

MARC-ANDRÉ LAVIGNE

**LA GOUVERNANCE DES SERVICES
MUNICIPAUX DE LOISIR : LES VILLES DE
GATINEAU ET DE QUÉBEC, 2002-2012**

Thèse de doctorat présentée
à l'École nationale d'administration publique, Québec
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique
pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph.D.)

Remise aux professeurs membres du jury de thèse
Serge Belley, directeur
André Thibault, co-directeur
Caroline Andrew
Gérard Divay
Jean-François Savard

Soutenue le 17 juin 2013

RÉSUMÉ

La grande particularité des politiques locales dans le domaine du loisir public est le rôle joué par la société civile. L'administration publique locale partage en effet la responsabilité de la prestation des services dans ce secteur avec les associations locales dont les membres, regroupés par leurs affinités communes à une activité, contribuent par leur expertise technique, leur contribution bénévole et leurs ressources au développement d'une offre de services à la population. Les services municipaux de loisir jouent alors un rôle de soutien aux initiatives de la société civile et entretiennent des relations privilégiées avec les associations locales du secteur. Les politiques des services municipaux de loisir, autour desquelles gravitent les associations du milieu, se sont développées au Québec sous un modèle particulier de gouvernance, où le citoyen, seul ou en tant que membre de groupes affinitaires, est appelé à jouer un rôle important. Ce modèle est accompagné d'un fort bagage normatif valorisant entre autres la prise en charge du milieu par les citoyens. La gouvernance est alors décrite comme consensuelle et participative et l'élaboration des politiques comme le fruit d'actions concertées et négociées.

Le point de départ de notre thèse est de confirmer ou d'infirmer la justesse de cette conception d'une gouvernance partagée. Plus précisément, notre objectif général est d'analyser les acteurs, les mécanismes de gouvernance et les facteurs qui caractérisent l'élaboration des politiques des services municipaux de loisir.

Une étude de cas portant sur les services de loisir de Gatineau et de Québec, appuyée par une série d'entrevues semi-dirigées et une analyse documentaire, a permis de nuancer cette conception consensuelle de la gouvernance entre la société civile et les services municipaux de loisir et de décrire la dynamique particulière de collaboration dans ce secteur.

En effet, malgré les proches relations entre les acteurs formant la coalition gouvernante de ce sous-système de politiques, il s'avère imprudent de conclure à une gouvernance participative dans le processus de formulation des politiques. On assiste à une technocratisation de ce processus à Gatineau, tandis que les acteurs politico-administratifs dominent l'agenda à Québec. La faible influence des associations locales de loisir dans la formulation des politiques publiques est attribuable, entre autres, à l'absence d'acteurs ayant le capital de légitimité ou l'expertise nécessaires pour représenter l'ensemble du secteur. Les relations de collaboration entre le service municipal de loisir et les associations locales de loisir et de sport sont dyadiques (et non en réseau), centrées sur l'administration publique, ce qui renforce la création de

capital social (par les liens de confiance) et de capital intellectuel (par les échanges d'information et la création de nouveaux savoirs). C'est davantage par des mécanismes informels que s'exerce l'influence des associations locales sur l'appareil municipal, sans nécessairement emprunter les avenues traditionnelles de représentation auprès des élus.

La portée de cette thèse s'inscrit à la fois dans une meilleure compréhension de la gouvernance locale et du rôle de la municipalité dans les politiques à caractère social, dans une meilleure connaissance de la relation collaborative entre l'administration publique locale et les acteurs évoluant à l'extérieur de ses frontières, ainsi qu'une compréhension plus juste de la dynamique d'un secteur de politiques méconnu et peu analysé. Les services municipaux de loisir constituent pourtant un champ d'études prometteur pour quiconque s'intéresse au concept de gouvernance et aux relations entre le gouvernement local et la société civile. Aussi, notre thèse constitue-t-elle une invitation à entreprendre davantage de recherches pour mieux comprendre les particularités de ce secteur de politiques et leurs impacts sur la gouverne des villes et la transformation des milieux locaux.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	i
TABLE DES MATIÈRES	iii
LISTE DES TABLEAUX	viii
LISTE DES FIGURES	ix
REMERCIEMENTS.....	x
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 : PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE.....	9
1.1 LE MODÈLE DE GOUVERNANCE DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR	9
1.2 LA REMISE EN QUESTION DU MODÈLE QUÉBÉCOIS DE GOUVERNANCE EN LOISIR.....	13
1.3 OBJECTIF GÉNÉRAL DE RECHERCHE	16
1.4 LE CONCEPT DE « POLITIQUE PUBLIQUE ».....	18
CHAPITRE 2 : PORTRAIT QUÉBÉCOIS DES POLITIQUES LOCALES EN LOISIR	23
2.1 RÔLES ET FONCTIONS DU SERVICE MUNICIPAL DE LOISIR : LES DIMENSIONS DE SON INTERVENTION	28
2.1.1 <i>Les fonctions du service de loisir</i>	31
2.1.2 <i>Les modes d'intervention du service de loisir</i>	34
2.1.3 <i>Les mandats du service de loisir</i>	39
2.1.4 <i>Le référentiel de l'intervention</i>	39
2.2 ÉVOLUTION HISTORIQUE DU LOISIR PUBLIC : CONCEPTIONS ET STRATÉGIES D'INTERVENTION	41
2.2.1 <i>La genèse du loisir public au Québec et le rôle de l'Église</i>	42
2.2.2 <i>1960-1975 : La Révolution tranquille et la municipalisation du loisir</i>	46
2.2.3 <i>1975-1985 : La fin des Trente Glorieuses et la décentralisation</i>	55
2.2.4 <i>1985-1995 : La réaction néolibérale du loisir</i>	62
2.2.5 <i>1995-2010 : Accent sur la qualité de vie</i>	64
2.2.6 <i>Synthèse de l'évolution du loisir au Québec</i>	71
2.3 LE LOISIR : DE COMPÉTENCE SECTORIELLE À COMPÉTENCE TERRITORIALE.....	73
2.4 L'IMPACT DES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL	76
2.5 LA RÉORGANISATION MUNICIPALE DE 2000 ET SES IMPACTS SUR LE LOISIR	81
2.5.1 <i>L'arrondissement, nouveau palier politique et administratif</i>	83
2.5.2 <i>La multiplication des centres de décisions</i>	84
2.5.3 <i>Le « brassage de personnels » et la révision des « façons de faire »</i>	85
2.5.4 <i>Un mandat vague en développement social</i>	86
2.5.5 <i>Reconstitution des élites politiques et des réseaux d'acteurs</i>	87
2.6 L'INTERVENTION DU MILIEU SCOLAIRE : AMBIGÜITÉS ET DUALITÉ.....	88

CHAPITRE 3 : LA GOUVERNANCE : POLYSÉMIE ET CONFUSION	95
3.1 LA GOUVERNANCE ET SON CONTEXTE	98
3.2 L'APPROCHE NORMATIVE ET POSITIVE DE LA GOUVERNANCE.....	100
3.2.1 <i>La gouvernance comme modèle normatif</i>	100
3.2.2 <i>La gouvernance comme cadre théorique et comme objet empirique</i>	103
3.3 LA GOUVERNANCE ET SES DIMENSIONS	105
3.3.1 <i>La fragmentation du pouvoir : horizontalité et verticalité</i>	106
3.3.2 <i>La coordination d'actions collectives</i>	107
3.3.3 <i>La gouvernance comme stratégie particulière de gouverner</i>	111
3.3.4 <i>Les ressources et la capacité d'agir</i>	114
3.4 DU CONTRÔLE SOCIAL À LA PRODUCTION SOCIALE : VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DU POUVOIR	123
CHAPITRE 4 : APPROCHES THÉORIQUES À L'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE EN LOISIR.....	127
4.1 LES APPROCHES THÉORIQUES À L'ANALYSE DES POLITIQUES LOCALES	127
4.1.1 <i>Les approches classiques visant l'étude du pouvoir des acteurs : élitisme et pluralisme</i>	128
4.1.2 <i>Les approches nouvelles visant l'étude du pouvoir des acteurs : les approches axées sur les réseaux</i>	131
4.1.3 <i>Les approches d'économie politique</i>	138
4.1.4 <i>L'approche institutionnaliste</i>	145
4.1.5 <i>Les approches cognitives : le rôle des idées et les référentiels de l'action publique</i>	148
4.1.6 <i>Vers une fusion des approches?</i>	150
4.2 L'ÉTUDE DES POLITIQUES EN LOISIR	165
4.2.1 <i>Le sport comme secteur d'analyse : incompatibilités conceptuelles</i>	168
4.2.2 <i>Modèles théoriques à l'analyse des politiques en sport</i>	170
4.2.3 <i>Le rôle du contexte socioéconomique, des institutions et du jeu des acteurs</i>	178
4.2.4 <i>Le rôle de la société civile dans les politiques locales</i>	184
4.3 GOUVERNANCE AVEC LES ASSOCIATIONS LOCALES : FACTEURS D'ANALYSE.....	187
4.3.1 <i>La raison d'être des organisations</i>	191
4.3.2 <i>Les bénéficiaires principalement visés</i>	192
4.3.3 <i>La présence d'employés assurant une permanence</i>	193
4.3.4 <i>Les origines de la formation de l'organisation : une société civile « fabriquée »?</i>	195
4.3.5 <i>La provenance des sources de financement</i>	197
4.3.6 <i>La santé du bénévolat dans l'organisation</i>	200
4.3.7 <i>Impact de ces facteurs sur les relations avec le gouvernement</i>	201
CHAPITRE 5 : CADRE DE RÉFÉRENCE	205
5.1 LA GOUVERNANCE DU SOUS-SYSTÈME DE POLITIQUES DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR : LES ACTEURS INTERNES ET EXTERNES.....	207
5.2 LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE DU SOUS-SYSTÈME COMME INTERFACES D'ÉCHANGE DE RESSOURCES.....	211
5.3 FACTEURS ENDOGÈNES AU SOUS-SYSTÈME.....	212
5.4 FACTEURS EXOGÈNES AU SOUS-SYSTÈME	214
5.5 SYNTHÈSE DU CADRE D'ANALYSE.....	220
5.6 HYPOTHÈSES DE RECHERCHE.....	223

CHAPITRE 6 : CADRE MÉTHODOLOGIQUE	227
6.1 L'ÉTUDE DE CAS MULTIPLES COMME STRATÉGIE DE RECHERCHE	227
6.2 JUSTIFICATION DES CAS RETENUS	230
6.3 PROCESSUS DE COLLECTE DE DONNÉES	234
6.4 DÉFINITION OPÉRATIONNELLE DES VARIABLES.....	237
6.5 PLAN D'ANALYSE DES DONNÉES	241
CHAPITRE 7 : PRÉSENTATION DES CAS RETENUS.....	247
7.1 PORTRAIT SOCIODÉMOGRAPHIQUE ET POLITIQUE DE LA VILLE DE QUÉBEC.....	247
7.1.1 <i>Québec et ses arrondissements</i>	248
7.1.2 <i>Le quatrième mandat de l'administration L'Allier (2001-2005) : tensions entre la ville-centre et les banlieues</i>	252
7.1.3 <i>Le mandat Boucher (2005-2007) : le populisme fiscal</i>	258
7.1.4 <i>Les deux premiers mandats Labeaume (2007-2012) : l'arrivée du maire-entrepreneur</i> ..	261
7.1.5 <i>Structure du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire</i>	265
7.2 PORTRAIT SOCIODÉMOGRAPHIQUE ET POLITIQUE DE LA VILLE DE GATINEAU	267
7.2.1 <i>Gatineau et ses secteurs</i>	268
7.2.2 <i>Le mandat Ducharme (2001-2005) : une gouvernance participative</i>	270
7.2.3 <i>Les deux premiers mandats Bureau (2005-2012) : vers une gestion efficace des services publics locaux</i>	272
7.2.4 <i>Structure du Service des loisirs, des sports et du développement des communautés</i>	274
CHAPITRE 8 : LES ACTEURS DU SOUS-SYSTÈME	277
8.1. LE SERVICE MUNICIPAL DE LOISIR : SERVICES CENTRAUX ET DIRECTIONS DÉCENTRALISÉES	277
8.1.1 <i>Le cas de Gatineau</i>	279
8.1.2 <i>Le cas de Québec</i>	283
8.2 LA RELATION AVEC LES ASSOCIATIONS LOCALES	289
8.3 LES ÉLUS MUNICIPAUX	298
8.3.1 <i>Le rôle des maires</i>	298
8.3.2 <i>Le rôle des conseillers municipaux</i>	303
8.4 LE RÔLE DES AUTRES ACTEURS MUNICIPAUX.....	307
8.4.1 <i>La direction générale</i>	308
8.4.2 <i>Les directeurs d'arrondissement et les directeurs territoriaux</i>	310
8.4.3 <i>Les autres services municipaux</i>	313
8.5 L'IMPACT DES ACTEURS EXTERNES.....	317
8.5.1 <i>Les gouvernements supérieurs</i>	317
8.5.2 <i>Les établissements scolaires</i>	320
8.5.3 <i>Les médias</i>	324
8.5.4 <i>Les organismes régionaux de loisir et de sport</i>	326
8.5.5 <i>Les acteurs en développement social</i>	328
8.5.6 <i>Québec en forme</i>	331
8.6 LA VISION DES ACTEURS DU SOUS-SYSTÈME	332
8.7 LES ACTEURS DU SOUS-SYSTÈME : DISPARITÉS ENTRE GATINEAU ET QUÉBEC.....	336

CHAPITRE 9 – LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE ET LES RESSOURCES DU SOUS-SYSTÈME.....	341
9.1 LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE DU SOUS-SYSTÈME.....	341
9.1.1 <i>Les mécanismes de gouvernance entre les institutions locales et la société civile</i>	342
9.1.2 <i>La spécificité des commissions permanentes de Gatineau et de Québec</i>	349
9.1.3 <i>Les mécanismes de gouvernance entre différentes instances du service municipal de loisir</i>	355
9.1.4 <i>Les mécanismes de gouvernance entre les associations locales</i>	358
9.2 LES RESSOURCES ET LES CAPITAUX DU SOUS-SYSTÈME	361
9.2.1 <i>Ressources financières</i>	361
9.2.2 <i>Ressources matérielles</i>	365
9.2.3 <i>Ressources humaines</i>	370
9.2.4 <i>Capital intellectuel</i>	372
9.2.5 <i>Capital social</i>	374
9.2.6 <i>Capital de légitimité</i>	377
 CHAPITRE 10 – FACTEURS ENDOGÈNES ET EXOGÈNES AU SOUS-SYSTÈME.....	 383
10.1 L'IMPACT DE L'HISTORIQUE DE L'INTERVENTION	385
10.2 RÉFLEXIONS SUR LE RÉFÉRENTIEL GLOBAL ET SECTORIEL	389
 CHAPITRE 11 : INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS.....	 398
11.1 LA GOUVERNANCE DU SOUS-SYSTÈME ET LE JEU DES ACTEURS	398
11.1.1 <i>Hypothèse #1 : Le rôle du service municipal dans la coalition</i>	399
11.1.2 <i>Hypothèse #2 : La présence de tensions à l'intérieur de la coalition</i>	403
11.1.3 <i>Hypothèse #3 : La présence de coalitions opposées</i>	405
11.2 LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE DU SOUS-SYSTÈME COMME INTERFACES D'ÉCHANGES DE RESSOURCES.....	410
11.2.1 <i>Hypothèse #4 : La cartographie des politiques des services de loisir</i>	411
11.2.2 <i>Hypothèse #5 : L'institutionnalisation des relations entre la société civile et l'institution locale</i>	428
11.2.3 <i>Hypothèse #6 : Les mécanismes d'influence de la société civile sur l'institution locale</i>	430
11.3 LES FACTEURS EXOGÈNES ET ENDOGÈNES AU SOUS-SYSTÈME	433
11.3.1 <i>Hypothèse #7 : L'influence des référentiels des gouvernements supérieurs</i>	434
11.3.2 <i>Hypothèse #8 : L'homogénéité des idées dans la construction du référentiel sectoriel</i> .	436
11.3.3 <i>Hypothèse #9 : L'impact de l'historique de l'intervention en loisir</i>	438

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1. ÉVOLUTION DU LOISIR PUBLIC AU QUÉBEC.....	72
TABLEAU 2. POLITIQUES, PLANS ET PROJETS DE LOI AYANT EU UN IMPACT SUR LES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR, 1990-2010.....	78
TABLEAU 3. TYPOLOGIE DES RESSOURCES ET CAPITAUX NÉCESSAIRES À LA CAPACITÉ DE GOUVERNER.....	117
TABLEAU 4. NIVEAUX D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES, SELON HOULIHAN (2005).....	174
TABLEAU 5. CLASSIFICATION DES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR DES VILLES QUÉBÉCOISES, SELON LEURS STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES.....	232
TABLEAU 6. DÉFINITION OPÉRATIONNELLE DU CONCEPT DE COALITION GOUVERNANTE DU SOUS-SECTEUR DU LOISIR PUBLIC LOCAL.....	239
TABLEAU 7. DÉFINITION OPÉRATIONNELLE DES CONCEPTS DE MÉCANISMES DE GOUVERNANCE ET DE RESSOURCES DU SOUS-SYSTÈME.....	240
TABLEAU 8. DÉFINITION OPÉRATIONNELLE DES CONCEPTS DE FACTEURS ENDOGÈNES.....	241
TABLEAU 9. FACTEURS ENDOGÈNES ET EXOGÈNES À LA COALITION GOUVERNANTE DU SOUS-SYSTÈME DU LOISIR.....	383
TABLEAU 10. DÉPENSES MUNICIPALES EN LOISIR ET EN CULTURE ET DÉPENSES TOTALES, EN DOLLARS CONSTANTS (2002=100), DE 1980 À 2009, EN MILLIONS DE DOLLARS.....	491

LISTE DES FIGURES

<i>FIGURE 1.</i> ÉVOLUTION DES DÉPENSES MUNICIPALES EN LOISIR ET CULTURE EN PROPORTION DES DÉPENSES MUNICIPALES TOTALES, ENTRE 1980 ET 2010.....	65
<i>FIGURE 2.</i> CADRE D'ANALYSE DES COALITIONS PLAIDANTES DE SABATIER ET JENKINS-SMITH (1999), SELON LA TRADUCTION DE ST-PIERRE (2003).	154
<i>FIGURE 3.</i> MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL, SELON SAVITCH ET KANTOR (2002).	161
<i>FIGURE 4.</i> MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ, SELON SAVITCH ET KANTOR (2002).....	162
<i>FIGURE 5.</i> LES « 4 C » DES RELATIONS ENTRE LES ORGANISATIONS GOUVERNEMENTALES ET NON-GOUVERNEMENTALES, SELON NAJAM (2000).	203
<i>FIGURE 6.</i> SCHÉMA DU CADRE D'ANALYSE DU SOUS-SYSTÈME DU LOISIR PUBLIC LOCAL.	221
<i>FIGURE 7.</i> PLAN DE LA RECHERCHE, ADAPTÉ DE YIN (2003).	230
<i>FIGURE 8.</i> LE PROCESSUS ITÉRATIF DE LA COLLECTE DE DONNÉES.	242
<i>FIGURE 9.</i> CARTE DE LA DÉLIMITATION DES ARRONDISSEMENTS DE LA VILLE DE QUÉBEC, DE 2002 À 2009.....	250
<i>FIGURE 10.</i> CARTE DE LA DÉLIMITATION DES ARRONDISSEMENTS DE LA VILLE DE QUÉBEC, DEPUIS JANVIER 2009.....	252
<i>FIGURE 11.</i> CARTE DE LA DÉLIMITATION DES SECTEURS DE LA VILLE DE GATINEAU.	269
<i>FIGURE 12.</i> CARTOGRAPHIE DE LA COALITION GOUVERNANTE DU LOISIR À QUÉBEC.....	414
<i>FIGURE 13.</i> CARTOGRAPHIE DE LA COALITION GOUVERNANTE DU LOISIR À GATINEAU.....	415
<i>FIGURE 14.</i> CARTOGRAPHIE DE LA COALITION GOUVERNANTE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL À GATINEAU.	425
<i>FIGURE 15.</i> ORGANIGRAMME DE LA VILLE DE GATINEAU, EN DATE DU 31 DÉCEMBRE 2012.	495
<i>FIGURE 16.</i> ORGANIGRAMME DE LA VILLE DE QUÉBEC, EN DATE DU 31 DÉCEMBRE 2012.	496

REMERCIEMENTS

Mon aventure doctorale est l'aboutissement d'un parcours auquel se sont greffées plusieurs personnes extraordinaires que je ne saurais jamais remercier à leur juste valeur. J'aimerais prendre quelques instants pour souligner leur contribution essentielle.

Mes premiers remerciements vont à mon directeur de thèse, Serge Belley. J'ai rarement eu la chance de côtoyer un professeur aussi généreux de son temps, brillant dans ses commentaires et rigoureux dans son approche. Je suis reconnaissant de ta contribution exceptionnelle à chaque étape de mon doctorat, de tes judicieux conseils, de tes encouragements et de ton dévouement. Ce fut sincèrement un plaisir et un honneur d'avoir été ton étudiant et j'ai beaucoup appris à te côtoyer.

Toute ma gratitude va également à André Thibault qui a agi comme codirecteur de ma thèse. J'ai su profiter de ses judicieux conseils et bénéficier de ses connaissances, ce qui a poussé ma réflexion sur l'évolution du loisir public québécois. André a été présent dans mon cheminement académique depuis la maîtrise et a été très influent dans ce que je suis devenu. Je te remercie de la grande confiance exprimée à mon égard.

J'aimerais aussi remercier les membres de mon jury de thèse. Les échanges et commentaires des professeurs Jean-François Savard, Gérard Divay et Caroline Andrew ont été une belle source d'inspiration. L'expérience de la proposition et de la soutenance de la thèse a été l'une des plus enrichissantes et stimulantes grâce à votre contribution.

Je profite de l'occasion pour souligner la complicité de mes collègues de classe, et plus particulièrement Danny Lepage, Richard Loiselle, Lyne Latulippe et Stéphane Tremblay, avec qui j'ai eu beaucoup de plaisir. Malgré la distance qui maintenant nous sépare, je garde de très beaux souvenirs des séminaires, des échanges et, surtout, de votre énergie et de votre entraide. Un remerciement également aux professeurs Richard Marceau, Lucie Rouillard, Gladys Symons, Jean Turgeon, Isabelle Fortier et au chargé de cours Jean-Pascal Lemelin.

Sur un plan plus personnel, mes amis, chacun à leur façon, ont eu une influence indéniable dans la poursuite de mon parcours. J'aimerais les remercier pour les encouragements, les conseils, les tapes dans le dos, les petites pensées et même les chapelets. Mes collègues du Département d'études en loisir, culture et tourisme ont

également été d'un grand support. J'aimerais souligner particulièrement l'appui de Denis Auger dans les dernières étapes de mon parcours.

Ma gratitude va aussi à ma famille que j'admire beaucoup. À ma mère Diane, à mon père Paul-André et à mon frère Jean-François, merci de votre support inconditionnel, de votre sagesse et de votre complicité. Merci d'avoir cru en moi et d'avoir fait tout en votre possible pour que je puisse aller au bout de mes rêves. Je vous aime beaucoup.

Pour conclure, je ne peux passer sous silence tout l'amour, le travail et la patience de ma chère femme, Isabelle, qui a su au quotidien me soutenir dans les beaux et moins beaux moments de mon doctorat. Je te dois tous les petits gestes et les nombreux sacrifices que tu as faits afin que je puisse compléter ce périple. Tu m'as toujours poussé à donner le meilleur de moi-même et à devenir une meilleure personne. Cette thèse t'est personnellement dédiée.

Cette thèse a bénéficié d'une bourse d'études supérieures du Canada (doctorat) du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et de bourses de l'École nationale d'administration publique. Ce projet n'aurait jamais été possible sans leur contribution essentielle.

INTRODUCTION

Étudier le rôle de l'État dans le développement du loisir revêt un caractère paradoxal. Le loisir et le sport sont des concepts souvent associés à leurs caractéristiques de spontanéité, de liberté et d'absence de contraintes. Tout le contraire de l'État, qui est souvent synonyme de régulation, de normalisation et de coercition! Pourtant, au Québec, le loisir moderne a éclos sous la protection timide de l'État. Autrefois un privilège réservé à l'élite, le « loisir pour tous » a graduellement pris place dans la société québécoise à mesure que diminuaient les heures de travail de la classe ouvrière. Face à cette véritable démocratisation du temps libre, les instances publiques étaient considérées comme étant les seules pouvant assurer ce nouveau droit au loisir.

Le caractère communautaire du loisir explique que les municipalités québécoises se soient progressivement approprié ce secteur, même si sur le plan juridique elles n'ont jamais eu l'obligation de le faire. En effet, la *Loi sur les compétences municipales* accorde un pouvoir général et non obligatoire aux instances locales dans ce domaine. Depuis la Révolution tranquille, la responsabilité de la prestation de services en loisir public est devenue une compétence importante des municipalités. En 2009, les municipalités québécoises allouaient en effet environ 12,5% de leur budget, soit plus de 1,83 milliard de dollars, à ce secteur pour le développement de services et d'infrastructures (Gouvernement du Québec, 2011c).

La grande particularité de la production et de la gestion des politiques locales dans le domaine du loisir public est le rôle joué par les associations. L'administration publique locale partage en effet la responsabilité de la prestation des services dans ce secteur avec les associations locales dont les membres, regroupés par affinités communes à une activité ou un intérêt, contribuent par leur expertise technique, leur bénévolat et leurs ressources au développement de l'offre de services. C'est ainsi, par exemple, que l'association locale de hockey mineur organise les ligues, planifie les tournois, coordonne le développement de l'élite locale, engage des arbitres et des techniciens, tandis que le service municipal de loisir loue à tarifs préférentiels ses infrastructures, les entretient, offre un soutien professionnel à l'association et fait la promotion des activités.

Ce partenariat serré entre les associations locales de loisir et les institutions locales est unique en son genre. Dans le domaine du loisir public, l'administration publique locale tisse des liens étroits avec les organisations privées sans but lucratif et les citoyens, qui sont appelés à prendre une part active au développement de ce secteur. Ainsi, les services municipaux de loisir ont développé depuis plusieurs décennies une expertise particulière de soutien aux initiatives partenariales, et sont de plus en plus amenés à jouer un rôle général de soutien à la vie communautaire locale, débordant du même coup leur champ d'intervention initial.

Les politiques des services municipaux de loisir sont à la fois un domaine riche pour l'analyse des politiques publiques et l'étude de l'administration publique. Pourtant,

force est de constater qu'il s'agit d'un domaine somme toute inexploré. Plusieurs chercheurs en sciences du loisir se sont intéressés à l'impact des politiques locales de loisir, mais très peu se sont attardés à ce qui vient en amont, c'est-à-dire à la façon dont ces politiques sont élaborées et mises en œuvre. Cette thèse s'inscrit dans ces préoccupations.

À partir d'une étude comparative de deux services municipaux de loisir, soit ceux de Québec et de Gatineau, notre recherche a comme objectif d'analyser la relation entre le service municipal de loisir et les associations locales ainsi que les mécanismes de gouvernance mis en œuvre dans les politiques de ce secteur. Plus précisément, notre thèse désire répondre aux interrogations suivantes :

- Quelles sont les particularités propres au domaine du loisir qui contribuent à rendre ce secteur singulier face aux autres domaines de politiques?
- En quoi ces particularités influencent-elles les processus d'élaboration des politiques de services municipaux de loisir? Comment ce sous-système de politiques se structure-t-il?
- Comment évoluent, dans ce secteur, les relations entre l'administration publique locale (plus précisément, le service municipal de loisir), la société civile (les associations locales de loisir) et les élites politico-administratives (les élus et la direction générale)?
- Que nous apprend l'analyse des politiques des services municipaux de loisir sur le plan de l'évolution, du fonctionnement et des enjeux de la gouvernance locale?

Pour répondre à ces questions, cette thèse se divise en douze chapitres. Le premier chapitre expose la problématique de recherche, dont le point de départ est une remise

en question du modèle dominant de gouvernance, véhiculé tant dans les milieux gouvernemental, municipal et associatif, voulant que les politiques de loisir soient essentiellement le résultat de pratiques locales concertées et consensuelles. Une clarification conceptuelle de la notion de « politiques publiques » et les objectifs de notre recherche y sont aussi abordés.

Le deuxième chapitre retrace l'évolution historique du loisir public québécois et dresse un portrait des politiques locales en loisir au Québec. Il sera ainsi possible de situer notre questionnement dans et par rapport au contexte d'évolution des principaux enjeux propres à ce secteur.

La définition de la notion de gouvernance retenue dans notre thèse est présentée dans le troisième chapitre. Notre thèse portant sur la gouvernance de services municipaux de loisir, il nous est apparu important de circonscrire clairement ce concept polysémique. Cet effort de clarification servira ainsi à mieux opérationnaliser ce concept.

Le quatrième chapitre consiste en une recension des écrits, laquelle fait état de l'avancement des connaissances dans le domaine des politiques de loisir et présente les principaux paradigmes entourant l'analyse des politiques locales. Le cadre de référence de la thèse est présenté dans le cinquième chapitre. Nos questions spécifiques de recherche y sont exposées.

L'utilisation de l'étude de cas comme stratégie de recherche, la description des instruments utilisés pour la collecte de données et la présentation des variables de l'étude forment le cœur de notre cadre méthodologique. Celui-ci est présenté au sixième chapitre. Le portrait socioéconomique, institutionnel et politique des deux cas retenus fait l'objet du chapitre sept.

Les chapitres huit, neuf et dix présentent les résultats de la recherche. Ces chapitres abordent, respectivement, les acteurs du sous-système, les mécanismes de gouvernance et les ressources nécessaires à la gouvernance du secteur, et le rôle des acteurs externes et l'impact des facteurs endogènes et exogènes à ce sous-système. L'interprétation de nos résultats de recherche se retrouve dans le onzième chapitre.

Enfin, la synthèse des principaux résultats et leur contribution à l'avancement des connaissances sur les politiques municipales de loisir et, plus largement, sur la gouvernance locale, de même qu'une réflexion sur les limites et les perspectives ouvertes par notre recherche font l'objet de la conclusion générale.

PARTIE 1 :
**PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTE
HISTORIQUE**

CHAPITRE 1 : PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

1.1 Le modèle de gouvernance des services municipaux de loisir

Les services municipaux de loisir sont un laboratoire d'études attrayant pour quiconque s'intéresse au concept de gouvernance et aux relations entre le gouvernement local et la société civile. La vision horizontale du développement communautaire, où les services municipaux de loisir jouent un rôle significatif et exerce une responsabilité reconnue, la proximité des citoyens avec ces instances et l'expérience acquise depuis les dernières décennies dans le soutien aux initiatives locales renforcent la pertinence d'une exploration plus en profondeur de la production et de la gestion des politiques dans ce domaine.

La gouvernance du loisir public est caractérisée par le lien étroit qui unit la société civile et les gouvernements. Bien que l'on puisse observer cette situation aux paliers régional et provincial, l'analyse de cette collaboration est particulièrement intéressante au niveau municipal. En effet, c'est au palier local que s'organise d'abord et avant tout le loisir public. La vitalité des communautés locales dans ce domaine est directement liée à la mobilisation et à l'implication des citoyens et des organismes du milieu dans le développement d'activités qui leur tiennent à cœur. Au Québec, près de la moitié des organismes à but non lucratif actifs œuvrent en loisir et

en culture (Levasseur & Boulanger, 1984, 1988)¹. Les communautés locales forment indéniablement les assises du milieu associatif, avec près des deux tiers (66,3 %) de tous ces organismes œuvrant strictement au niveau local (Gouvernement du Québec, 2004c).

Ces proportions élevées n'ont rien de bien surprenant. D'une part, le loisir public repose largement sur la contribution du milieu associatif – et de leurs 500 000 bénévoles en loisir et en sport (Laboratoire en loisir et vie communautaire, 2002) – pour offrir les services aux citoyens. Cette dynamique de prestation de services partagée avec les associations locales, que l'on retrouve peu dans d'autres domaines, explique la forte concentration au Québec d'organismes à but non lucratif dans le domaine du loisir et du sport. D'autre part, le loisir étant une expérience principalement vécue à l'intérieur d'une communauté donnée, il est tout à fait logique que son développement soit confié aux institutions le plus près des citoyens. Les associations locales assure une offre diversifiée de services qui répondent à une pluralité de besoins de la communauté. Il favorise également la prise en charge des individus et l'expression d'une citoyenneté active. La contribution essentielle d'un

¹ Cette estimation doit être analysée avec prudence, l'étude de référence datant de 1988 et n'existe, à notre connaissance, aucune étude plus récente. Cette étude évalue que de 1942 à 1981, 18,9% des OBNL sont des associations sportives disciplinaires, 14,4% sont des associations locales vouées à l'organisation de loisirs, à l'échelle de toute une communauté, 9,4% oeuvrent dans le domaine de la culture dite « cultivée » et 4,3% sont des associations axées sur les échanges et les rencontres de personnes (Levasseur & Boulanger, 1988, p. 14). De plus, les auteurs admettent que les années 70 connaissent un véritable « boom associatif ». Or, dans les années qui ont suivi l'étude, le désengagement progressif dans le domaine de la santé et des services sociaux laisse croire que ce boom associatif a perduré et que les années 80 et 90 ont été fertiles dans la création de nouveaux organismes qualifiés de « socio-communautaires » (soutien à des clientèles en difficulté, défense et promotion de groupes sociaux ayant des besoins particulier, etc.). Par conséquent, le nombre d'associations peut avoir diminué en proportion, mais reste fortement présent dans le portrait associatif québécois.

capital humain bénévole est également une plus-value indéniable. Les 80 millions d'heures investies chaque année par les Québécois dans le domaine du loisir, du sport et de la vie communautaire représentaient, lors d'une étude réalisée en 2002, 1,061 milliard de dollars au salaire moyen (ou 560 millions de dollars si calculé au salaire minimum de l'époque) et 44 000 postes à temps plein (Laboratoire en loisir et vie communautaire, 2002).

Dans cette dynamique, où une part importante de responsabilités est confiée aux associations locales, les municipalités, par leurs services de loisir, demeurent néanmoins un acteur de premier plan et jouent un rôle essentiel dans le soutien de ces organismes et des initiatives citoyennes. Au lieu de se concentrer sur la prestation directe de services de première ligne, les municipalités québécoises ont développé au cours des dernières décennies une expertise particulière où elles agissent plutôt comme catalyseur des forces présentes dans le milieu (Gagnon, 1996; Pronovost, 1998; Thibault, 2008). Pour reprendre l'expression d'Osborne et Gaebler (1992), les municipalités ont dû apprendre rapidement, dans le domaine du loisir, à « lâcher la rame et prendre le gouvernail »; au lieu d'investir des énergies à offrir directement les services aux citoyens, elles confient ce rôle aux associations locales qui sont davantage en mesure d'offrir une gamme d'activités spécifiques aux besoins des communautés. Les services de loisir demeurent néanmoins garants d'une offre de services répondant à des valeurs d'accessibilité, de diversité et de prise en charge. Elles maintiennent pour la plupart des relations étroites avec les salariés et les

bénévoles des associations locales, soutiennent matériellement ou financièrement leurs actions, et offrent leur expertise professionnelle, lorsque nécessaire.

En tant qu'acteurs publics, la municipalité et son administration publique visent, en matière de loisir, à combler les carences des initiatives privées et citoyennes (Bellefleur, 2002). En ce sens, les services de loisir se doivent de « porter assistance aux plus démunis ou aux inorganisés, aux sans-voix; d'assurer l'universalité d'un droit fondamental, celui du loisir [et de] répondre à des besoins collectifs non encore satisfaits par les rouages habituels du marché » (de la Durantaye, 2001, p. 65). Pour satisfaire les besoins spécifiques de leur milieu et les demandes citoyennes, la municipalité investit également dans les infrastructures et leur entretien pour assurer les espaces nécessaires à la pratique libre ou encadrée.

En bref, le modèle québécois de gouverne du loisir public en est un où le citoyen, seul ou en tant que membre de groupes affinitaires, est appelé à jouer un rôle actif². La *Politique du loisir au Québec* de l'Association québécoise du loisir municipal (2000) parle même d'une « obsession du citoyen » lorsqu'elle aborde la philosophie d'action que doit adopter le service public local dans le développement de la prise en charge du loisir par les communautés locales. Selon cette association professionnelle, qui regroupe les intervenants de la presque totalité des services municipaux de loisir au Québec, les citoyens « sont et doivent être les premiers acteurs de leur loisir, de sa

² Sans qualifier d'unique le modèle de gouverne du loisir public au Québec, celui-ci diffère de modèles étudiés à l'étranger, notamment en Angleterre et en Australie, où le privé est appelé à jouer un rôle plus présent dans l'offre de services (Coalter, 2006).

définition concrète et des décisions qui le concernent. L'organisation et la prestation des services publics doivent converger vers ce principe fondamental » (AQLM, 2000, p. 9). Michel Bellefleur résume bien la conception de la gouvernance qui semble caractériser le loisir public au Québec, et plus précisément, la relation entre les gouvernements et les organismes du milieu :

L'expérience d'un demi-siècle semble militer, dans la majorité des sociétés dites avancées à ce sujet, dans le sens d'une gouvernance de proximité, de participation et de concertation, mettant en état de contribution et de responsabilité partagées les acteurs de la société civile en interaction avec ceux de la société politique. Dans cette perspective, l'idée de gouvernance ne réfère pas à l'exercice d'un pouvoir autoritaire ou arbitraire qui décide et tranche en dernière instance, mais au pilotage dans l'action d'une volonté émanant d'un consensus ou d'un point de vue majoritaire fermement négocié par l'ensemble des acteurs sociaux concernés et consentant à participer au service public (Bellefleur, 2002, p. 164).

Ce modèle de gouvernance participative et concertée semble être partagé par l'ensemble des acteurs de ce domaine, tant au plan local que régional et national. Ce modèle est largement repris dans le discours de plusieurs organisations gouvernementales. Le modèle de gouvernance en loisir est donc décrit comme un modèle consensuel et participatif où tant l'élaboration que la mise en œuvre des politiques est le fruit d'actions concertées et négociées.

1.2 La remise en question du modèle québécois de gouvernance en loisir

L'objectif de départ de cette recherche vise à confirmer ou infirmer la justesse de ce modèle. Deux raisons principales motivent notre objectif. Tout d'abord, ce modèle de gouvernance, qui est véhiculé depuis plusieurs années par des gouvernements et des

associations professionnelles et que l'on peut qualifier de normatif – c'est-à-dire qui prescrit des actions, des valeurs ou des façons de faire – peut ne pas correspondre à la pratique des services municipaux de loisir. Notre recherche vise donc à vérifier si ce modèle traduit bien la réalité et à le modifier, le cas échéant.

Ensuite, l'analyse de ce modèle nécessite non seulement de se pencher sur l'influence et le rôle joués par les organismes et les citoyens dans la prestation des services, mais également dans la mise à l'agenda des problèmes et la formulation des orientations et des actions proposées. En analyse de politiques publiques, une distinction claire est faite entre la mise en œuvre – l'application des législations ou des programmes visant à réguler des problèmes publics – et la formulation des politiques publiques. Ce processus de formulation des politiques publiques se situe, suivant une vue séquentielle, en amont de la mise en œuvre et est l'arène de la définition des problèmes nécessitant une régulation des services publics. Plus précisément, le processus de formulation des politiques publiques peut être défini comme étant « la création, l'identification ou l'emprunt d'un plan d'action, souvent appelé alternatives ou options, pour résoudre ou améliorer un problème public³ » (Anderson, 2000, p. 32). Cette phase de l'élaboration d'une politique publique est cruciale; la définition et le choix de ces options constituent, selon certains politologues, « l'instrument suprême du pouvoir » (Schattschneider, 1960). En effet, ceux qui formulent les politiques jouissent d'un grand pouvoir au sein de l'appareil étatique en déterminant

³ Traduction libre.

comment les gouvernements attribueront les ressources et en prenant position dans les conflits opposant les tenants de différentes solutions aux problèmes soulevés.

Cette distinction entre la formulation des politiques et leur mise en œuvre est au cœur de la problématique de cette thèse. Dans le processus de mise en œuvre des politiques en loisir, la collaboration entre les associations locales et le service municipal de loisir est indéniable. Les exemples de ces efforts partagés sont nombreux et cette collaboration entre les acteurs municipaux et ceux issus de la société civile pour la prestation des services aux citoyens est déterminante.

En ce qui a trait au processus de formulation des politiques locales en loisir, le portrait est loin d'être aussi manifeste. En effet, s'il est plus facile de décrire la mise en œuvre de ces politiques, observables par une prestation concrète de services, il existe un flou quant au rôle joué et à l'influence exercée par les institutions locales et la société civile dans l'établissement des orientations des politiques. L'analyse historique du loisir public au Québec permet de distinguer une tendance marquée vers le désir d'une prise en charge du milieu par les communautés et une délégation de responsabilités à la société civile (Bellefleur, 1997; Gagnon, 1996; Thibault, 2008), mais reste trop souvent muette quant à la façon dont s'articulent ce maillage et cette mise en commun de ressources dans le processus de formulation.

En somme, sans renier l'implication de la société civile dans la formulation des politiques locales en loisir, décrire les relations entre les associations locales et les

services municipaux comme étant tout simplement basées sur la concertation et le consensus ne réduirait-il pas une réalité beaucoup plus nuancée? Autrement dit, ne reviendrait-il pas à dépeindre un portrait plus idéalisé que réel? Le présent modèle de gouvernance en loisir, défini par ses caractéristiques de participation, est-il une représentation fidèle de la dynamique entre les services municipaux de loisir, les citoyens et les organismes de leur milieu? Notre thèse cherche à répondre à ces questions.

1.3 Objectif général de recherche

L'objectif général de cette thèse est d'analyser les acteurs, les mécanismes de gouvernance et les facteurs qui caractérisent l'élaboration des politiques locales de loisir, en s'attardant plus particulièrement au rôle joué par les services municipaux de loisir. Cette analyse permettra ainsi de confirmer, d'infirmer ou de nuancer une conception des relations entre la société civile et des services municipaux de loisir qui semble faire l'unanimité au Québec. Non seulement cette thèse propose de vérifier si la gouvernance des services municipaux de loisir est aussi consensuelle que la littérature à son sujet le laisse entendre, mais permettra également de mieux comprendre le rôle des acteurs externes à l'appareil politique local dans le processus de production des politiques. Le rôle de l'administration publique locale est également un sujet d'analyse essentiel à une meilleure compréhension de cette dynamique.

D'ailleurs, l'analyse positive des relations entre les associations de loisir et les institutions locales explore un domaine qui a fait l'objet de très peu d'analyses empiriques. Les articles scientifiques et les études portant sur ces relations, et plus particulièrement sur l'analyse du processus de formulation et de management des politiques de loisir, sont loin de faire légion. Dans la conjugaison de l'analyse de politiques publiques et des sciences du loisir, force est d'admettre qu'il y a beaucoup à faire. Le faible nombre de cadres théoriques spécifiques au domaine du loisir, la quasi-absence d'études empiriques, notamment dans une perspective comparative, et le besoin souvent répété des gestionnaires en loisir de se doter de modèles visant à mieux décrire le contexte politico-administratif dans lequel ils évoluent confirment la nécessité d'examiner plus profondément ce champ d'activités. L'une des contributions souhaitées de notre thèse s'inscrit d'ailleurs en ce sens, par l'élaboration d'un cadre d'analyse spécifique aux particularités du secteur, que nous voulons faire évoluer par une démarche empirique.

Par l'exploration de ces éléments, notre thèse désire aussi explorer la contribution du sous-système du loisir public municipal à une meilleure compréhension de la gouvernance locale et des façons dont elle s'opère. Les particularités propres de la gouvernance du loisir public, la structure de ce sous-système et l'intégration du loisir aux orientations des autres services municipaux seront abordées.

1.4 Le concept de « politique publique »

La définition du concept de « politique publique » utilisée dans cette thèse dépasse la conception d'un document administratif d'orientations (telle que la *Politique québécoise de la jeunesse* ou une politique municipale de la culture) ou d'un document interne visant à établir des normes et des procédures (comme une politique de tarification). L'utilisation que nous faisons de l'expression « politique publique » renvoie à une conception plus englobante de la prise de décision politique, telle que partagée par les analystes en politiques publiques (Lemieux, 2002).

Dans la conception populaire, une politique publique est un document gouvernemental décrivant les orientations d'un secteur particulier. Adopté par les instances législatives, ce document annonce les actions à venir et les engagements dont le gouvernement se rend en partie ou totalement imputables. Les chercheurs en analyse de politiques publiques considèrent ces documents d'orientation comme étant plutôt le résultat d'un processus complexe. Pour eux, ce qui est pertinent à l'analyse n'est pas tant le résultat final (sous forme de politiques adoptées et de programmes) que l'ensemble de la démarche, le choix des problèmes publics, l'influence des acteurs dans le processus et les facteurs qui contraignent leurs actions. Ils cherchent à mieux comprendre « ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font et quels sont les impacts de leur intervention⁴ » (Dye, 2005, p. 1). Par conséquent, l'analyse des politiques publiques est décrite par certains comme étant l'étude de ce qu'un

⁴ Traduction libre.

gouvernement décide de faire ou de ne pas faire, ce qui ne limite pas forcément l'analyse à ces documents publics et officiels.

Si cette dernière définition est pour le moins large, elle introduit des nuances importantes. Entre autres, n'importe quel gouvernement ayant des responsabilités en loisir possède une politique dans ce domaine, qu'ils aient adopté un document officiel ou non. Il se peut même qu'il y ait des différences majeures entre ce qu'un gouvernement s'engage à faire sous forme de politique gouvernementale et ce qu'il accomplit en réalité. Cette définition laisse également entendre qu'une politique peut résulter en une absence d'action. De multiples raisons peuvent expliquer cette inaction. Face à un problème public particulier, les gouvernements peuvent simplement décider que la meilleure intervention possible est de ne rien faire ou de refuser d'agir. L'intervention publique nécessitant toujours des ressources (financières, humaines, naturelles, informationnelles...), l'inaction peut également être attribuable à un manque de l'une ou plusieurs types de ressources (Kingdon, 1995). De plus, certains ont démontré que le pouvoir politique ne reposait pas simplement sur la définition des enjeux à l'agenda politique, mais également sur la capacité de maintenir hors de l'arène politique des idées contraires à celles préconisées par les décideurs (Bachrach & Baratz, 1963). En ne s'attardant qu'aux politiques gouvernementales, on exclut donc une myriade d'éléments essentiels à un portrait plus précis de l'action publique.

Cette thèse part donc d'une conception des politiques publiques jusqu'ici rarement explorée dans le domaine du loisir municipal. En effet, la majorité des recherches empiriques portant sur les politiques produites par les services municipaux de loisir sont en lien direct avec le processus d'élaboration de politiques écrites. Au Québec, ces recherches s'intéressent principalement à la production de modèles pour l'élaboration de politiques gouvernementales écrites (Hébert, 1999; Laquerre, 2003; Laquerre & de la Durantaye, 2003; Levesque & Lemieux, 1997), à l'analyse de cas précis (Angers, 1994; Béliveau Paquin, 2003; Dulude, 2004) et à l'analyse de contenu de politiques écrites (Coutu, 2004). Bien que ces études constituent des pistes intéressantes pour quiconque entreprend une démarche d'élaboration formelle de politique, elles n'abordent qu'une infime partie des politiques publiques des services de loisir. Ces analyses excluent donc tout un pan du processus de production des politiques publiques, vu dans son sens large.

De plus, lorsque les services municipaux de loisir procèdent à l'élaboration de documents officiels, les organismes et les citoyens sont habituellement appelés à jouer un rôle important dans cette démarche. En fait, lors de la rédaction de projets de nouvelles politiques, il est fréquent, à tous les niveaux, que les gouvernements donnent la parole à la société civile. Cette participation peut prendre différentes formes, que ce soit, par exemple, par des consultations publiques, par la rédaction de mémoires ou par une participation directe au processus décisionnel.

Cette participation renforce l'image d'une gouvernance participative et consensuelle. Pourtant, ces observations sont incomplètes car elles sont basées sur des situations d'exception, les services municipaux de loisir n'entreprenant que rarement une démarche formelle d'élaboration de politiques gouvernementales. Une définition plus large des politiques en loisir permet donc d'apporter un éclairage nouveau sur ces préconceptions et d'analyser les actions des services de loisir dans un cadre d'action beaucoup plus opérationnel. Aussi, la prise en compte de cette nuance dans la conceptualisation des politiques publiques est l'un des objectifs importants de cette thèse. Son opérationnalisation et son application au domaine du loisir municipal représentent deux de ses défis les plus originaux.

CHAPITRE 2 : PORTRAIT QUÉBÉCOIS DES POLITIQUES LOCALES EN LOISIR

La genèse du loisir contemporain est associée au mot latin *otium* qui, dans l'Antiquité, était utilisé par les Romains pour désigner le temps libre dont jouissaient ses citoyens. À l'opposé, le *nec otium*, qualifiait l'ensemble des activités obligatoires et structurées, liées par exemple à la guerre, au commerce, à la religion, aux charges publiques ou à la politique (Bellefleur, 2002). Comme il n'était pas nécessaire pour les citoyens romains de participer quotidiennement à la production économique, leur vie quotidienne était, plus souvent qu'autrement, libérée d'obligations. D'ailleurs, deux grands courants de pensée à l'époque antique, soit le stoïcisme et l'épicurisme, reposent en partie sur deux visions divergentes de l'utilisation de cet *otium* et des valeurs qui lui sont associées⁵.

La notion de loisir, qui s'est développée subséquemment et à laquelle on réfère dans cette thèse, diffère peu de l'*otium* classique. Comme le mentionne Bellefleur (1997), la différence réside moins dans la structure de base des pratiques qui caractérisent cet

⁵ Le stoïcisme est une philosophie qui a émergé en Grèce, au III^e siècle av. J-C., dont les fondements moraux étaient basés sur la tempérance, la sagesse, le courage et la justice. Les satisfactions de la vie devaient être abordées avec sobriété et équilibre, on se méfiait des débordements impulsifs et irrationnels de la recherche du plaisir, que l'on condamnait. L'*otium* devait être vécu avec dignité (Bellefleur, 2002), et le loisir bien vu s'il est utilisé de façon raisonnable (Damico, 1966). Quant à l'épicurisme, il s'est développé à la même époque et prônait que la fin de la vie humaine est le bonheur, et que le bien souverain est le plaisir (Lengrand, 1906). Ce plaisir est toutefois tempéré : trop de nourriture, par exemple, peut donner des malaises, donc empêche toute forme de plaisir. Pour les épicuriens, le plaisir se retrouve dans l'équilibre. De l'épicurisme s'est développée parallèlement la morale hédoniste, où « la recherche d'un état de satisfaction, de plaisir et de jouissance devait polariser la conduite de l'existence préalablement à toute autre considération morale » (Bellefleur, 2002, p. 11). Le stoïcisme et l'épicurisme, et leurs écoles affiliées, ont été les deux pensées dominantes dans le monde grec et romain durant une longue période (Renouvier, 2007). Selon Damico (1966), le stoïcisme à Rome aurait maintenu sa prédominance jusqu'au dernière siècle de la République et que l'épicurisme aurait gagné en importance dans les années subséquentes.

otium que dans la modification de la citoyenneté qui rend le loisir possible et accessible à des couches sociales de plus en plus larges. Autrement dit, le loisir moderne est un *otium* qui n'est plus un privilège de citoyenneté, mais qui est devenu plutôt, en principe du moins, l'un des droits fondamentaux de tout être humain.

Si les Romains pouvaient compter sur leurs esclaves et les métèques pour jouir pleinement de leur *otium*, la société moderne n'a pu trouver sa formule miracle pour bâtir son utopique civilisation du loisir, tel que prédite dans les années 70. Il reste que les conditions de travail – et particulièrement les salaires et les heures de travail – se sont améliorés au cours du XX^e siècle et que le travailleur, de tout rang social, peut maintenant aspirer à pouvoir concilier un peu de temps de loisir à ses obligations professionnelles et familiales. Dans une récente et très courte période de l'Histoire, le temps libre s'est démocratisé, ouvrant la porte à une forme renouvelée de citoyenneté et d'émancipation, voire une véritable révolution culturelle (Dumazedier, 1988). La notion de loisir est donc intimement liée au temps, qui a réussi tant bien que mal à se dégager partiellement de son *nec otium*.

Le loisir réfère ainsi à « une zone privilégiée de l'existence humaine où chaque personne peut, selon ses moyens économiques, ses goûts, talents et aspirations, déterminer l'usage de son temps libre et y insérer ses choix personnels des plaisirs et satisfactions qu'elle attend de la vie » (AQLM, 2000, p. 5). Ces choix se traduisent sous forme d'activités, pratiquées en groupe ou seul, de façon spontanée ou

organisée. On parle alors de loisirs, au pluriel, pour désigner l'ensemble de ces pratiques.

Tracer la ligne entre ce qui distingue les activités de loisir et de « non-loisir » s'avère à être un exercice beaucoup plus difficile à réaliser qu'on pourrait le croire. L'intérêt porté aux études du loisir a favorisé la fragmentation de ce concept et l'exploration de nouveaux sous-types de pratiques du temps libre que l'on a tenté rapidement de dissocier, tels que le sport et la culture (Marcotte & Lavigne, 2012; Stebbins, 1997). Pour de nombreuses raisons, dont politiques, certains désirent affranchir ces secteurs de l'étiquette d'activités de loisir. C'est le cas de certains représentants du milieu sportif, qui tentent d'établir une distinction entre la pratique récréative de leur discipline et le développement sportif d'élite. Plusieurs militent également pour associer la pratique d'activités culturelles semi-professionnelle ou même amateur au domaine culturel plutôt qu'au loisir. Comme il existe des chevauchements dans ces concepts, les frontières sont parfois difficiles à tracer entre la pratique professionnelle et amateur, ou lorsqu'il faut désigner les instances politiques responsables de leur développement. Malgré ces difficultés, plus spécifiques au développement professionnel du secteur du loisir, il reste que, dans sa conception populaire et

scientifique, la notion de loisir est fortement attachée à la pratique d'activités discrétionnaires, réalisées dans un temps libre de ses obligations⁶.

Les chercheurs dans ce domaine conviennent toutefois que cette notion ne peut se résumer qu'à ces conceptions plus populaires. En effet, la perception du loisir comme un temps ou une activité omet des caractéristiques qualitatives importantes. D'abord et avant tout, le loisir est perçu par ses participants comme étant une expérience et un état d'esprit. Particulièrement en psychologie, on s'intéresse aux motivations personnelles de la pratique de loisirs et au contexte plutôt qu'à l'activité comme telle. L'accent est ainsi mis sur les caractéristiques spontanées, ludiques et agréables du loisir (Pronovost, 1998) et à un décrochage de la vie quotidienne.

Ceci dit, dans son sens strict, les politiques locales en loisir peuvent ainsi correspondre à l'ensemble des interventions d'une municipalité ayant un impact sur l'organisation et l'expérimentation du temps hors travail. Cette définition pourrait se rapporter, notamment, au concept de « politique du temps », de plus en plus populaire en Europe, qui vise une meilleure harmonisation du temps de travail avec les horaires des institutions scolaires, des lieux de garde et des transports (Méda, 2005)⁷. Malgré la forte pertinence de nouvelles analyses portant sur cette politique de

⁶ Le concept de loisir retenu dans cette thèse regroupe ainsi un pan large d'activités diverses et regroupera à la fois la pratique d'activités récréatives, sportives et culturelles. Le loisir devient alors le concept fédérateur et regroupe tant la pratique du sport, du plein air, de la culture et de l'activité physique. À moins d'une indication contraire, les associations locales de loisir réfèrent également aux associations sportives.

⁷ Pour une vision plus québécoise, voir *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux*, sous la direction de Diane-Gabrielle Tremblay (2005).

« synchronisation sociale » (de la Durantaye, 2005), qui complètent en quelque sorte les politiques urbaines de l'espace (urbanisme, aménagement), il importe de souligner ici que cette thèse n'abordera pas sous cet angle la relation entre le loisir et la Ville.

En effet, la thèse s'attarde plutôt aux services municipaux de loisir, à leur rôle et à leurs politiques. Si à l'origine, le rôle de ces services de loisir était fortement attaché à l'organisation d'activités récréatives et sportives, l'étude de leur évolution historique permet de constater qu'ils se sont vus graduellement attribuer des champs de compétences qui diffèrent de plus en plus de leur rôle d'origine. Le service municipal de loisir, souvent rebaptisé service de loisir et de vie communautaire, joue maintenant un rôle social important dans la dynamique des communautés qui dépasse la simple prestation d'activités récréatives. Cette thèse désire donc explorer davantage cet organe de l'appareil municipal qui est souvent appelé à travailler de concert avec la société civile, à soutenir ses initiatives et à prendre en main des responsabilités à caractère social.

Par conséquent, la définition du loisir retenue dans cette thèse, et qui servira à cerner ce qui fait partie de l'étude ou non, est administrative; ses frontières sont définies par la structure municipale plutôt que sa fonction. On s'intéresse donc aux politiques des services municipaux de loisir plutôt qu'aux politiques locales de loisir⁸. La distinction est importante et des raisons d'ordre méthodologique justifient notre choix conceptuel. N'étant pas formellement définies, force est d'admettre que les frontières

⁸ Bien que nous utilisions dans cette thèse les deux concepts comme synonymes.

de la fonction du loisir municipal demeurent vagues. Une approche plus inductive a donc été privilégiée. Au lieu de se questionner sur ce que constitue ou non la fonction du loisir municipal (et comment est répartie cette fonction au sein de divers services municipaux), notre thèse analyse la dynamique d'un service municipal précis, ses responsabilités et la façon dont sont définies ses tâches et ses responsabilités dans l'organisation du loisir libre ou encadré⁹.

Cette section explore plus en profondeur les services municipaux de loisir québécois et leurs politiques dans une perspective historique. Plus précisément, cette section aborde les rôles et fonctions d'un service municipal de loisir, leur évolution et leurs fondements, l'explosion des champs de compétences des municipalités et l'impact des politiques des gouvernements supérieurs, dont la réorganisation municipale de 2002, sur les services municipaux de loisir dans les grandes villes.

2.1 Rôles et fonctions du service municipal de loisir : les dimensions de son intervention

Présents dans la majeure partie des villes de plus de 5000 habitants, les services municipaux de loisir jouent un rôle central dans l'organisation et la mise en œuvre du loisir sur leur territoire. Le service municipal de loisir est un chef de file du développement du loisir dit « public », que l'on distinguera dans cette thèse du loisir

⁹ Ouvrir à une définition plus large axée sur la fonction du loisir municipal aurait impliqué *de facto* la contribution d'autres services municipaux (travaux publics, culture...), ce qui aurait forcé l'élaboration d'un cadre d'analyse axé sur la coordination entre les services municipaux et l'adoption d'une tangente qui nous éloignerait de nos préoccupations premières. Il a donc été décidé d'axer sur le service municipal de loisir et sa dynamique, tout en explorant, de façon plus secondaire, les relations qu'il entretient avec les autres services municipaux.

commercial (l'ensemble de l'industrie du loisir) et du loisir ipsatif (vécu chez soi) (Thibault, 1979). Les politiques des services municipaux de loisir sont à la fois complémentaires et concurrentes à la forte offre de produits et de services commerciaux de loisir et du temps élevé passé librement à la maison. En effet, le loisir public se distingue du loisir commercial et ipsatif en se basant sur une toute autre logique, fondée sur la participation et le développement des communautés. En proposant à ses citoyens d'être à la fois clients de services et acteurs de la prise en charge du loisir de leur propre communauté, le service municipal de loisir et ses politiques se différencient donc, par leurs valeurs et leur portée, de l'ensemble de l'offre privée de services et de biens de consommation ou du loisir « cocooning » vécu à la maison (Thibault, 2008; Thibault & Lequin, 2001).

La municipalité n'a pourtant pas d'obligations légales et formelles en loisir. Contrairement à d'autres secteurs municipaux, aucune loi cadre ne force l'intervention municipale dans ce secteur. Les politiques des services de loisir et les importantes ressources humaines, budgétaires et physiques qui y sont consacrées ne sont pas le fruit d'obligations légales, mais émergent plutôt d'une demande pour des services plus variés, un jeu d'influence des acteurs et un désir des élus d'utiliser le loisir pour le développement de la qualité de vie et, dans des visées plus ou moins spécifiques, le développement social, économique et culturel.

Les services municipaux de loisir cherchent d'abord et avant tout à répondre aux besoins exprimés par la population pour la pratique d'activités de loisir sur leur

territoire. Ces besoins peuvent se traduire, entre autres, en termes de quantité ou de qualité de services et d'infrastructures de loisir; de distribution géographique de ces services et infrastructures, en lien avec des facteurs socioéconomiques (quartiers défavorisés, concentration d'immigrants...) ou démographiques (quartiers de jeunes familles, d'aînés...); ou par la participation à l'offre de programmation ou à l'émergence de nouvelles demandes d'activités (Godbey, 1985). Le service de loisir joue alors un triple rôle face à l'expression de ces besoins : un rôle consultatif pour bien comprendre les besoins exprimés, un rôle de prestataire de services dans l'organisation d'une programmation de qualité et, comme observé dans de nombreuses municipalités, un rôle de catalyseur pour faciliter la prise en charge de l'offre de loisir par les citoyens et soutenir les initiatives civiles et des associations.

Ce qui est spécifique au loisir public, ainsi qu'aux politiques et aux programmes qui en découlent, est sa finalité non lucrative, ses valeurs d'accessibilité et de prise en charge et la recherche d'impacts sur les individus et la collectivité comme la santé, la cohésion et l'appartenance. Les services municipaux de loisir prennent le leadership d'un pan du loisir organisé soit parce que celui-ci est jugé non rentable par les entreprises privées, soit parce que, à la suite de demandes venant de citoyens ou de groupes ou pour des considérations strictement électorales, les élus ont décidé qu'il serait assumé solidairement par les contribuables.

En reprenant les prémisses de la théorie économique classique, force est d'admettre que les services municipaux de loisir ne gèrent principalement pas des biens publics,

mais beaucoup de biens club, où l'exclusion, par le coût d'inscription, devient un obstacle à la participation. Si l'offre d'activités de loisir comporte indéniablement un facteur d'exclusion par son coût de revient, les services municipaux de loisir tentent de réduire cette inaccessibilité en assumant les coûts des parcs et des infrastructures et en offrant un soutien aux initiatives civiles, qui offrent des activités généralement moins coûteuses que les entreprises privées¹⁰. Comme nous pourrons le voir dans la prochaine section, le rôle du service de loisir a évolué, au point même qu'il n'est souvent plus en charge de la prestation directe des services, mais cherchant plutôt à s'assurer qu'il existe une gamme variée de services de qualité offerts à sa population, quel que soit leur fournisseur. Le loisir public et l'action des services municipaux de loisir se distinguent donc principalement par leur portée non mercantile et leurs valeurs d'accessibilité, de sécurité, de qualité des services, ainsi que de diversité et d'adaptabilité des lieux et des programmes (Thibault, 2008). L'importante dimension civile du loisir public vient contribuer à cette finalité non lucrative en s'associant, dans certains milieux, aux services municipaux de loisir pour l'offre de services

2.1.1 Les fonctions du service de loisir

L'action des services municipaux de loisir peut se résumer à trois grandes fonctions, dont l'importance varie d'un milieu à un autre. L'importance accordée à chacune de

¹⁰ Ceci dit, il importe de mentionner ici que la nature de la thèse ne s'inscrit pas dans une perspective économique ou traite, plus spécifiquement, de la théorie des biens clubs. Cette théorie vise principalement à trouver un équilibre entre la quantité de biens disponibles et la taille du groupe, et du même coup, devient une théorie d'inclusion et d'exclusion optimales (Buchanan, 1965), ce qui se distingue du cadre d'analyse proposé dans cette thèse.

ces fonctions aura un impact déterminant sur les responsabilités des services de loisir et la relation qu'ils entretiendront avec les associations locales de leur territoire.

La première fonction des services municipaux de loisir est le support à la pratique libre d'activités de loisir, l'aménagement et la gestion d'infrastructures. Cette fonction regroupe l'aménagement et l'entretien des parcs et espaces verts, des pistes cyclables, des terrains sportifs extérieurs et des bâtiments à vocation sportive ou communautaire. L'idée première de cette fonction est de garantir l'existence de commodités pour que le citoyen puisse profiter, à faibles coûts, d'installations collectives et organiser ses propres activités de façon spontanée (promenade dans le parc, bain libre à la piscine municipale...) ou organisée (participation à une ligue, cours de théâtre...). Cette fonction est à la fois la pierre d'assise et la condition préalable à l'ensemble de l'intervention locale dans le domaine du loisir, à laquelle une majeure partie des budgets municipaux dans le domaine sont attribués.

La deuxième fonction du service municipal de loisir est celle de la programmation d'activités de loisir et de la prestation directe de services. Cette fonction regroupe l'ensemble du processus de programmation, de la conception à la mise en œuvre, sans oublier les efforts de promotion. Cette programmation peut être saisonnière, dans le cas d'activités récurrentes organisées sous forme de sessions, de cours ou de ligues. Cette programmation peut également être ponctuelle ou concentrée sur un cours laps de temps, dans le cas de l'organisation de fêtes, d'événements et de festivals. L'opérationnalisation de cette fonction est peut-être celle qui varie le plus d'une

municipalité à une autre, plusieurs services municipaux préfèrent déléguer ou partager, partiellement ou entièrement, cette responsabilité avec des partenaires externes (D'Amours, 1987, 1989; Gagnon, 1996; Thibault, 2008).

Finalement, la troisième grande fonction du service municipal de loisir est le soutien à la vie communautaire et associative. Dans l'appareil municipal, les professionnels des services de loisir sont ceux ayant développé une expertise particulière pour travailler avec les groupes de citoyens. Par conséquent, dans plusieurs milieux, les services municipaux de loisir ont hérité de nouvelles responsabilités dans ce domaine – et aussi de nouveaux « clients » – à mesure qu'étaient dévolues aux municipalités de nouvelles attentes en matière de développement des communautés. Ce soutien aux associations locales prend différentes formes, mais peut se classer en cinq types de soutien distincts : le soutien financier, sous forme de subventions directes pour l'organisation ou la prise en charge d'une activité; le soutien matériel, par le prêt à court ou long terme d'équipements; le soutien professionnel, par la collaboration étroite avec l'équipe de professionnels du service municipal; le soutien physique, par l'octroi de locaux et le soutien technique, qui se traduit par des services tels que le filtrage des bénévoles.

S'ils partagent sensiblement les mêmes valeurs et souvent les mêmes fonctions, les services municipaux de loisir varient néanmoins d'un milieu à un autre. Ces différences peuvent s'expliquer par trois grands facteurs. En effet, ces services se distinguent par le type de relations qu'ils entretiennent avec le milieu et leur

responsabilité dans la prestation de services, par le mandat octroyé au service de loisir et par le référentiel sur lequel sont basées leurs politiques. La prochaine section explore chacune de ces trois dimensions.

2.1.2 Les modes d'intervention du service de loisir

Un des facteurs faisant varier les trois fonctions que nous venons de décrire est lié directement à la dynamique installée entre le service de loisir et les associations locales et à la part de responsabilité assumée par la municipalité dans chacune de ces fonctions. Une conception différente des mécanismes de mise en œuvre des services en loisir sur un territoire a une conséquence directe sur la manière dont opèrent ces différentes fonctions et sur les relations entre les acteurs, internes et externes à la municipalité, qu'elles induisent. Les modes d'intervention mis en œuvre découlent de la culture locale tout autant que de l'historique et la nature des logiques, des ressources et des outils d'intervention préconisés par la municipalité. Nous référerons dans cette thèse à trois modes d'intervention pour décrire ces relations : la prestation directe de services, la prestation partagée de services avec la société civile et la délégation de la prestation de services, ou, dit autrement, le « faire », le « faire avec » et le « faire faire » (D'Amours, 1989; Gagnon, 1996). Ces modes ne sont pas mutuellement exclusifs, mais permettent de distinguer des structures de production de services qui ont, du moins selon notre hypothèse, des impacts majeurs sur les mécanismes de gouvernance nécessaires à leur opérationnalisation.

Le modèle du « faire » est une prise en charge complète de la prestation de services en loisir par un ou plusieurs services municipaux. Par ses pouvoirs et responsabilités, la municipalité a non seulement la légitimité d'intervenir seule, mais possède également de nombreuses ressources pour parvenir à la production de services de loisir. Le contrôle sur le processus et les ressources octroyées est un avantage intéressant pour ce modèle (Gagnon, 1996), adopté dans les services municipaux où il n'y a pas de fortes traditions de prise en charge du loisir par les milieux. S'il est vrai que plusieurs services municipaux de loisir gardent certaines responsabilités de prestation directe, la tendance au Québec, depuis les trente dernières années, est de délaissé ce mode d'intervention au profit de modèles de collaboration ou de délégation. On ne peut nier, comme nous l'avons mentionné plus haut, la recherche d'une réduction des coûts ou d'une plus grande efficience économique dans ce choix. Les municipalités, qui offrent toujours plus de services, en variété et en qualité, avec moins de ressources disponibles, ont de moins en moins la capacité financière, administrative et technique de tout produire et fournir par elles-mêmes.

La réponse à cette problématique a été la mise en place d'une stratégie de partenariat où les services municipaux de loisir ont choisi de « faire avec », c'est-à-dire de faire appel à un ensemble plus ou moins nombreux de partenaires du milieu, en grande partie des organismes à but non lucratif, plutôt que d'assurer la prestation de services eux-mêmes. La stratégie d'intervention et le rôle du professionnel au sein du service municipal de loisir, dans ce contexte, se voient complètement modifiés :

La municipalité, par le truchement de son service municipal de loisir, prend en charge les responsabilités de gestion inhérentes à la planification, à l'aménagement et à l'entretien des espaces et équipements servant de support à l'activité récréative ou culturelle, et laisse les responsabilités inhérentes à l'organisation et à l'animation de l'activité à un organisme partenaire reconnu. Le partenariat ainsi établi est généralement viable grâce à une excellente coordination entre les deux partenaires et exige une structure et des processus permanents de consultation et de concertation (Gagnon, 1996, p. 211).

Cette intervention mixte est celle qui caractérise le mieux le service municipal de loisir québécois. Le « faire avec » caractérise également la spécificité du service de loisir face aux autres services municipaux. Les avantages de ce modèle sont nombreux : maintien d'un certain contrôle par la Ville sur la qualité des services, implication des citoyens pour une réponse plus rapide face aux besoins exprimés, engagement bénévole qui permet de réduire les coûts d'opération (Gagnon, 1996) et mise en commun de ressources. Gagnon (1996) formule toutefois deux principales critiques à l'encontre de ce modèle; la première a trait à son économie et la seconde au renforcement du corporatisme :

Il n'est pas toujours apparu évident que la municipalité ait pu réaliser des économies de gestion en matière de prestation de services aux citoyens avec ce mode d'intervention. Les compensations financières directes ou indirectes octroyées aux organismes partenaires par la municipalité afin qu'ils assument les responsabilités (accueil, animation, programmation, sécurité, surveillance, etc.) qui leur sont dévolues représentent souvent un coût égal ou supérieur à ce qu'il pourrait en coûter à la municipalité pour gérer l'ensemble du service. Enfin, ce mode d'intervention n'apparaît pas toujours propice pour répondre aux besoins des citoyens. En effet, l'intérêt des organismes partenaires en matière de prestation de services est principalement orienté vers les besoins de leurs membres plutôt qu'en fonction des besoins de la population en général. On reproche ainsi à certains organismes de détourner quelquefois à leurs fins propres des ressources collectives (p. 216-217).

En ce qui a trait à l'économie du modèle, l'étude des budgets municipaux depuis les années 1980 accrédite la première critique. En effet, les budgets alloués en loisir et en culture ont doublé, en dollars constants, entre 1981 et 2009. La proportion de ces dépenses, au prorata des dépenses totales des municipalités québécoises, a également grimpé de près de 50% au cours de cette même période (voir appendice A). Toutefois, ce que Gagnon omet d'inclure dans l'équation est la contribution financière des associations locales et la valeur de l'implication de leurs bénévoles. Si la municipalité investit davantage en loisir et en culture, ses retombées sont multipliées par l'implication des associations locales (Thibault, 2008). Une raison pouvant également justifier l'importance accordée au loisir dans les budgets municipaux est la croissance de la demande de services, la diversification des mandats et l'augmentation des responsabilités déléguées aux services municipaux de loisir.

La seconde critique, qui se fonde sur le lobbyisme présumé des associations actives en loisir, constitue une piste intéressante. Par l'implication des associations locales, regroupées par des intérêts affinitaires, la stratégie du « faire avec » favoriserait le corporatisme des organisations impliquées, au détriment du bien commun. Comme on en connaît peu sur les dynamiques du lobbyisme (corporatisme) en loisir, cette critique (et tout particulièrement son impact sur la gouvernance de ce secteur) mérite d'être explorée davantage dans cette recherche.

Finalement, le dernier mode d'intervention, le « faire faire », est une délégation, par ententes d'impartition, d'une partie ou de l'ensemble de la prestation de services en loisir à un organisme – à but lucratif ou non – externe à la municipalité. La municipalité garde sa responsabilité dans le secteur, par l'élaboration d'ententes, mais se libère de son rôle de production ou de soutien. Ce mode d'intervention se distingue donc d'une privatisation de services et privilégie des mécanismes de délégation et de contrôle (D'Amours, 1989; Gagnon, 1996).

Le modèle du « faire faire » est peu répandu au Québec, du moins dans la prise en charge complète de la programmation en loisir par le privé ou par un organisme sans but lucratif seul. Ce modèle est plus fréquent dans le domaine de l'événementiel, où des entreprises privées prennent en charge l'organisation de fêtes, de festivals et autres événements ponctuels. Certaines municipalités délèguent également l'organisation des camps de jour à des ressources externes. Le modèle du « faire faire » est également présent dans la construction, l'aménagement et l'opération d'infrastructures. En effet, de plus en plus de municipalités se tournent vers le privé et établissent des ententes – souvent par bail emphytéotique – pour leurs nouveaux équipements. Même après quelques tentatives d'implantation vers la fin des années 1990, ce mode d'intervention indirecte est demeuré marginal dans son ensemble au Québec, les services municipaux de loisir préférant jouer un rôle plus actif. Cette stratégie est toutefois utilisée davantage à l'extérieur du pays, entre autres au Royaume-Uni (Coalter, 2006; Ravenscroft, 1998).

2.1.3 Les mandats du service de loisir

Les divers services municipaux de loisir se définissent également par les mandats qui leur sont confiés. Un facteur qui distingue le mandat d'un service municipal de loisir par rapport à celui d'une autre ville est la conception même de son propre rôle dans les champs d'intervention dont il a la charge. Contrairement à d'autres services municipaux qui possèdent des champs d'intervention précis et normés, les frontières du mandat des services de loisir sont généralement floues et perméables à l'interprétation.

Certaines municipalités regroupent au sein d'une même structure les champs d'intervention liés au loisir et au sport, à la culture, à la vie communautaire et au développement social tandis que d'autres les confient à des instances différentes. En absence d'un cadre légal en loisir, il en résulte des services et, selon notre hypothèse, des dynamiques de représentation, de production, de prestation et de gestion des loisirs différents. C'est ainsi, par exemple, que la gouvernance d'un service de loisir en charge du développement social, de la culture et des bibliothèques différera de celle d'un autre responsable uniquement du volet loisir et vie communautaire.

2.1.4 Le référentiel de l'intervention

En plus des mandats qui leur sont confiés, les raisons invoquées pour justifier l'intervention des services municipaux de loisir constituent le dernier aspect retenu dans notre recherche. Améliorer la qualité de vie de la communauté et la santé des personnes, favoriser le développement social, réduire la criminalité chez les jeunes...

le loisir peut servir plusieurs fins. Réquisitionné, voire instrumentalisé, par un grand nombre de politiques, centrales et locales, le service municipal de loisir influence la mise à l'agenda, la formulation et la mise en œuvre de ces politiques, comme il est réciproquement interpellé et influencé par ces dernières. Les conceptions ou les référentiels qui servent à définir et à justifier la place et le rôle du loisir et, par le fait même, les politiques et les interventions des services municipaux de loisir retiendront aussi notre attention.

Le loisir devient ainsi un outil « passe-partout » que s'approprient les municipalités pour s'attaquer à divers problèmes sociaux qui, bien souvent, ne relèvent pas seulement de la compétence des services de loisir. Le référentiel des politiques des services municipaux de loisir dépasse alors la simple organisation d'activités récréatives et s'inscrit dans une perspective plus globale du développement de la ville. La santé, le développement communautaire et la cohésion sociale, entre autres, sont souvent employées pour justifier ou orienter les politiques au sein des services municipaux de loisir (Thibault, 2008). Analyser la construction et l'évolution de ces référentiels devient ainsi essentiel à la compréhension de l'intervention en loisir dans les municipalités. Cette conception du rôle joué par le loisir municipal évolue rapidement, s'adaptant aux référentiels plus globaux issus des grands courants sociaux et politiques qui définissent l'ensemble des politiques (Jobert & Muller, 1987), qu'elles soient locales ou nationales. L'analyse historique des politiques en loisir permet d'ailleurs de distinguer de grands courants qui ont façonné à la fois la représentation du loisir et le rôle de la municipalité dans sa prise en charge. La

prochaine section aborde cette évolution du loisir public, et du même coup, celle du service municipal de loisir.

2.2 Évolution historique du loisir public : conceptions et stratégies d'intervention

Le loisir et sa municipalisation prennent leur source dans une longue tradition conflictuelle entre les classes ouvrières et bourgeoises. Décritant l'aliénation du travail au cours de l'ère industrielle, la classe ouvrière a constamment lutté pour améliorer ses conditions de vie et réduire ses heures de travail. À coups de petites victoires, remportées sur plusieurs décennies, le temps de travail des travailleurs a graduellement diminué dans l'ensemble des pays industrialisés. Au Québec, le nombre d'heures maximales de travail des hommes passent en effet de 72,5 par semaine en 1885 à 40 en 1965¹¹ (Pronovost, 1983). Progressivement, des législations protègent le travail des enfants et des journées de congé hebdomadaire sont reconnues.

Le rapport entre l'Homme, son temps de travail et son temps libre est complètement transformé. Jadis contraint à une douzaine d'heures de labeur tous les jours de la semaine, le travailleur québécois typique se voit octroyer une journée maximale de huit heures et la reconnaissance de congés hebdomadaires. Pour la première fois de l'Histoire, on assiste à la démocratisation d'un temps libre historiquement réservé aux

¹¹ Fait référence à la Loi sur les manufactures de 1885 et au Code canadien du travail de 1965. Il importe de souligner que la Loi sur les manufactures ne s'appliquait pas aux entreprises de moins de 40 employés.

élites. C'est sur ces prémisses de démocratisation du temps libre que le loisir « moderne » a pris forme.

Le loisir public a grandement changé selon les époques. Au cours des dernières décennies, les actions des gouvernements – et particulièrement celles des municipalités – sont devenues plus nombreuses et variées. Ces dernières ont vu leurs responsabilités s'accroître au fil des années. Historiquement, le service municipal de loisir et l'évolution de ses politiques prennent source à la fois des grands changements et courants qui ont influencé la gestion publique, de la définition de son champ d'intervention, du soutien préconisé à la pratique et du jeu des principaux acteurs. Une particularité de l'histoire du loisir public au Québec est le rôle dominant qu'a joué l'Église avant la Révolution tranquille. Il est ainsi difficile de passer sous silence l'importance du clergé dans les premières institutions de loisir contemporaines.

2.2.1 La genèse du loisir public au Québec et le rôle de l'Église

Si l'on peut associer les premières interventions étatiques dans le domaine du loisir aux législations visant la limitation des heures de travail et la reconnaissance de journées fériées à caractère non-religieux¹², il importe toutefois de souligner que l'État a été loin d'être proactif. En effet, selon Pronovost (1983), ces luttes « se sont faites sans la présence de l'État, presque usine par usine; quand l'État est intervenu, il était d'ailleurs presque toujours en retard sur les gains des travailleurs! » (p.206).

¹² La première fut la fête du travail, introduite en 1894 par le gouvernement fédéral (Pronovost, 1983).

Face à l'augmentation du temps libre consécutive à la diminution du temps de travail, l'État s'est fait très discret quant à son organisation. C'est plutôt l'« Église triomphante » de la première moitié du XX^e siècle qui, comme dans plusieurs autres sphères de la société québécoise, a joué un rôle d'action et d'influence considérable sur l'organisation du loisir au Québec. Le clergé de l'époque était fortement influent et enraciné dans la culture et les mœurs des Québécois. Son pouvoir reposait principalement sur la foi, qui imposait le respect et l'adhésion aux valeurs et aux institutions ecclésiastiques, et sur son rôle essentiel de dispensateur de services, entre autres en éducation, en santé et en aide socio-caritative. Ces deux facteurs ont ainsi permis la mise en place d'un solide cadre idéologique à partir duquel l'Église exerçait son influence (Linteau, Durocher, Robert, & Ricard, 1989), une influence qui a eu un impact indubitable sur les premières interventions dans le domaine du loisir (Bellefleur, 1986, 1997).

Synonyme d'oisiveté, le loisir a souvent été perçu péjorativement par le clergé, plusieurs activités allant à l'encontre de ses valeurs morales ultramontaines. Le caractère hédoniste de ce nouveau temps libéré « a été longtemps une doctrine combattue, occultée, refoulée et souvent réduite au rang de perversion morale et sociale, de délinquance ou de déviance, quoique avec un niveau de tolérance directement proportionnel au fait d'être bien situé dans l'échelle sociale » (Bellefleur, 2002, p. 12). Le loisir a été « pris en charge » par l'Église, dont l'action s'est articulée

autour de deux stratégies, qui ont eu un impact tant sur la pratique d'activités de loisir que sur la création des premières organisations de loisir.

La première a consisté à établir un cadre normatif encourageant la pratique d'activités compatibles avec les préoccupations d'ordre moral qu'elle prônait. Ironiquement, le loisir, dont la définition inclut souvent des notions de liberté d'action, a rapidement été encadré et décrit en termes de bonnes et de mauvaises pratiques. Le sport y était perçu comme étant un « triple danger pour la culture, la langue et la foi, [s'agissant] d'une pratique anglaise et protestante » (Pronovost, 1983, p. 184). Le loisir était également synonyme de menace à la famille, d'« occasions prochaines de pêché », d'occasions de fortes consommations d'alcool, de « mauvaises rencontres » et de « trop grande parade de charmes féminins » (Pronovost, 1983, p. 185). En bref, selon le clergé de l'époque, « toutes nos grandes maladies sociales sont plus ou moins liées à la mauvaise utilisation des loisirs »¹³ (Bellefleur, 1997). Le loisir a été utilisé comme un moyen d'éducation à la morale chrétienne plutôt que comme un moyen d'émancipation et de promotion des valeurs épicuriennes. Il est alors devenu un instrument dans la lutte doctrinale du clergé contre le protestantisme, le laïcisme¹⁴, l'existentialisme, l'hédonisme... et le communisme (Bellefleur, 1986).

En parallèle à la « croisade de moralisation pour contrer les effets jugés pernicioseux du « consommisme » en ascension » (Bellefleur, 1997, p. 30), la seconde stratégie

¹³ Père Gonzalgue Poulin, cité dans Bellefleur (1997, p. 29).

¹⁴ Laïcisme, dans le sens suivant: « doctrine qui refuse de reconnaître aucun caractère religieux aux institutions et spécialement à l'enseignement » (Bellefleur, 1986, p. 137).

employée par l'Église a été l'organisation et la prise en charge directe d'activités de loisir. C'est d'abord sous la forme des cercles paroissiaux, des « patros » et des colonies de vacances au tournant du siècle, puis par les œuvres des terrains de jeux (OTJ) en 1929 que l'Église jette les bases de l'encadrement paroissial du loisir. Décentralisées, souvent au niveau des paroisses, ces organisations à mission éducative axées sur la promotion des « bons loisirs » concentrent leurs interventions sur la jeunesse, notamment en milieu défavorisé. D'autres organisations religieuses, telles que la Ligue ouvrière catholique, la Jeunesse ouvrière catholique, le Cercle des fermières et l'Union catholique des femmes rurales participent également à l'offre de services (Pronovost, 1983). À l'époque, ces structures étaient peu novatrices. Elles faisaient en fait main basse sur des initiatives déjà existantes en leur associant une mission catholique (Bellefleur, 1986, 1997).

Dans ce loisir naissant, l'État a joué plutôt un rôle effacé de support aux initiatives ecclésiastiques. D'une part, il a été appelé à jouer un rôle supplétif à l'autorité morale de l'Église en légiférant sur certains aspects de l'organisation d'activités de loisir. Si l'État n'a pas toujours obtempéré aux demandes du clergé, les requêtes de celui-ci étaient pourtant nombreuses : « réglementer la vente des liqueurs alcooliques, [...], censurer le cinéma ainsi que les publications jugées immorales ou obscènes [et] interdire les activités de loisir, notamment sportives, préjudiciables à la présence aux offices liturgiques, les dimanches et les jours de fêtes religieuses » (Bellefleur, 1997, p. 35).

L'État sera ensuite appelé à soutenir sur le plan logistique et parfois financier les œuvres du clergé. Ce sont les municipalités en fait qui sont principalement mises à contribution dans cet exercice. Leur proximité avec les structures paroissiales existantes et avec les citoyens vont permettre le développement d'infrastructures et d'équipements répondant aux besoins et aux particularités de la population, sans en faire porter le fardeau financier sur la paroisse. Les autorités municipales n'étaient cependant pas appelées à intervenir directement dans la prestation de services. Le contenu des activités devait rester la chasse gardée des autorités ecclésiastiques, le plus loin possible de l'ingérence étatique (Bellefleur, 1986, 1997). Ce partage des responsabilités, où « l'autorité publique s'occupait du bien commun temporel [et] l'Église appuyée de laïcs chrétiens se chargeait des finalités civiques, éducatives et spirituelles du loisir » (Bellefleur, 1986, p. 66), a dominé l'organisation du loisir public et communautaire québécois entre 1940 et 1960.

2.2.2 1960-1975 : La Révolution tranquille et la municipalisation du loisir

Au cours des années 1960, il devint de plus en plus difficile pour l'État d'affirmer et de justifier sa présence dans l'offre d'activités de loisir tout en continuant de soutenir le principe de la confessionnalité et les valeurs ultramontaines. L'Église, par ailleurs, qui n'avait aucun désir *a priori* de rentabiliser ses œuvres de loisir, commençait à reconnaître qu'elle n'avait plus les moyens de maintenir ses activités (Bellefleur, 1986, 1997). De plus, d'autres acteurs, dont les artistes et l'entreprise privée, jouaient un rôle de plus en plus important dans le domaine. Les demandes adressées à l'État par ces différents acteurs devenaient ainsi difficiles à concilier :

Le clergé défendait son orthodoxie doctrinale, les artistes leur liberté de création, les industriels et les marchands la libre entreprise et les médias la liberté d'expression et d'information, bref un jeu dialectique des libertés qui cherchait à tâtons son lieu d'équilibre et sa place au soleil face à un loisir de plus en plus polymorphe et où les demandes adressées à l'État reflétaient les contradictions sociales. Par exemple, les pouvoirs publics pouvaient-ils subventionner la danse que l'Église condamnait vigoureusement, tolérer des spectacles que la morale dominante réprouvait ou appuyer des artistes dont les œuvres ridiculisaient les conventions sociales établies, les normes d'esthétique dominantes, les vieux tabous sexuels et le rigorisme moral? (Bellefleur, 1997, p. 74).

La municipalité et les autres services publics sont également l'objet de revendications pour le moins paradoxales :

Il se produisit à la fin des années 1950 une sorte de confusion que l'on peut formuler ainsi : les municipalités, comme les autres niveaux de services publics, étaient appelées à suppléer à l'insuffisance de ressources des organismes privés tandis que ceux-ci déclaraient faire de la suppléance à l'inaction des pouvoirs publics. C'était l'ère de la suppléance générale. En fait, le fond de la question n'était pas uniquement dans la complémentarité, mais dans la subordination des rôles et des fonctions (Bellefleur, 1997, p. 77).

Cette confusion quant aux rôles de ces acteurs n'est toutefois pas surprenante. Il faut dire que le Québec de l'époque est en pleine mutation et que de nombreux facteurs sociaux, politiques et économiques poussent les institutions québécoises à revoir leur rôle et à se bâtir, pour plusieurs d'entre elles, une nouvelle identité. La Révolution tranquille, caractérisée, entre autres, par l'émergence d'une société de consommation, l'urbanisation rapide et le rejet des valeurs ultramontaines représente à la fois le déclencheur et la trame de fond des changements qui affecteront le portrait politique québécois de l'époque. Sur le plan socioéconomique, le développement des technologies de production, le maintien de la lutte pour de meilleures conditions de

travail, la croissance du pouvoir d'achat des consommateurs et l'émergence d'une économie basée sur le secteur tertiaire ont grandement contribué à l'augmentation du temps libre des Québécois et à l'affirmation du désir d'améliorer leur qualité de vie. Pendant que les appareils ménagers électriques procurent davantage de temps, la télévision et l'automobile deviennent accessibles aux familles et offrent de nouvelles occasions d'occuper leur temps libre et de prendre connaissance de toutes les possibilités qui s'offrent à elles. On assiste également avec la poussée du féminisme à une entrée progressive des femmes sur le marché du travail et à une libéralisation des mœurs qui remettent en question les relations hommes-femmes, modifient leurs rôles respectifs et de ce fait les rapports traditionnels à la famille et au loisir. Sur le plan politique, on assiste à l'établissement « d'un nouveau contrat social par lequel l'État prend en charge de nombreux secteurs qui jusque-là ne relevaient pas de ses prérogatives, [assurant ainsi] le relais de la société civile » (Harvey, Andrew, & Dawson, 1990, p. 34). La Révolution tranquille a eu comme effet la sécularisation de l'État, la consolidation du modèle de l'État-providence et le développement massif d'une fonction publique professionnelle pour répondre à la création de nouveaux ministères et de nombreux nouveaux programmes (Linteau *et al.*, 1989).

C'est dans ce contexte que la municipalité et les gouvernements supérieurs ont renforcé leur autonomie d'action par rapport au clergé. Déjà, en 1960, plus d'une trentaine de services municipaux de loisir avaient vu le jour dans les plus grandes

municipalités¹⁵ et 6,6 % des dépenses municipales des villes de 10 000 habitants et plus étaient alors consacrés au loisir¹⁶ (Bellefleur, 1997). Le mouvement prend rapidement de l'ampleur et en une décennie, entre 1969 et 1978, les dépenses municipales en matière de loisir et de culture passent de 37,8 à 182,7 millions \$ et les dépenses *per capita* de 9,46 \$ à 39,49 \$ (D'Amours, 1982). On assiste à un « renversement de subordination » (Bellefleur, 1997, p. 78), les œuvres du clergé faisant maintenant partie d'une offre de services publics plus large qui dépasse le cadre décentralisé paroissial pour s'appliquer à l'ensemble du territoire urbain. La municipalité prend donc une responsabilité accrue dans le développement du loisir local, à l'instar de certaines villes américaines qui ont, dès les années 20, adopté un modèle de prestation similaire (D'Amours, 1981; Fulk, 2009)¹⁷.

La municipalisation du loisir public dans les années 60 n'implique pas *de facto* une faible participation du milieu associatif au développement du secteur. Bien au contraire, si l'on assiste au Québec à une rapide étatisation des grandes institutions de la société québécoise (santé, éducation, services sociaux...), la laïcisation des œuvres sociales, ou « bonnes œuvres », est souvent reprise en main par des bénévoles, appelés à combler le vide. Cette laïcisation est graduelle et malgré les modifications entre 1965 et 1968 de la *Loi des fabriques* (2011b) qui empêchent d'« acquérir, détenir ou administrer des biens pour fins de loisirs ni exploiter des œuvres ou

¹⁵ D'Amours (1982) mentionne qu'en 1965, à la naissance de l'Association des directeurs de loisir municipaux, 80 municipalités avaient retenu les services d'un directeur ou d'un responsable des loisirs.

¹⁶ Cette statistique est tirée du Rapport Bélisle (1964), cité par Bellefleur (1997, p. 78), qui mentionnait qu'un échantillon de 66 villes de plus de 10 000 habitants avaient consacré 6,6% de leurs dépenses pour des services récréatifs et communautaires.

¹⁷ L'ouvrage de Fulk est une réédition de 1922.

entreprises de loisirs » (article 72), la présence du clergé se fait toujours sentir (D'Amours, 1981). Comme le souligne D'Amours, (1981), on vit alors « moins de vicaires sur les terrains de jeux, mais ils étaient beaucoup plus nombreux aux tables de commission municipale de loisirs, y siégeant à titre d'aumônier ou d'aviseur moral » (p.6). Durant cette transition des responsabilités en matière de loisir entre le clergé et la société civile, la fabrique a rapidement fait place à la municipalité dans la gestion des infrastructures récréatives et sportives, mais la participation des acteurs ecclésiastiques n'a pas diminué au même rythme, ces derniers continuant d'y exercer leur influence.

Cette transition a toutefois connu quelques difficultés. L'organisation de la pratique, la gestion des clubs locaux et plusieurs autres organisations de loisir et de sport ont été confiés à des bénévoles, appelés à occuper des rôles pour lesquels ils étaient mal préparés. La société civile est ainsi appelée à occuper de nouvelles responsabilités, tout en étant confrontée à la professionnalisation du secteur :

La troupe de bénévoles dévoués a dû, dès le début des années soixante, s'attarder à des questions nouvelles qui jusque-là, n'avaient que très peu retenu leur attention. Citons, par exemple, la planification des services publics de loisir de façon à donner accessibilité à tous, la démocratisation de toute pratique de loisir souhaitable, l'ouverture des politiques paroissiales de loisir sur des dimensions communautaires élargies, la relation avec un nouveau type de spécialiste sorti des écoles universitaires... Combien d'ajustements durent alors faire ces bénévoles habitués à des travaux plus simples dans des territoires à dimension « de coin de rue » ou de voisinage. Dans ce temps, les politiques pour le loisir des jeunes ou de la famille étaient développées par les autorités religieuses avec très peu d'intervention des pouvoirs publics. Ces bénévoles vécurent donc des conflits personnels importants dans ce moment de laïcisation. Plus l'institution publique locale agrandissait son champ de responsabilités, plus les professionnels envahissaient ces

nouveaux territoires, plus le bénévole se sentait devenir inutile. Et c'est ainsi que le bénévolat a connu un déclin important sur le plan municipal. Il fallut l'avènement de courants nouveaux comme la participation, l'animation sociale, la consultation pour remotiver les bénévoles de certaines associations volontaires à travailler au développement du loisir communautaire (D'Amours, 1981, p. 7).

La municipalisation du loisir public vécue au cours des années 60 n'a cependant pas exclu la participation des citoyens. Dès 1964 en effet, et bien qu'ils déplorent l'insuffisance de leurs moyens et se considèrent mal préparés pour offrir une gamme de services adéquats, on estime sommairement à 3000 le nombre d'organismes de loisir, de sport et de mouvements de jeunesse¹⁸ (Comité d'études sur les loisirs l'éducation physique et les sports, 1964). C'est alors que l'on observe déjà à cette époque les balbutiements de nouvelles formes de relations entre la société civile et l'administration publique locale, qui se consolideront et se formaliseront durant les décennies suivantes. La prestation directe d'activités par la municipalité représente indéniablement une tendance lourde, ce qui ne l'empêche pas de jouer, dans les premières expériences des services de loisir, un rôle de partenaire. Étrangement, le modèle d'implication de la société civile dans le domaine du loisir reste en marge des grandes tendances d'organisation communautaire de l'époque. En effet, pendant que les comités de citoyens et les « animateurs sociaux » revendiquent un plus grand droit

¹⁸ L'étude inclut dans ce nombre l'ensemble des organismes du secteur non gouvernemental : œuvres de loisirs communautaires, les mouvements de jeunesse, les clubs et associations sportives, les conseils de bien-être, clubs sociaux, sociétés culturelles et artistiques ainsi que les organismes commerciaux de loisirs et les universités (Montréal, Mc Gill, Laval, Sir George Williams et Sherbrooke). Ces dernières sont considérées importantes pour la préparation des spécialistes du secteur. Le même rapport fait état de 1624 clubs scouts en anglais et 1258 de langue française, 400 clubs 4H, 600 cercles de jeunes naturalistes, une centaine de corps de majorettes et de clairons, de troupes de danses folkloriques et de théâtre amateur, en plus de 65 « Jeunesses musicales » (Comité d'études sur les loisirs l'éducation physique et les sports, 1964).

de parole et de participation de la population dans les décisions d'aménagement, de logement et de transport et de meilleurs services en éducation, en santé et en services sociaux (Lamoureux, Lavoie, Mayer, & Panet-Raymond, 2002), le modèle en loisir, davantage consensuel et partenarial, contraste avec l'émergence de l'action communautaire autonome au Québec, plus revendicatrice et militante.

La prise en charge du loisir par la municipalité – et le gouvernement provincial – s'est faite sous le thème de la nécessité de garantir le droit au loisir des citoyens, droit établi dès 1948 dans l'article 24 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (Nations Unies, 1948). D'une part, le discours de l'État s'appuyait sur la nécessité de suppléer au manque de ressources des organisations à but non lucratif, pour garantir un loisir pour tous. D'autre part, l'État se considérait être le seul capable de garantir l'accessibilité à des activités et à des équipements de qualité, en assurant une offre de services qui ne réponde pas à une logique mercantile, et *ipso facto*, d'exclusion.

C'est dans cette perspective que le droit au loisir devient le véritable fer de lance de tous les documents d'orientations de l'époque. Au gouvernement provincial, il a inspiré le *Rapport Bélisle* (1964) qui a fortement marqué l'organisation des premières structures gouvernementales en loisir¹⁹ et fait état de la pauvreté de la structure du loisir à l'époque, particulièrement en milieu rural. Au plan municipal, le droit au

¹⁹ Devant, entre autres, la difficulté du milieu à s'organiser, le Rapport Bélisle appelle à une municipalisation du loisir et à la coordination du secteur non-gouvernemental. Précurseur, on y dresse déjà les bases d'une intervention régionale, appuyée par une structure gouvernementale provinciale. Le Rapport Bélisle a mené à la Création d'un Bureau des sports et des loisirs rattaché au nouveau ministère de l'Éducation en 1965 et du Haut-commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports en 1968 (Bellefleur, 1997).

loisir est la pierre d'assise du premier document rédigé par l'Association des directeurs de loisir municipal de Québec (ADLM) : la *Déclaration de Montmorency* (1968). Curieusement, même si cette *Déclaration* a été rédigée par des professionnels municipaux, elle ne visait pas à décrire spécifiquement le rôle que la municipalité entendait jouer dans ce loisir émergent. L'Association adresse plutôt des principes d'action généraux à l'ensemble des corps publics et aux organismes privés et approfondit la notion du droit au loisir pour tous sous d'autres dimensions corollaires. La *Déclaration de Montmorency* prône le droit à la sécurité physique²⁰ et morale, le droit d'être informé sur les opportunités de loisir, de s'initier à de nouvelles pratiques et d'être éduqués au loisir, le droit de choisir librement des activités offertes par du personnel professionnel ou bénévole formé et le droit d'être entendu par des mécanismes de consultation. Les premières orientations spécifiques au loisir municipal ont plutôt émergé d'un livre de l'ADLM paru en 1970, *Le loisir et la municipalité : guide d'intervention*. Ce guide reprend de façon plus opérationnelle les principes d'action de la *Déclaration de Montmorency* en suggérant des moyens que la municipalité peut adopter pour assurer l'accessibilité au loisir ainsi que la rationalisation et la planification de ses ressources.

Cette époque a également vu naître une première génération de professionnels dans le domaine du loisir. Le loisir fait l'objet d'une formation technique et universitaire dès 1969 (Bellefleur, 1997), influencée par les professionnels formés aux États-Unis et en

²⁰ Notamment en réglementant le loisir commercialisé et les « faux spécialistes, instructeurs, moniteurs, professeurs de tout acabit (diction, danses modernes ou ballet, judo, yoga [sic!], etc.) qui s'improvisent dans le domaine et exploitent de façon éhontée la crédulité du public » (1968, p. 28).

Europe. Des programmes sont mis en place par les gouvernements provincial et fédéral pour favoriser l'embauche de directeurs, d'animateurs et de gérants d'équipements dans les municipalités québécoises. Notons à ce sujet le programme d'initiatives locales (PIL) du gouvernement fédéral qui a grandement contribué, au début des années 1970, à l'embauche d'employés temporaires par les municipalités et les organismes locaux et duquel sont nés de nombreux projets en loisir et en sport. À la même époque, le gouvernement provincial a mis en œuvre des programmes visant l'embauche de personnel permanent dont principalement les directeurs de loisir et les animateurs socioculturels, en plus d'investir massivement dans le développement des infrastructures récréatives et sportives.

En bref, cette époque a été témoin de la naissance et de la consolidation des structures qui assureront dans les années subséquentes un rôle de premier plan aux municipalités en matière de loisir. Le gouvernement provincial s'est doté de ses premières structures dédiées au loisir et au sport – qualifiées toutefois de timides par le sociologue Gilles Pronovost (1983) – et de ses premiers programmes. Cependant, même si dès les années 1960, le gouvernement du Québec a joué un rôle indéniable dans la structuration du loisir par la mise en place de programmes d'aide financière et d'embauche d'employés municipaux permanents en loisir (Gagnon, 1996), c'est sur la municipalité que reposait déjà la plus grande pression pour la prestation d'offre de services. Les services municipaux de loisir se sont multipliés, particulièrement au début des années 1970, et ont joué un rôle névralgique dans la prestation d'activités à la population et le développement d'infrastructures. Le développement rapide

d'infrastructures lourdes (bibliothèques, centres culturels, aré纳斯, etc.) est alors grandement soutenu par les gouvernements supérieurs qui investissent des millions de dollars dans des programmes conjoints d'aide à leur construction. Le milieu associatif, de son côté, est également en restructuration. Les œuvres de loisir communautaire et les mouvements de jeunesse laissent tranquillement place à une gamme plus variée d'associations de loisir, particulièrement en milieu urbain. Cette consolidation du milieu associatif est d'ailleurs un facteur important dans l'organisation du loisir public dès la fin des Trente Glorieuses.

2.2.3 1975-1985 : La fin des Trente Glorieuses et la décentralisation

Le milieu des années 1970 est marqué par un ralentissement économique important qui signale la fin des « Trente Glorieuses », période de prospérité que la plupart des pays développés, incluant le Canada et le Québec, ont connue au cours des années d'après-guerre. Constatant qu'il devient de plus en plus difficile de maintenir son modèle d'État-providence, le gouvernement québécois, à l'instar d'autres sociétés, remet alors en question les modes de prestation des services qu'il offre à la population. Il articule alors son discours sur une prise en charge des communautés (Bellefleur, 1997; Gagnon, 1996; Harvey *et al.*, 1990) et privilégie grandement la décentralisation (Gouvernement du Québec, 1978, 1979). Ce contexte touche directement les services publics de loisir, tant au palier provincial que municipal.

C'est sur cette trame de fond que le gouvernement provincial rédige son premier véritable discours portant sur le développement du loisir et que l'on assiste à la

consolidation du loisir à l'agenda politique (Bellefleur, 1997). Pierre angulaire du développement du loisir de l'époque, *On a un monde à recréer : Livre blanc sur le loisir* de 1979 est le fruit d'une vaste consultation qui a attiré plus de 500 mémoires venant d'associations, d'organisations et d'individus (Gouvernement du Québec, 1979). Cette consultation avait confirmé les principales propositions faites dans *Prendre notre temps : le Livre vert sur le loisir* paru en 1977, qui dénonçait entre autres l'incohérence des ressources consacrées au loisir, le dédoublement des structures, la participation très faible au loisir et l'accessibilité inégale aux services. Plus précisément, le *Livre blanc* de 1979 s'articule autour de quatre grandes orientations.

La première, « le citoyen, centre et priorité de la politique du loisir », réitère la reconnaissance du loisir comme un droit pour tous les groupes de citoyens et accorde une attention particulière aux exigences de consultation et de participation. Ce dernier aspect touche autant les mécanismes de participation de la population que l'importance pour les citoyens d'assumer le développement de leurs propres expériences.

La deuxième, « la municipalité, maître d'œuvre du développement et de l'organisation du loisir », reconnaît au milieu local sa position privilégiée pour assurer le développement du loisir et soutenir les initiatives de la communauté. Cette politique est la première – et à vrai dire historiquement la seule politique gouvernementale provinciale – à reconnaître ainsi la municipalité au cœur de ses

orientations. Cette orientation du *Livre blanc* s'articule parfaitement au mouvement de décentralisation prôné à l'époque par le gouvernement pour l'ensemble de ses services, dont le document fait d'ailleurs mention :

Parler de décentralisation en regard du développement du Québec, c'est évoquer un type de société où la vie en commun serait caractérisée par la possibilité pour les citoyens de prendre eux-mêmes les décisions qui les concernent de près. Dans cette perspective, il apparaît essentiel de revaloriser le pouvoir local et spécialement le pouvoir municipal, car c'est au niveau des municipalités que se trouvent les conditions par excellence de la vie démocratique d'une société : le pouvoir municipal n'est-il pas l'instance démocratique de décision la plus proche des citoyens? Ce pouvoir local sera donc appelé à assumer un plus grand nombre de responsabilités. De cette façon, devrait s'accroître chez les citoyens le désir de se doter de services locaux correspondant à leurs besoins et tenant compte des particularités de leur milieu (Gouvernement du Québec, 1979, p. 40).

La troisième orientation, « les organismes régionaux et nationaux : des partenaires des municipalités et de l'État », souligne l'apport considérable des acteurs issus de la société civile à l'échelle supralocale. Dernier membre du « triumvirat » de l'organisation du loisir, le *Livre blanc* souhaite consolider ce milieu et assurer une action plus cohérente, en regroupant certaines associations et en favorisant la régionalisation de l'action des organismes nationaux. Les conseils régionaux de loisir (CRL), alors présents dans l'ensemble des régions du Québec, sont particulièrement sollicités.

La dernière orientation, « l'État, gardien et promoteur des intérêts collectifs », clarifie le rôle qu'entend maintenant jouer le gouvernement provincial dans le développement du loisir. En fait, cette orientation n'apporte rien de novateur en soi en ce qui a trait

aux idées, s'appuyant sur la responsabilité de l'État de se porter garant de la démocratisation de l'accès au loisir, de la poursuite de « certains objectifs nationaux » et de la coordination des divers intervenants. Toutefois, c'est dans la mise en œuvre de cette dernière orientation que s'inscrit la plus grande contribution du *Livre blanc* : la création d'un ministère dédié spécifiquement au loisir. La structure précédente, le Haut-commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports, était considérée comme une entité administrativement et politiquement trop faible pour assumer la coordination de cette première politique globale du loisir et assurer les arrimages interministériels nécessaires. Le *Livre blanc sur le loisir au Québec* (1979) dresse d'ailleurs un bilan sévère des réalisations du Haut-commissariat et de sa capacité d'assurer une action crédible et cohérente au sein d'une simple direction générale :

Érigé en simple « direction générale » et par la seule autorité d'un « arrêté en conseil » – et, de ce fait, intégré plus ou moins organiquement à un ministère constitué – le Haut-commissariat n'a jamais pu jouir de l'autorité et de la crédibilité dont il aurait eu besoin pour réaliser les actions qu'on en attendait [...]. En tout cas, ce qu'on peut dire en toute certitude, c'est que, après onze années de fonctionnement et en dépit d'efforts souvent courageux, le Haut-commissariat n'a pas vraiment réussi à dissiper la confusion dont se plaignent les usagers eux-mêmes, non plus qu'à assurer les concertations interministérielles que tout le monde réclame (Gouvernement du Québec, 1979, p. 87).

La mise en œuvre du *Livre blanc* demandait donc une structure plus musclée, à laquelle ont été rattachés des mandats liés à la chasse et de la pêche. Ce nouveau ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche concentre en son sein des programmes du ministère du Transport²¹, du ministère de l'Agriculture²², et des

²¹ Programme relatifs aux pistes cyclables et aux motoneiges.

²² Soutien à la Fédération des Agricotours.

ministères des Affaires culturelles et du Tourisme, Chasse et Pêche²³, en plus de la création d'une Régie de la sécurité dans le sport, d'un Secrétariat des échanges socioculturels et d'un mécanisme de consultation avec ses partenaires appelé « Conférence nationale du loisir » (Gouvernement du Québec, 1979). Par cette intégration de l'intervention de l'État, le nouveau ministère voit ses effectifs passer à 2500 fonctionnaires et son budget atteindre les 180 millions de dollars dès sa première année d'opération (Bellefleur, 1997), provenant principalement des transferts pour le développement du réseau des parcs et des réserves. Les budgets réservés spécifiquement au loisir sont minimes et la création du ministère apporte, somme toute, peu d'argent neuf pour le développement de nombreux programmes. Le principal gain est le positionnement stratégique du loisir au sein d'une structure ministérielle spécifique à son développement.

Le désir de décentraliser, ou plutôt municipaliser le loisir, devient un dossier prioritaire du nouveau ministère. En effet, selon le *Livre blanc* (1979), « les cinq [premières] années seront prioritairement consacrées aux objectifs de municipalisation qui sont au cœur de la politique proposée » (p.91). Si les municipalités émettent certaines réticences face à ce transfert de responsabilités, elles se reconnaissent comme étant l'intermédiaire privilégié entre l'État et le citoyen. Les municipalités se considéraient également comme un remède efficace contre la lourdeur bureaucratique et le dirigisme (AQTL, 1980).

²³ Soutien à certaines fêtes populaires.

En fait, si la proposition de la municipalisation du loisir fait tant consensus, il faut admettre que la politique ne faisait que consolider les pratiques courantes, résultant d'une tendance historique lourde. En effet, comme le souligne avec justesse Bellefleur (1997), les municipalités possédaient déjà cette maîtrise d'œuvre et outre de reconnaître leurs rôles privilégiés et leurs compétences, le gouvernement ne leur accordait aucun nouveau pouvoir. Sur le plan législatif, le loisir était laissé dans le même flou juridique de la *Loi sur les cités et villes*. Sur le plan managérial, confier l'organisation et le développement du loisir au palier le plus près des citoyens ne faisait que refléter les pratiques déjà établies. Sur le plan budgétaire, la contribution des municipalités québécoises dépassait déjà largement celle du gouvernement provincial.

Or, si le gouvernement provincial faisait face à des difficultés budgétaires, il serait illusoire de croire que la municipalité était épargnée d'un tel contexte d'austérité. En effet, la municipalité est obligée, à l'instar du gouvernement provincial, de revoir ses interventions et décide de décentraliser à son tour l'organisation du loisir public. Au lieu de privilégier une prestation directe de services aux citoyens, les municipalités sont invitées à adopter un modèle de développement communautaire, dont les prémisses reposent sur une participation plus importante des citoyens, dans un objectif de co-production de services (AQTL, 1980). Ce modèle se détache des postulats d'intervention étatique de l'État-providence par sa viabilité économique difficile, voire même impossible dans le contexte financier de l'époque. Néanmoins, au lieu de prôner un laisser-faire et un délestage à quiconque voudra prendre le

flambeau, ce modèle vise à revoir le rôle des municipalités pour qu'elles deviennent partenaires des initiatives citoyennes. Ce modèle préconise la prise en charge par la communauté d'une partie de l'offre en loisir et appelle à l'exercice d'une citoyenneté plus active. Plusieurs se sont d'ailleurs questionnés sur l'impact de l'État-providence sur la vitalité des communautés :

L'État-providence reposait sur le postulat que la croissance du PIB serait toujours suffisante pour financer tous les besoins. [...] C'est dans cette foulée que le Québec s'est doté d'une fonction publique moderne importante (et par ailleurs nécessaire), mais aussi de multiples corporations professionnelles revendiquant chacune le monopole de l'exercice de diverses interventions. Le Québec y a sans doute gagné beaucoup à maints égards. Mais il y a aussi eu des effets pervers à cette évolution au plan de la vitalité communautaire et de l'autonomie des citoyens. Le coût de la gestion étatique centralisée et de la professionnalisation de ces services est lourd lui aussi : dépendance et passivité de la population, exigences sans fin, attitudes de consommation non responsable, etc. En somme, toutes choses qui sont une perte de la participation démocratique et qui finissent aussi par coûter très cher économiquement. Pour résoudre certaines situations, la participation, la responsabilisation individuelle et collective des citoyens deviennent elles aussi nécessaires (UMQ, 1994, p. 16).

La communauté locale est donc invitée à redoubler d'efforts pour se prendre en main et à organiser ses propres activités de loisir. La mise sur pied de nouveaux organismes de loisir a alors été favorisée et l'on assiste, dans le milieu communautaire en général, à une revalorisation du bénévolat (Lamoureux, Lavoie, Mayer, & Panet-Raymond, 1999). En l'espace uniquement de huit ans, entre 1979 et 1986, il est estimé que le nombre de bénévoles a doublé au Québec (Regroupement québécois du loisir municipal, 1989). Cette époque marque ainsi le début du retrait de la municipalité dans l'organisation directe d'activités et une plus grande autonomie des citoyens et de leurs associations dans leur prise en charge. Les municipalités ne « font » plus, mais

maintenant « font avec ». Les services municipaux redéfinissent donc leur intervention et passent rapidement de la prestation directe de services à la prestation de services aux organismes du milieu (Gagnon, 1996), d'une gestion basée sur une main d'œuvre bénévole plutôt que sur les professionnels.

2.2.4 1985-1995 : La réaction néolibérale du loisir

Le discours sur la décentralisation qui a caractérisé le *Livre blanc* a pris une tournure beaucoup plus agressive vers la fin des années 1980. Le Québec était alors aux prises avec une situation financière des plus difficiles, une crise des finances publiques et une récession qui semblait s'éterniser. Devant l'incapacité de répondre aux demandes des citoyens et étant fortement limité dans ses actions, le gouvernement préconise un libéralisme économique, ouvre la porte à la privatisation et accentue son discours sur le transfert de responsabilités aux municipalités²⁴. On assiste à cette époque – pour reprendre l'expression de Bellefleur (1997) – à « une réaction néolibérale du loisir ».

Le service municipal de loisir est davantage interpellé pour assumer de nouvelles responsabilités. D'une part, par leur expertise développée auprès des organismes issus de la société civile, les services de loisir voient leur champ d'intervention s'élargir, notamment en culture et en développement communautaire. Ce sujet sera d'ailleurs traité davantage dans une section subséquente. D'autre part, le gouvernement provincial se détache rapidement de ses promesses du *Livre blanc* et procède à

²⁴ Il faut relativiser entre le discours avancé à l'époque sur ces transferts et la réalité. Dans les faits, il y a eu peu de responsabilités transférées, mais plutôt une réduction des transferts financiers ou des coupes dans les subventions. Le milieu du loisir est particulièrement touché.

l'abolition de tous les programmes d'aide gouvernementale pour soutenir les municipalités (Tremblay, 1994)²⁵. Le gouvernement s'est, du fait même, presque complètement retiré du développement du loisir au palier municipal et de son rôle de partenaire des municipalités²⁶. Le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche disparaîtra d'ailleurs en 1994.

Devant cette mouvance importante de leurs mandats et faisant face à une situation financière pour le moins difficile, les services municipaux de loisir et leurs politiques changent considérablement. Pour remédier à leur situation financière précaire, plusieurs municipalités vont travailler davantage en partenariat avec le milieu privé et communautaire et opter pour la privatisation partielle ou totale de la gestion de leurs équipements (Gagnon, 1996). Ces municipalités pensent ainsi alléger le service de loisirs, réduire leurs dépenses, favoriser l'innovation et réaliser des économies d'échelle (D'Amours, 1987). Il n'est alors pas rare de voir à cette époque la signature, entre la municipalité et des compagnies à but lucratif, de baux emphytéotiques et d'ententes de gestion déléguée et de sous-traitance. Toutefois, même si l'entreprise privée prend une place plus importante – principalement dans la gestion des infrastructures, l'implication du privé dans l'organisation du loisir restera somme toute marginale – il importe de souligner que les associations locales demeurent le premier fournisseur de services en loisir et consolide la place qu'elles prenaient graduellement auparavant. Les professionnels du loisir municipal se perçoivent

²⁵ Cité dans Gagnon (1996).

²⁶ Notons l'existence de quelques programmes (dont PADEL et SIRTEL) pour équipements intermédiaires et lourds.

maintenant comme des agents de soutien aux associations locales et à leurs bénévoles et organisent moins fréquemment eux-mêmes l'offre d'activités sur leur territoire. D'ailleurs, dans 79,8% des services de loisirs en 1993, les services municipaux disposent d'une politique de reconnaissance et de soutien aux organismes (Gagnon, 1993).

Dans ce contexte, le droit au loisir, pierre d'assises du discours municipal des années 1960, n'est plus le discours dominant. La réalité économique est que les municipalités n'ont plus les moyens d'assurer la prestation des services. Le loisir public devient davantage à la charge des citoyens, où, selon certains, uniquement « ceux qui peuvent s'en payer l'exercice ou prendre en charge collectivement la promotion de leurs intérêts pourront dorénavant en jouir » (Gagnon, 1996, p. 90). D'autres croient que le « faire faire » rapproche plutôt les activités des citoyens et offrent toujours des services accessibles à la population, tout en reconnaissant que l'accès à certaines activités ou par certains groupes peut être compromis (D'Amours, 1987). Quoi qu'il en soit, le concept d'utilisateur-payeur est appliqué à regret par plusieurs services municipaux de loisir, qui n'ont d'autre choix que de faire payer dans une plus importante proportion les services qu'ils offrent aux citoyens.

2.2.5 1995-2010 : Accent sur la qualité de vie

La situation économique se rétablit graduellement dans le milieu des années 90 et le loisir bénéficie grandement de ce redressement. En effet, le loisir occupe une place plus imposante dans les budgets municipaux. Depuis 2000, le budget municipal en

loisir varie aux alentours des 13%, tandis qu'il n'avait jamais dépassé la barre des 12% avant 1995 (figure 1). En dollars constants, les montants attribués aux postes budgétaires en loisir et en culture ont presque triplé entre 1980 et 2009. Calculés en dollars courants, durant la même période, les dépenses effectuées à ces postes sont passées de 281 millions \$ à 1,83 milliard \$ (voir appendice A).

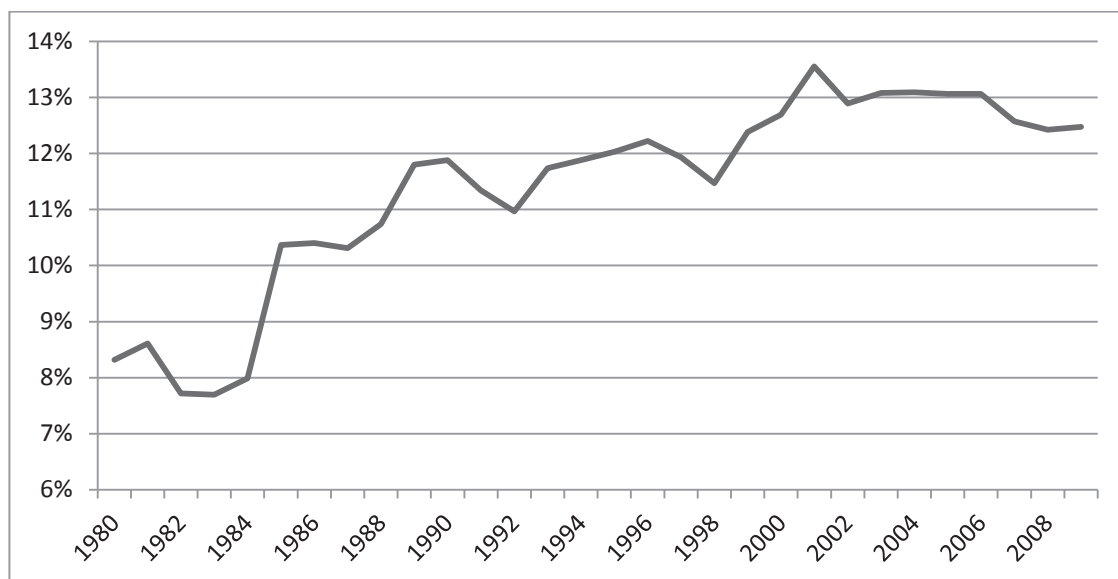


Figure 1. Évolution des dépenses municipales en loisir et culture en proportion des dépenses municipales totales, entre 1980 et 2010²⁷.

²⁷ Source : Gouvernement du Québec (1986, 1990a, 1994, 1996, 1998a, 2000a, 2002, 2005b, 2011c). Voir Appendice A pour le détail. Une modification importante a été apportée aux données précédant l'année 2000 pour rendre les dépenses totales conformes aux nouvelles normes du Ministère. Du montant total ont été soustraits certains postes concernant la portion en capital incluse dans les frais de financement (rachat d'obligations et billets à long terme, remboursement de prêts du fonds de roulement, remboursement d'autres dettes à long terme et contributions à un fonds d'amortissement pour les données de 1992 à 1999, les postes remboursement de capital et contributions fonds d'amortissement pour les années précédentes). Pour les années de 2007, 2008 et 2009, les charges ne sont pas consolidées. L'augmentation des dépenses en 2007 est notamment due à « l'élargissement du périmètre comptable et les nouvelles règles de présentation de l'information financière » (Gouvernement du Québec, 2011c, p. 15), qui rendent plus difficile la comparaison à partir de cette date.

Toutefois, même si les services municipaux de loisir et leurs politiques retiennent plus que jamais l'attention des élus, on assiste à une transformation de l'action bénévole (Thibault, Fortier, & Leclerc, 2011). Les problématiques de recrutement et de rétention, d'un sentiment d'essoufflement, ajoutées à la situation financière précaire des organismes communautaires maintes fois décriée, limitent l'action de la société civile dans le développement du loisir public et interpellent la municipalité à soutenir son milieu. Celle-ci, par le biais de son service de loisir, continue à soutenir ces interventions, affermissant un discours où le loisir est reconnu comme un vecteur important de la qualité et du dynamisme des communautés locales. Malgré ce discours, les problématiques en bénévolat restent criantes au sein de plusieurs organisations : lourdeur des tâches, peu d'appui financier ou technique, exigences de plus en plus élevées de la population, essoufflement des bénévoles, difficulté de recrutement et de rétention... (Laboratoire en loisir et vie communautaire, 2002). Cette réalité n'est pas vécue seulement au Québec, et depuis l'Année internationale des bénévoles décrétée par l'ONU en 2001, on constate que les gouvernements sont plus sensibilisés à ces problématiques et cherchent par différentes initiatives à promouvoir l'action bénévole (Laflamme, 2002). Plus récemment, certains ont remarqué l'émergence d'un « nouveau bénévolat », profondément transformé entre autres par une décision d'engagement plus individuelle et moins collective, des motivations d'engagement axées sur les bénéfices et moins sur une obligation morale, une implication plus sporadique et l'intrusion des médias sociaux comme nouvelle forme de communauté d'appartenance (Thibault *et al.*, 2011).

La municipalité ressent les effets d'une économie où la mondialisation joue une influence indéniable. Si les municipalités subissent les contrecoups d'une économie décloisonnée et d'une perte d'influence et de contrôle des États-nations, elles sont appelées à adopter une attitude proactive et à se positionner davantage. Attirer et retenir une main d'œuvre qualifiée et motivée deviennent alors des défis de taille. Alors qu'autrefois les entreprises des secteurs traditionnels s'installaient près des rivières, forêts et mines, la principale « matière première » des entreprises d'aujourd'hui est le capital humain.

C'est ainsi que le développement communautaire et social s'inscrit en complémentarité du développement économique et que la vitalité du milieu devient un facteur non négligeable de l'attraction de nouvelles entreprises et de main d'œuvre qualifiée. Plus que jamais, la notion de qualité de vie prend une dimension importante à laquelle se rattache souvent au premier plan le loisir, le sport et la culture. Par ailleurs, une théorie en vogue, celle de Richard Florida, prône l'importance des « 3 T » – technologie, talent et tolérance – pour attirer une « classe créative » suscitant l'innovation et la croissance économique (Florida, 2004). L'auteur soutient que le développement urbain ne peut se faire uniquement en bâtissant un bon climat pour les entreprises (*business climate*), mais également un climat propice aux personnes (*people climate*) – flexible pour les jeunes familles et respectueux de la diversité (immigrants, artistes ou gais) – nécessaire pour attirer et retenir ses citoyens. Considérant que les entreprises, dans une économie du savoir, s'installent là où les

citoyens les plus créatifs se retrouvent, le développement du loisir et de la culture contribuent plus que jamais au développement économique urbain²⁸.

Un autre indicateur de la qualité de vie d'un milieu est la santé. C'est pourquoi, depuis plusieurs années, des efforts importants sont entrepris pour mettre un frein à l'« épidémie d'embonpoint » qui frappe les pays occidentaux. La lutte contre la sédentarité s'intensifie. Les services municipaux de loisir sont directement interpellés afin d'agir sur l'environnement physique et social, ainsi que sur les politiques publiques, pour contrer la sédentarité à tous les âges (Gouvernement du Québec, 2004a). Parmi les recommandations de Kino-Québec sur le sujet, notons celles de maximiser les infrastructures sportives, de favoriser un aménagement urbain qui encourage de façon sécuritaire le transport à bicyclette ou à pied, de soutenir les organismes du milieu à faire la promotion de l'activité physique, d'assurer l'animation des plateaux sportifs et d'élaborer des politiques publiques qui visent l'atteinte de ces objectifs (Gouvernement du Québec, 2004a).

Au plan politique, après avoir vécu des années plus difficiles lors du ralentissement économique qui a marqué le début des années 1990, le loisir tente de reprendre pied au sein du gouvernement provincial. Après le démantèlement du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche en 1994, le loisir a été transféré au ministère des Affaires

²⁸ La thèse de Florida est critiquée sur des bases empiriques. Levine (2004) soutient qu'il « n'y a pas de corrélation entre certains des célèbres indices de Florida – l'indice gai, l'indice bohémien ou l'indice « cool » – et les indicateurs élémentaires du rendement économique urbain comme la croissance de l'emploi ou le taux de pauvreté. » De plus, « les données indiquent que les personnes occupant des emplois de la classe dite « créative » par Florida ont plutôt tendance à vivre dans les banlieues des grandes agglomérations urbaines. »

municipales et, dès l'année suivante, un vaste processus de consultation a été entrepris pour mettre en place une nouvelle politique globale en loisir et en sport, plus administrative et davantage centrée sur les organisations régionales et provinciales que le *Livre blanc*. Quelque 700 mémoires plus tard, le Ministère présentait en 1997 son *Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport*. Bien qu'on y attribue un rôle dans le développement du loisir, la place du palier local dans ces orientations demeure discrète. Le *Cadre d'intervention* s'attarde principalement à une consolidation du palier régional par la mise en place des unités régionales de loisir et de sport (URLS) et à une révision de son rôle face aux organismes nationaux de loisir et de sport. À défaut de se doter d'un ministère propre au loisir, c'est sous la forme d'un Secrétariat au loisir et au sport rattaché à un ministère que s'est développé le loisir public au cours de cette période. Le moins que l'on puisse dire est que le loisir au sein du gouvernement provincial a connu quelques difficultés à trouver son nid au cours des années suivant le dépôt du *Cadre d'intervention*. Sous le gouvernement péquiste, après avoir quitté le ministère des Affaires municipales, le loisir a été transféré à l'Éducation, puis rattaché au ministre de la Santé et aux Services sociaux, à celui de Tourisme Québec (moins de deux semaines), puis est resté quelques années sans ministère d'attache. Le Secrétariat au loisir et au sport a été démantelé avec l'arrivée au pouvoir du parti Libéral (PLQ) en 2003, avant de devenir une direction du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, sous Jean-Marc Fournier, puis rapatrié au tout nouveau ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport lorsque Fournier y fut nommé en 2005²⁹. C'était la première fois

²⁹ Michelle Courchesne (2007-2010, puis 2012) et Line Beauchamp (2010-2012) ont également occupé

depuis les années du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche que le terme « loisir » était inscrit à la dénomination d'un ministère.

En réaction à la faible place du loisir municipal dans les orientations du gouvernement provincial, l'Association québécoise du loisir municipal³⁰ rédigea, en 2000, sa propre politique du loisir au Québec. Intitulée *Loisir, communauté locale et qualité de vie*, cette politique s'articule autour de trois thèmes complémentaires : placer le citoyen comme principal acteur de son loisir, confier la maîtrise d'œuvre en loisir aux communautés locales et miser sur la mise en commun de toutes les ressources dont dispose la communauté. La politique axe son discours sur l'appropriation des enjeux en loisir par la communauté locale, celle-ci étant la plus apte à répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens en fonction des particularités de chaque milieu. Ce faisant, cette politique consolide le « faire avec » comme principal mode de prestation de services aux citoyens et accorde aux municipalités un rôle important de « leader facilitateur » (AQLM, 2000).

Le modèle de gouvernance proposé par la *Politique du loisir au Québec* de l'AQLM est axé sur la création de réseaux entre les acteurs, la concertation et la mise en commun des ressources. Selon le document, ces facteurs sont essentiels à une intervention cohérente visant à améliorer la qualité de vie des communautés locales et

le poste de ministre. Après la défaite du PLQ en 2012, le PQ a tenu à maintenir la même dénomination du ministère et Marie Malavoy occupait, jusqu'à la publication de cette thèse, le poste de ministre.

³⁰ L'Association québécoise du loisir municipal est née en 1999 de la fusion de l'Association québécoise des directeurs et des directrices du loisir municipal (AQDLM) et du Regroupement québécois du loisir municipal (RQLM). L'AQLM comptait en 2013 quelque 1700 membres actifs, associés et étudiants répartis dans plus de 275 municipalités et arrondissements du Québec.

à développer la solidarité sociale. Le loisir, dans ce sens, est considéré comme « un indicateur fiable du niveau de qualité de vie qu'une collectivité peut offrir à ses membres » (AQLM, 2000, p. 8). Plusieurs municipalités, à défaut d'avoir élaboré une politique spécifique au développement du loisir, ont adopté le document de l'AQLM pour guider leurs interventions. La *Politique du loisir au Québec* a également été utilisée comme document de référence par plusieurs comités de transition lors des fusions municipales imposées par le gouvernement en 2000.

2.2.6 Synthèse de l'évolution du loisir au Québec

En guise de conclusion de cette section, le tableau suivant fait la synthèse de l'évolution du loisir public local. Il s'attarde plus précisément sur la conception du loisir et sur les stratégies d'intervention des municipalités et du gouvernement provincial en découlant.

Tableau 1. Évolution du loisir public au Québec.

Période	Maîtrise d'œuvre	Conception de l'intervention en loisir	Stratégie d'intervention des services municipaux de loisir	Stratégie d'intervention du gouvernement provincial face au loisir public local	Principaux documents spécifiques au loisir
Avant 1960	Clergé	Le loisir est un moyen d'éducation à la foi chrétienne. Il y a nécessité d'adapter les institutions de loisir pour éviter les pratiques amORAles.	Supporter l'action du clergé en investissant dans la construction d'infrastructures de loisir.	Supporter l'action du clergé, par des législations permettant la pratique d'activités dans un environnement propice et moralement acceptable (gouvernement provincial).	
1960-1975	État	Le loisir est un droit. Seule l'action publique peut en assurer l'accessibilité.	Prestation directe de services aux citoyens (<i>faire</i>). Embauche massive d'une fonction publique locale en loisir. Construction d'infrastructures de loisir.	Mise en place de structures et de programmes gouvernementaux. Support à l'embauche de professionnels et à la construction d'infrastructures. Reconnaissance de son rôle.	Rapport Bélisle, Déclaration de Montmorency, le loisir et la municipalité: guide d'intervention
1975-1985	Municipalité	Le loisir est un droit. Le palier local est l'acteur par excellence pour prendre en charge le loisir.	Soutien aux initiatives citoyennes plutôt que l'organisation d'activités. Prestation partagée de services avec la société civile (<i>faire avec</i>).	Décentralisation, soutien aux municipalités par des programmes.	Livre blanc sur le loisir au Québec, municipalité maître d'oeuvre en loisir.
1985-1995	Municipalité	Le loisir peut être une réponse à de nombreux problèmes sociaux. Le loisir est considéré pour ses bienfaits sur la santé, la délinquance, etc.	Consolidation du rôle de soutien aux initiatives citoyennes et de la prestation partagée de services avec les organismes (<i>faire avec</i>). Dans certains cas, délégation complète à des organisations privées (<i>faire faire</i>).	Délégation de nouvelles responsabilités qui échouent aux services municipaux de loisir. Arrêt de tout programme de soutien aux services de loisir.	
1995-2010	Communautés locales	Le loisir est un vecteur de la qualité de vie et du dynamisme des communautés locales.	Leadership assumé dans le réseautage, concertation et partenariats avec les acteurs du milieu. Consolidation de la prise en charge de responsabilités plus larges en développement communautaire et en culture. Retour en force de la pratique libre d'activités. Harmonisation des services suite à la fusion.	Reconnaissance du palier local comme acteur d'importance, mais sans les impliquer dans quelconque politique. Aucune orientation en matière de soutien au palier local.	Cadre d'intervention de 1997. Politique du loisir au Québec de l'AQLM.

2.3 Le loisir : de compétence sectorielle à compétence territoriale

Le périmètre d'action des services municipaux de loisir s'est grandement élargi. Particulièrement depuis le début des années 1990, les services municipaux de loisir sont interpellés par une myriade de problématiques sociales qui débordent du champ conventionnel du loisir. L'importance accordée au loisir vient non pas de la mise en place d'activités en tant que telle, mais plutôt des effets et des bienfaits de ces activités et de leurs impacts réels ou attendus sur la qualité de vie des citoyens et des communautés. C'est ainsi que les politiques de loisir sont devenues plus transversales, s'inscrivant dans des champs aussi divers que la sécurité publique, l'immigration, la revitalisation des quartiers et les services communautaires. En bref, en n'étant plus seulement des prestataires d'activités mais des vecteurs de promotion et d'appui à la qualité de vie, les services de loisir ont gagné une nouvelle place et acquis une nouvelle légitimité dans l'organisation et la gestion de la vie et des affaires locales.

En parallèle à la montée de la transversalité des politiques en loisir, certaines responsabilités ont été transférées aux municipalités. Ce transfert de prise en charge est particulièrement présent dans le domaine de la culture. En 1992, le gouvernement du Québec interpelle directement les municipalités à devenir des partenaires de premier plan dans la mise en œuvre de la *Politique culturelle du Québec*. Celles-ci intervenaient déjà dans ce secteur, entre autres dans le champ de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine, de l'organisation de loisirs culturels et de la

construction et de la gestion d'infrastructures (telles que les bibliothèques). Cependant, cette politique vise un « exercice conjoint de la responsabilité du développement culturel » (Gouvernement du Québec, 1992a, p. 130) et désire s'assurer d'une meilleure collaboration entre les deux paliers. Des programmes sont mis en place pour favoriser l'élaboration de politiques culturelles à l'échelle locale, adaptées aux particularités du milieu. Ces politiques deviennent également des préalables pour des ententes de développement culturel entre la municipalité et le ministère de la Culture. Cette stratégie a eu un effet de levier important pour l'intervention municipale dans le développement culturel et dans la majorité des cas, ce sont les services municipaux de loisir qui prendront en charge ces responsabilités.

Une stratégie semblable a été utilisée récemment par le ministère de la Famille et de l'Enfance pour l'élaboration de politiques familiales à l'échelle locale. L'argumentaire gouvernemental derrière la valorisation de l'intervention municipale dans le domaine de la famille ressemble beaucoup à celui utilisé en loisir : l'expertise des municipalités a évolué d'une attention portée aux infrastructures à un savoir-faire axé sur les citoyens (Gouvernement du Québec, 2003b) et, dans cette optique, les municipalités deviennent une instance névralgique au développement de la qualité de vie. C'est ainsi qu'elles sont vues comme des partenaires idéaux pour participer à l'intégration des nouvelles réalités familiales québécoises aux services à la population. Des subventions pouvant aller jusqu'à 100 000 \$ sont offertes aux municipalités voulant se doter d'une politique locale pour adapter l'offre de services des municipalités aux nouvelles réalités familiales (Gouvernement du Québec,

2003d). Encore ici, ce sont les services municipaux de loisir qui, bien souvent, sont sollicités pour entreprendre cette démarche.

Enveloppes budgétaires gouvernementales aidant, les domaines de la culture et de la famille se sont rapidement consolidés dans l'intervention des municipalités. Déjà, en 1993, 93,9% des services municipaux de loisir au Québec interviennent en développement communautaire ou en culture (Gagnon, 1993). Dans 86% des cas, le service de loisir est l'unique instance municipale responsable de ces secteurs. Les municipalités bénéficient également de subventions pour l'élaboration de politiques familiales dès 2002, ce qui a permis l'appropriation de ce secteur par de nombreuses municipalités. L'apport du gouvernement dans ces dossiers est déterminant. Par exemple, avant la mise en place du programme de soutien pour les politiques familiales en 2002³¹, seulement une soixantaine de politiques locales avaient été élaborées au Québec. En 2012, 660 municipalités et 27 MRC – l'équivalent de 85% des familles québécoises – ont adopté une telle politique (Carrefour action municipale et famille, 2012).

L'expertise que les services municipaux de loisir ont développée avec les associations locales de leur territoire explique en grande partie pourquoi ces nouvelles responsabilités leur sont confiées. Les professionnels en loisir municipal ont acquis depuis les dernières décennies des compétences uniques de soutien aux initiatives de

³¹ Ce programme vise à assurer que les objectifs des ministères provinciaux soient partagés par les municipalités et se reflètent dans l'action locale.

la société civile et ont maintenu des réseaux de partenariat et de concertation avec les organisations locales. Lorsque les municipalités ont été interpellées à intervenir davantage dans le domaine social et communautaire, ces compétences ont été grandement mises à contribution et les services de loisir ont été appelés à élargir ses frontières au-delà du simple loisir occupationnel. Les services de loisir sont devenus les premiers intervenants des municipalités pour le développement de projets visant l'amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens.

2.4 L'impact des politiques du gouvernement provincial

Il est possible de cibler deux sources principales pouvant expliquer la multiplication des champs de compétence des services municipaux de loisir. La première est la volonté des municipalités d'intervenir davantage sur les problématiques sociales de leur territoire. Tout en reconnaissant la santé et le bien-être ainsi que le développement communautaire et social comme des responsabilités du gouvernement provincial, la municipalité convient que les problèmes sociaux qui en découlent sont souvent vécus localement. Dans la foulée de la réforme de la santé et des services sociaux entreprise en 1990, laquelle est axée sur le citoyen et la prévention, la municipalité hérite graduellement d'un rôle qui, pourtant, ne lui était pas explicitement confié ni dans la politique ni dans son plan d'action (Gouvernement du Québec, 1990b, 1992b). Elle est ainsi amenée à s'impliquer davantage dans le domaine social et à travailler en partenariat avec les organismes communautaires de

son territoire. Encore ici, ce sont les services municipaux de loisir qui sont mis à contribution.

La seconde source est le fort impact des politiques du gouvernement provincial sur les nouvelles compétences des services municipaux de loisir. En analysant l'historique de ces nouvelles responsabilités, force nous est de constater qu'elles ont pour origine des politiques provinciales. En effet, le gouvernement a, d'une part, maintes fois interpellé les municipalités pour qu'elles prennent en charge de nouvelles responsabilités et mis en place des incitatifs pour faciliter ce transfert. Il a, d'autre part, appliqué des mesures législatives ayant un impact direct sur les services municipaux de loisir et leur environnement. Ce fut le cas, par exemple, lors de l'adoption, en 1998, du projet de loi 180 sur l'instruction publique qui a octroyé aux nouveaux conseils d'établissement des compétences dans l'organisation du loisir (Gouvernement du Québec, 1998b).

Le tableau suivant recense les politiques des autres paliers gouvernementaux – principalement le gouvernement provincial – ayant eu un impact sur les politiques locales des services municipaux de loisir au cours de la période 1990-2010.

Tableau 2. Politiques, plans et projets de loi ayant eu un impact sur les services municipaux de loisir, 1990-2010.

Année	Politiques, plans et projets de loi	Ministère	Impact ³²
1992	Réforme (et politique) de la santé et des services sociaux	Santé et Services sociaux	Fort, mais indirect
1992	Politique culturelle	Affaires culturelles	Fort
1997	Cadre d'intervention du SLS	Affaires municipales (direction du loisir)	Faible
1998	Projet de loi 180 sur l'instruction publique	Éducation	Moyen
2000	Politique du loisir de l'AQLM (Association professionnelle)		Fort
2000	Projet de loi 170 et Livre blanc sur la réorganisation municipale)	Affaires municipales	Fort, mais indirect
2001, 2005, 2009	Planification stratégique	Secrétariat au loisir et au sport	Aucune
2002	Programme de soutien aux politiques familiales municipales	Famille et de l'enfance	Moyen
2002	Politique canadienne du sport	Sport Canada (Patrimoine Canada)	Faible
2006	Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids	7 ministères et 3 organismes gouvernementaux, dont le Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	Moyen
2007	Projet de loi 1 instituant le fonds pour la promotion des saines habitudes de vie	Santé et Services sociaux	Faible

À la lecture du tableau 2, force est de constater que l'instance responsable du développement du loisir au Gouvernement du Québec, le Secrétariat au loisir et au sport, jouit présentement d'une influence fort limitée sur les politiques locales en loisir. Ce sont plutôt des ministères sectoriels, tels que la culture et la famille, qui ont un impact marqué sur l'agenda des politiques locales.

³² Par impact, nous entendons ici une appréciation subjective sur les orientations des politiques locales. Le projet de réforme de la santé et des services sociaux des années 1990 et la réorganisation municipale de 2002 ont eu un impact important sur les politiques en loisir, bien que ces impacts soient indirects, c'est-à-dire qu'ils n'interpellent pas directement les services municipaux de loisir.

Quant aux orientations du Secrétariat au loisir et au sport, elles interpellent peu les municipalités. En effet, depuis le *Livre blanc* de 1979, la municipalité joue un rôle très effacé dans ces orientations. Le *Cadre d'intervention en matière de loisir et de sport* de 1997, qui fait office de dernière politique en loisir et en sport au gouvernement du Québec, ne fait que réitérer la place de la municipalité comme « premier corps public de référence » et comme soutien administratif et financier essentiel aux organismes du milieu. Il n'apporte rien de novateur en ce qui a trait au loisir municipal. Il ne recommande qu'une consolidation des acquis et énonce clairement son intention d'accorder « un soutien financier aux structures régionales et nationales qui appuieront l'action des acteurs locaux » (1997, p. 15). Son appui aux municipalités se résume à développer « des contenus de programmes, des instruments de formation et d'information, des véhicules de promotion, des guides de concertation scolaire-municipale et d'ententes intermunicipales, des indicateurs économiques et sociaux » (1997, p. 15). Plusieurs de ces actions ont, depuis, soit timidement été mises en œuvre, soit tout simplement oubliées. Les municipalités sont d'ailleurs absentes des trois dernières planifications stratégiques du Secrétariat au loisir et au sport (Gouvernement du Québec, 2001, 2005d, 2009)³³. La municipalité est également peu touchée directement par les programmes de subvention offerts par le gouvernement provincial, à l'exception du programme de soutien aux installations

³³ La dernière, parue en 2009, est celle du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, dont l'orientation 7 traite spécifiquement du loisir et du sport. La municipalité est mentionnée brièvement en introduction, comme l'un des nombreux partenaires du ministère.

sportives et récréatives et du programme de soutien aux événements sportifs internationaux ou pancanadiens³⁴.

Quant aux orientations gouvernementales plus récentes, les services municipaux de loisir sont interpellés dans la promotion du « loisir actif » et de saines habitudes de vie, une tangente importante prise par le gouvernement provincial depuis les dernières années. En plus des projets et activités de l'organisme gouvernemental Kino-Québec, qui relève du Secrétariat au loisir et au sport, des efforts de promotion et de conscientisation ont été mis en œuvre par le gouvernement provincial pour l'adoption de saines habitudes de vie. Parallèlement à la campagne de promotion « Vas-y! Fais-le pour toi! », initiée en 2004³⁵, le gouvernement provincial, par la collaboration d'une dizaine de ministères et d'organismes, a adopté en 2006 un *Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids*, qui interpelle la municipalité et d'autres partenaires pour la mise en place de programmes visant l'adoption de loisirs plus actifs. Plusieurs actions proposées dans ce *Plan d'action* s'inscrivent dans les mandats du Secrétariat au loisir et au sport, mais la majeure partie des actions touchant plus directement la municipalité relèvent d'autres ministères. Peu de municipalités connaissent ce *Plan d'action*, mais celui-ci a fortement teinté l'ensemble des orientations gouvernementales en matière de loisir et de sport au cours des années qui ont suivi.

³⁴ Outre ces programmes, notons la contribution du Programme d'assistance financière aux centres communautaires de loisir, le Programme d'assistance financière aux manifestations locales de la fête nationale et le Programme d'accompagnement en loisir pour les personnes handicapées.

³⁵ Pour une analyse et une brève description historique du projet, consulter le rapport de l'équipe de François Trudeau (Trudeau, 2006).

Suite au dépôt de ce plan, le gouvernement procède à l'adoption du *Projet de loi 1 instituant le fonds pour la promotion des saines habitudes de vie*. Ce fonds, investi de façon paritaire entre le gouvernement du Québec et la Fondation André et Lucie Chagnon, est utilisé pour la mise en place de programmes pour les jeunes de 17 ans et moins. La majeure partie de ce fonds est destinée à l'initiative Québec en forme, programme qui existait depuis 2002 et qui est déjà implantée dans un bon nombre de communautés locales pour faire bouger les jeunes, et au sein duquel les services municipaux de loisir sont impliqués.

Une autre politique ayant eu un impact indubitable sur les politiques locales de loisir est la réorganisation municipale de 2000 qui a changé le portrait institutionnel des villes québécoises. Cette politique a changé en profondeur la structure et la dynamique de plusieurs institutions locales (principalement dans les grandes villes, avec l'instauration des arrondissements), octroyé de nouvelles responsabilités et permis la consolidation d'une masse critique de population entraînant une réorganisation de l'offre des services, voire dans certains cas, la fourniture de nouveaux biens et services municipaux. La prochaine sous-section aborde ses impacts sur le loisir public.

2.5 La réorganisation municipale de 2000 et ses impacts sur le loisir

La réorganisation municipale qu'a connue le Québec en 2000 est l'aboutissement d'une longue et importante réflexion sur le cadre institutionnel et fiscal des villes

québécoises. Cette réforme municipale poursuivait cinq objectifs : « une organisation plus efficace des services municipaux, la prise en charge des responsabilités collectives à l'échelle de l'agglomération, une meilleure équité fiscale entre les citoyens, l'amélioration de la concertation inter-municipale et le développement d'une vision commune du devenir de l'agglomération » (Soucy, 2005). Le rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Rapport Bédard), qui a été rédigé peu avant le *Livre blanc sur la réorganisation municipale*, en 1999, dressait un portrait global de la situation. Les problématiques abordées touchent principalement la fiscalité, le nombre élevé de municipalités, les effets de débordement dans les agglomérations, les mécanismes de concertation et de collaboration déficients et les limites du cadre fiscal municipal actuel.

La crise des finances publiques des années 1990 et l'importance des villes dans un contexte de globalisation ont accéléré ce processus de réforme, lequel s'est concrétisé en 2000, à la suite du dépôt, en 1999, du *Livre blanc sur la réorganisation municipale*. L'adoption, en décembre 2000, de la loi 170 forçant le regroupement des municipalités dans les agglomérations métropolitaines de Hull, Montréal, Longueuil, Lévis et Québec est venue officialiser la réforme. Au total, en 2003, 65 municipalités avaient été nouvellement créées par le regroupement de 279 anciennes villes, villages, municipalités et territoires non organisés, touchant 60% de la population québécoise (Gravel, 2001).

Ce vaste chantier a eu un impact indéniable sur l'organisation du loisir public. Il importe de souligner les cinq plus importants changements : la création d'un nouveau palier politique et administratif, l'arrondissement, la multiplication des instances décisionnelles, la reconstruction des équipes de travail dans les services de loisir, l'octroi d'un mandat somme toute vague en développement social ainsi que la recomposition des élites politiques locales et des réseaux d'acteurs. La réforme connaît un nouveau tournant en 2006 alors que seront officialisés les résultats des référendums sur les défusions municipales tenus en 2004. Ces changements seront décrits plus explicitement dans les prochaines sections.

2.5.1 L'arrondissement, nouveau palier politique et administratif

Dans certaines des plus grandes municipalités³⁶, un nouveau palier politique et administratif a été créé : l'arrondissement. Visant une offre de services dits décentralisés ou de proximité répondant davantage aux besoins des citoyens, ces arrondissements possèdent des mandats administratifs et des poids politiques différents selon les municipalités. Ils sont aussi dotés d'une instance politique, soit le conseil d'arrondissement. La création des conseils d'arrondissement vise à rapprocher les citoyens de la prise de décision touchant les services de première ligne.

Ce sont les arrondissements qui se voient attribuer, dans la majeure partie des cas, l'organisation et la prestation du loisir public. Leur proximité avec les citoyens leur

³⁶ Longueuil, Lévis, Montréal, Québec, Sherbrooke et Saguenay. À Trois-Rivières et Gatineau, certains mandats administratifs sont délégués à des secteurs, souvent liés aux anciennes villes.

procure une position privilégiée pour élaborer une offre de services qui répond aux particularités du milieu. Dans plusieurs municipalités, il existe également un « service central » des loisirs qui élabore, à l'échelle de la grande ville, les politiques en matière de loisir, coordonne les activités entre les arrondissements et gère les équipements et événements de plus grande envergure (Thibault & Lavigne, 2003).

La frontière qui sépare les compétences du service central de celles des arrondissements est néanmoins difficile à circonscrire. Qu'il y ait présence ou non d'un conseil d'arrondissement influent, les services de proximité sont souvent intrinsèquement liés aux décisions des conseils municipaux, notamment la dotation des arrondissements, le programme triennal d'immobilisation (PTI), les grands équipements et le budget. Ces décisions ont donc des impacts importants sur les services de proximité.

2.5.2 La multiplication des centres de décisions

Même si l'on pensait que le recours aux fusions municipales allait remédier à la multiplication des instances municipales, force est de constater que celle-ci subsiste et a même été accentuée en janvier 2006, avec la reconstitution, à la suite des

référendums sur les défusions municipales de 2004³⁷, de plusieurs des anciennes villes fusionnées en 2002, reconstitution qui a conduit à la création des conseils d'agglomération. Outre l'arrondissement, les élus municipaux sont maintenant invités à siéger sur ces conseils d'agglomération, une instance de gestion et de financement des services dits d'agglomération. Les élus sont également interpellés pour siéger aux conseils d'administration des nouvelles conférences régionales des élus (CRÉ), qui ont remplacé les conseils régionaux de développement (CRD), abolis en 2004 (Belley, 2004). Par conséquent, on assiste depuis quelques années à une multiplication des centres décisionnels au sein desquels le loisir et le développement de la culture occupent une place plus ou moins grande.

2.5.3 Le « brassage de personnels » et la révision des « façons de faire »

Les fusions municipales ont occasionné une reconstruction importante des équipes de travail et de leurs façons de faire (Thibault & Lavigne, 2003). Ce « brassage de personnels », provenant souvent de municipalités avec des cultures organisationnelles différentes, a donc nécessité l'établissement de cadres de références communs. Ceci a fait en sorte de « rendre formel ce qui était souvent informel [et de] gérer à partir de cadres de référence plutôt que de l'expérience et du bon sens » (Thibault & Lavigne,

³⁷ Lors du débat sur la réorganisation municipale et durant la campagne électorale de 2003, le Parti Libéral promet, s'il est porté au pouvoir, de permettre aux citoyens de s'exprimer sur la possibilité de renverser les fusions imposées par le Parti Québécois. Après avoir remporté les élections, les Libéraux permettent un processus de référendum pour les municipalités dont un nombre suffisant de citoyens signent le registre (10% des personnes habiles à voter). Le projet de loi 9 exige également « pour que la réponse à la question référendaire soit réputée affirmative, que le nombre des voix positives soit supérieur à celui des voix négatives et qu'il soit égal ou supérieur à 35 % du nombre des personnes inscrites sur la liste référendaire du secteur. » Le projet prévoit également la mise en place d'un système de péréquation pour les municipalités défusionnées, par l'instauration des conseils d'agglomération.

2003, p. 2). Cet important changement a amené les services municipaux de loisir à rendre leurs orientations plus explicites. Certains d'entre eux ont profité de cette occasion pour adopter de nouvelles politiques, tandis que d'autres ont préféré harmoniser les politiques des anciennes municipalités (Lavigne, 2003).

2.5.4 Un mandat vague en développement social

Dans le projet de loi 170 qui a créé les nouvelles grandes villes de Montréal, Québec, Gatineau, Lévis et Longueuil, un article accorde à ces villes et à leurs arrondissements, le cas échéant, des obligations en matière de développement social, économique et communautaire ainsi qu'en matière de logement social. En fait, la loi oblige la municipalité à élaborer un plan relatif au développement communautaire, économique, culturel et social sur son territoire, lequel « doit prévoir notamment les objectifs ainsi que les règles relatives au soutien financier qu'un conseil d'arrondissement peut accorder à un organisme qui exerce ses activités dans l'arrondissement³⁸ ».

La municipalité n'avait auparavant aucun mandat formel en développement social. Aussi, considérant la formulation assez floue de cette nouvelle responsabilité et de la notion qui la sous-tend, la compréhension de cet article n'a pas été la même pour tous. Le concept même de développement social reste vague quant à son contenu. Malgré cela, plusieurs de ces municipalités ont utilisé cette opportunité pour mieux

³⁸ Article 91 de la Charte de Montréal, article 75 de la Charte de Québec, article 60 de la Charte de Longueuil et article 73 de la Charte de Lévis. Gatineau ne possède pas de tel article.

circonscrire leurs interventions dans le domaine social, reconsidérer leur rôle dans ce secteur et affirmer leur leadership dans certains dossiers, par l'élaboration, par exemple, de nouvelles politiques sur la famille ou des orientations en développement social. Dans la majeure partie des nouvelles municipalités, les comités de transition mis en place pour préparer l'an un des nouvelles villes ont délégué en grande partie la responsabilité du développement social aux services municipaux de loisir.

2.5.5 Reconstitution des élites politiques et des réseaux d'acteurs

Finalement, les fusions municipales ont établi un nouveau cadre institutionnel auquel se sont greffés de nouveaux acteurs et autour desquels se sont tissés de nouveaux réseaux. La refonte des structures municipales a créé un choc important dans la reconfiguration des forces politiques et la dynamique de l'exercice du pouvoir. Des coalitions pro- et anti-fusion se sont opposées lors de la réorganisation municipale (Belley, 2003; Belley & Lavigne, 2008; Quesnel, 2000) et ont laissé des traces dans la culture politique locale des villes nouvellement créées. De plus, il ressort que le regroupement des municipalités, le réalignement des élites politiques et la création de nouveaux partis politiques municipaux ont littéralement chamboulé la scène politique locale. En somme, le renouvellement plus ou moins prononcé des élites au pouvoir, la création de nouveaux partis moins programmatiques, et le maintien, voire le retour, des candidatures indépendantes ont eu un impact important sur les réseaux d'acteurs et sur la gouverne locale.

2.6 L'intervention du milieu scolaire : ambigüités et dualité

Le secteur scolaire joue un rôle important, quoiqu'ambigu, dans l'organisation du loisir en milieu municipal. Les commissions scolaires en effet coexistent localement depuis le milieu du XIX^e siècle avec les municipalités. Ensemble, elles gèrent aujourd'hui pour plus de 18 milliards \$ d'infrastructures publiques³⁹. Toutefois, travaillant souvent isolément et soutenus par un cadre législatif qui rend confus le rôle et les responsabilités de chacun dans l'offre de services à la population, les secteurs scolaire et municipal éprouvent encore du mal à collaborer et à partager leurs expertises. Même si les deux instances gèrent, sur le même territoire, des ressources appartenant à la communauté et travaillent sur des objectifs communs ou complémentaires, force est de constater que la concertation scolaire-municipale est ardue en raison d'une « incompatibilité des systèmes, d'objets et d'intérêts variés, d'acteurs et de décideurs multiples, d'une conscience faible des interdépendances et de faibles pressions politiques » (Thibault & Fortier, 2004, p. 1) qui caractérisent leurs relations depuis une trentaine d'années.

Devant cette « vieille histoire non résolue, [on fait maintenant] face à des urgences nouvelles » (Thibault & Fortier, 2004, p. 1), tels que le multiculturalisme, l'éclatement des structures familiales et la conciliation des temps de famille, de travail et de loisir. De plus, on assiste à un désir d'arrimer davantage les actions des

³⁹ Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport estimait en 2001 la valeur de remplacement des 15,7 millions de mètres carrés d'infrastructures scolaires à 1200 \$ par mètre carré, pour une valeur totale de 18,84 milliards de dollars. Selon les rapports financiers des commissions scolaires, la valeur foncière du parc immobilier des commissions scolaires se chiffre à 11 milliards de dollars, excluant le matériel et le récent ajout d'un réseau de fibres optiques.

deux instances pour agir contre la sédentarité, le décrochage scolaire, la violence et la délinquance juvénile (Laboratoire en loisir et vie communautaire & Association québécoise du loisir municipal, 2004). L'enjeu de cette concertation devient la continuité de services entre toutes les structures du gouvernement local et ne se limite plus désormais à la simple utilisation des infrastructures scolaires en dehors des heures d'enseignement, même si cette problématique demeure criante. En ce sens, les acteurs doivent devenir des partenaires travaillant pour le bien commun, plutôt que de protéger leur chasse gardée et de limiter leur collaboration à des relations fournisseurs-clients et à des échanges négociés de services.

Même si la nécessité d'une concertation scolaire-municipale est loin d'être une réalité nouvelle et que les problématiques soulevées il y a une trentaine d'années demeurent sensiblement les mêmes qu'aujourd'hui (Thibault & Fortier, 2004)⁴⁰, de nouveaux obstacles ont émergé de la récente réforme scolaire. En 1997, le gouvernement du Québec adoptait le projet de loi 180 sur l'instruction publique. Celui-ci octroyait aux nouveaux conseils d'établissement le pouvoir d'organiser des activités, dans les locaux de l'école, « à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires » (Gouvernement du Québec, 1998b, p. article 93)⁴¹ pour financer leurs services. Cette nouvelle capacité du milieu scolaire d'organiser lui-même des activités de loisir à la population a rapidement été décriée comme étant une concurrence déloyale aux organismes du milieu qui dépendaient souvent de ces

⁴⁰ Les auteurs basent leur analyse sur un rapport du Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air, écrit en 1977.

⁴¹ Les articles 90, 91 et 100.3 abondent également dans ce sens.

infrastructures pour organiser leurs propres activités. De plus, ce nouveau pouvoir faisait des conseils d'établissement, potentiellement du moins, des concurrents directs aux services municipaux de loisir.

Dans les faits, les conseils d'établissement, qui ont fait un usage circonstancié de la nouvelle loi, ont, pour la plupart, maintenu leurs activités et leurs relations avec les services municipaux de loisir. Plusieurs commissions scolaires et municipalités ont également travaillé à limiter la lourdeur administrative en découlant. Par exemple, alors que la Loi stipule que la municipalité doit maintenant négocier ses ententes avec chacun des conseils d'établissements de son territoire, des commissions scolaires se réservent le droit d'exercer ce mandat. Les municipalités peuvent donc travailler en collaboration avec la commission scolaire, plutôt qu'avec des dizaines de conseils d'établissement, ce qui assure un allègement administratif et une stratégie commune pour l'ensemble du territoire.

En dépit des arrangements « locaux », il reste que la nouvelle structure renforce les ambiguïtés quant aux rôles respectifs que doivent jouer ces deux instances locales. Cette législation crée également une forme de confusion dans le discours du gouvernement du Québec quant à l'organisation du loisir public. La municipalité est-elle toujours reconnue comme étant le « premier corps public de référence » (Gouvernement du Québec, 1997), ou cette maîtrise d'œuvre est-elle confiée à une autre instance locale? La mise en œuvre de programmes visant l'utilisation des locaux scolaires après les heures de classe sans que la municipalité soit interpellée, donnant

ainsi priorité à une clientèle « scolaire » plutôt que « municipale » tout en limitant l'accès des organismes aux infrastructures, ajoute à cette confusion (AQLM, 2003)⁴².

En somme, une dualité historique existe dans l'organisation du loisir public local, dualité renforcée au cours des dernières années par un cadre législatif ambigu. Ainsi, malgré les nombreux efforts entrepris ces dernières années pour favoriser la concertation scolaire-municipale, celle-ci demeure difficile. Au début des années 2000, l'Association québécoise du loisir municipal identifiait d'ailleurs la déficience des mécanismes de concertation entre le milieu scolaire et municipal, tant au niveau local que central, comme l'une des priorités d'intervention en matière de loisir municipal pour l'Union des municipalités du Québec (Lafleur, 2006).

L'influence des commissions scolaires sur les politiques locales de loisir est variable d'un milieu à un autre. Comme pour les autres acteurs qui gravitent autour des politiques des services municipaux de loisir, nous pouvons questionner l'idée qu'elles se font de leur rôle, la manière dont elles l'exercent, les instruments et les ressources qu'elles mobilisent, les mécanismes de concertation qu'elles privilégient ou développent dans la production et la gouvernance de ces politiques. En effet, ce survol de l'évolution des services municipaux de loisir permet de constater qu'une myriade d'institutions et d'organisations (publiques, privées et communautaires) contribuent, par leurs idées, leurs intérêts et leurs actions, dans un cadre légal et

⁴² Réfère ici au projet avorté "Ça bouge après l'école", fortement critiquée par le milieu du loisir municipal en 2003.

réglementaire qui les contraint et les habilite à la fois, à structurer et à faire évoluer ce sous-système de politiques. C'est la gouvernance, concept abordé dans notre prochain chapitre, de ce sous-système qui est au cœur de notre thèse.

PARTIE 2 :
RECENSION DES ÉCRITS

CHAPITRE 3 : LA GOUVERNANCE : POLYSÉMIE ET CONFUSION

La notoriété soudaine et certaine de la notion plurivoque de gouvernance dans de nombreuses disciplines des sciences sociales explique les difficultés qu'éprouvent les scientifiques et les profanes à bien circonscrire ses tenants et ses aboutissants. Si l'on peut retracer ses origines étymologiques dans une métaphore de Platon⁴³ qui compare le rôle militaire stratégique du pilote de navire ou de char (*kubernètès*) au rôle de celui qui est aux commandes de l'État (Vallet, 2001), le concept de gouvernance est tombé en désuétude après avoir été employé, à l'époque médiévale, comme synonyme de gouvernement et de « l'art et de la manière de gouverner » (Cassen, 2001; Delorme, 2005; Jessop, 1995). Curieusement, ce n'est qu'au milieu des années 1980⁴⁴ que cette notion revient en force, avec un tout autre sens. On l'associe alors à un modèle normatif de l'État minimum (la « bonne gouvernance »). Puis la gouvernance s'inscrit rapidement dans le bagage sémantique pour décrire de

⁴³ L'étymon de la gouvernance, le terme grec *kubernân*, qui signifie « conduire un navire » ou « conduire un char » aurait été utilisé de façon métaphorique par Platon pour désigner l'action de conduire les hommes (Union Européenne, 2006). Le philosophe grec aurait alors comparé le rôle militaire stratégique du pilote (*kubernètès*) à l'art de gouverner : « lui qui [...] se tient vraiment, tout seul, à la poupe de la Cité, gouvernant toutes choses, exerçant sur toutes son autorité, de façon que toutes aient leur utilité » (Platon, 1950). Dans l'Antiquité, cette métaphore est même reprise dans les textes bibliques, où Saint-Paul mentionne le « don de gouvernement » (*kubernèsis*) comme le « don d'administrer et de diriger les églises » (Vallet, 2001), nécessaire à la communauté chrétienne, tout juste après le don de miracles et le don de guérison! Cette métaphore a donné naissance au verbe latin *gubernare*, duquel ont été dérivés les termes de gouvernement et de gouvernance.

⁴⁴ On ne s'entend pas sur la date exacte de ce retour en force de la gouvernance dans le langage politique. Jessop (1995) associe la renaissance de la gouvernance et de la régulation au milieu des années 1970, tandis que la fin des années 1980 est mentionnée par les autres auteurs. Pour d'autres, la première utilisation de la gouvernance est tirée d'un rapport de la Banque mondiale sur la situation politique en Afrique subsaharienne, en 1989. La « bonne gouvernance » est alors présentée comme un nouveau mode de gestion publique. Finalement, Savard (2004) mentionne que c'est en 1992 que la Banque mondiale adopte pour l'une des premières fois cette notion, dans un rapport intitulé *Governance and Development*.

nouvelles façons de faire, souvent associées à des problèmes d'efficacité et de légitimité (de Alcántara, 1998).

La notion de gouvernance est employée comme nouvelle forme de gouverner référant tant à la conduite des organisations privées, publiques ou communautaire qu'à l'économie mondiale. De nombreuses disciplines, aussi diverses que la science politique, la science économique, le droit, l'administration, la sociologie et même l'histoire se l'ont appropriée, apportant chacune des définitions reflétant des problématiques rencontrées dans leurs domaines d'étude respectifs⁴⁵.

En science politique, la gouvernance renvoie, d'une part, au « processus de gouverner, [et réfère] à la manière et aux mécanismes par lesquels le pouvoir politique est exercé⁴⁶ » (Dean, 2002, p. 100). Elle y est donc fortement associée à la métaphore d'origine de Platon et à la notion de gouverner. D'autre part, et c'est cette définition qui nous intéressera davantage dans cette thèse, la gouvernance renvoie à de nouvelles formes d'action publique qui ne reposeraient plus uniquement sur l'État.

⁴⁵ Pour les économistes, par exemple, la gouvernance réfère à des mécanismes de coordination entre entreprises qui permettent de diminuer des coûts de transaction au plan microéconomique (Le Galès, 1999, p. 108). En sociologie économique, la gouvernance prend sa source dans l'analyse des mécanismes de régulation de l'économie capitaliste. La théorie de la régulation, abordée plus loin dans la recension des écrits, s'inscrit dans cette perspective. En administration, la gouvernance corporative traite de la transparence des informations de l'entreprise face aux détenteurs d'actions. Parmi les modèles de gouvernance corporative, notons la distinction entre le modèle *shareholder*, où « la firme est uniquement responsable vis-à-vis les actionnaires » et le modèle *stakeholder* qui « défend une vision dans laquelle l'autre partie prenante (les salariés, les clients, les sous-traitants, l'environnement proche) est en droit de demander des comptes à l'entreprise » (Bruno, 2005, pp. 230-231). En relations internationales, la gouvernance à niveaux multiples, utilisée en relations internationales, implique entre autres « une série de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un secteur précis de relations internationales » (Krasner, 1983, p. 2, cité dans Van Kersbergen et Van Waarden, 2004:149).

⁴⁶ Traduction libre.

La gouvernance impliquerait donc, dans un esprit de partenariat, des acteurs issus de l'extérieur des frontières classiques des institutions, soit la société civile et les acteurs privés (Jouve, 2003). Ces nouvelles façons de faire visent à mieux répondre au nouvel environnement économique des sociétés modernes et, devant l'incapacité des États d'agir seuls, interpellent de nouveaux acteurs dans la gouverne politique.

Le succès de la gouvernance en science politique est indéniable. La gouvernance devient un concept populaire, mais également flou, désignant sous un nouveau vocable des pratiques et des idées somme toutes déjà connues. En associant la notion de gouvernance à des mécanismes qui ne reposent plus seulement sur l'autorité étatique, on s'y réfère même pour illustrer et défendre des conceptions différentes, voire contradictoires, de l'État (de Alcántara, 1998). En effet, certains associent la gouvernance à l'État-minimum et à un désengagement des gouvernements au profit des acteurs privés. Pour d'autres, bien au contraire, la gouvernance est associée à un nouveau rôle de l'État à la fois mobilisateur et catalyseur et travaillant en collaboration avec le secteur privé et la société civile. La gouvernance est aussi associée à une plus grande participation citoyenne dans la formulation des politiques publiques. Si l'on ne semble pas s'entendre sur ses frontières ou sa nature exacte, il est toutefois possible d'affirmer que la gouvernance est constituée de formes spécifiques de gouverne, qui se distinguent des mécanismes plus traditionnels et hiérarchiques. Celles-ci proposent de nouvelles formes de relations entre l'État, les acteurs privés et la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

3.1 La gouvernance et son contexte

L'émergence de la gouvernance est fortement liée à un contexte social et particulier dont on peut difficilement la soustraire, soit la crise de « gouvernabilité » de l'État-Providence (Delorme, 2005; Froger, 2006). En effet, le modèle providentialiste a connu des échecs retentissants, particulièrement vers la fin des Trente Glorieuses, discréditant du même coup le modèle bureaucratique et interventionniste. Le modèle dit stato-centré (Duchastel & Canet, 2004), basé sur la conception wébérienne classique de l'État et sa conception idéal-typique rationnelle-légale (Weber, 1995) où le pouvoir est monopolisé dans les mains de l'État, tient alors difficilement la route. Avec la crise des finances publiques, on assiste à une perte d'autonomie de l'État qui a de plus en plus de difficulté à faire face à des enjeux sociaux toujours plus nombreux et complexes et à fournir et offrir de façon efficace et efficiente les services dont il a la charge (Duchastel & Canet, 2004). Devant les difficultés financières, et en ne pouvant répondre à l'ensemble des demandes de la société civile, force est alors d'admettre que l'État providentiel n'a plus la légitimité (Hamel & Jouve, 2006; Savard, 2004) ni la capacité d'agir seul. Cette crise nécessite de nouveaux outils de pilotage⁴⁷. La gouvernance vise donc à pallier « [cette] certaine incapacité des institutions politiques à répondre au défi de la régulation dans un

⁴⁷ Hamel et Jouve (2006) font une distinction intéressante entre la « crise de démocratie » référant au recours à des recettes libérales pour pallier l'incapacité des États occidentaux de faire face à l'ensemble des demandes des citoyens et la « crise de gouvernabilité », évoquée dans le milieu des années 1990, nécessitant de nouveaux outils de pilotage. Ce changement sémantique, mentionnent les auteurs, permet d'insister sur le fait que la crise n'a pas qu'une portée fonctionnelle ou ne s'exprime pas uniquement par une surcharge de l'appareil d'État mais, plus fondamentalement, qu'elle relève d'une double remise en cause : d'une part, des conditions mêmes de production des politiques publiques, d'autre part, de la légitimité de la puissance publique (Hamel & Jouve, 2006, p. 27).

contexte de mondialisation et de fragmentation des sociétés » (Duchastel & Canet, 2004, p. 30).

De l'importante « étatisation de la société » québécoise qui s'est opérée lors de la Révolution tranquille, il devient nécessaire maintenant de passer à une « sociétisation » de l'État (Hamel & Jouve, 2006, p. 15). Il serait donc maintenant nécessaire de procéder au décloisonnement des instances étatiques et de promouvoir une conception pluraliste qui associe la société civile et les entreprises privées à la formulation et à l'implantation des politiques publiques. La hiérarchie, la sectorisation et une claire distinction entre les sphères publique et privée – caractéristiques du modèle interventionniste (Healey, Cars, Madanipour, & De Magalhaes, 2002b) – laissent graduellement place à l'amincissement des frontières entre les responsabilités de l'État et de la société.

Cet important remaniement est loin de faire l'unanimité. Certains associent la gouvernance à une conception néolibérale de l'État où l'intérêt public serait gravement menacé. Selon ces auteurs, le risque de soumettre l'intérêt public à l'intérêt privé est élevé et l'État ne serait plus apte à assumer son rôle de gouverner dans les rapports de force entre nantis et défavorisés (Chiasson, 1999). D'autres affirment, au contraire, que la gouvernance est une « réappropriation du politique par des acteurs sociaux qui, dans le sillage du développement de l'État-providence, ont vu leur capacité d'agir sur leur environnement immédiat diminuer graduellement » (Boucher & Tremblay, 1999, p. 2). La gouvernance propose un nouveau modèle de

régulation qui permet de combler d'importants déficits de participation et de contribuer à une « détechnocratisation » des politiques (Chiasson, 1999). Quoi qu'il en soit, la gouvernance implique une stratégie qui ne repose plus sur des instances étatiques monolithiques et sur une conception classique et verticale des relations entre l'État, la société civile et l'entreprise privée (Gualini, 2002). Ce nouveau modèle, applicable tant pour les États-nations que pour leurs institutions infranationales, propose de nouvelles façons de faire plus horizontales et consensuelles basées sur le partenariat et la négociation (Hamel & Jouve, 2006; Jouve, 2003) plutôt que sur un monopole bureaucratique.

3.2 L'approche normative et positive de la gouvernance

En science politique, il est possible de distinguer deux principales approches à la gouvernance. La première, l'approche normative, est souvent associée à la « bonne gouvernance » et à une conception prescriptive du rôle de l'État. La seconde, dite positive ou analytique, présente la gouvernance comme cadre théorique ou objet empirique (Pierre, 2005). Chacune de ces approches véhicule une vision particulière de la gouvernance et de son application.

3.2.1 La gouvernance comme modèle normatif

Lorsque la notion de gouvernance refait surface à la fin du XX^e siècle, c'est dans un contexte bien précis qui lui apporte un nouveau sens. La gouvernance comme modèle normatif prend ainsi directement sa source dans cette critique de l'État et de

l'inefficacité de ses façons de faire. Sous cet angle, la gouvernance vise à véhiculer de nouveaux idéaux de gestion publique et de relations entre le public et le privé (Pierre, 2005) et propose les caractéristiques de ce que devrait être une « bonne gouvernance » (Rigaud & Jacob, 2011).

En général, la « bonne gouvernance » est associée à une série de réformes consistant à « réduire les dépenses publiques excessives, investir en santé, en éducation et en services sociaux (*social protection*), promouvoir le secteur privé, renforcer les banques privées, revoir la fiscalité et assurer une plus grande transparence et imputabilité dans le gouvernement et les affaires corporatives⁴⁸ » (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p. 145). Pour les pays en voie de développement, la Banque mondiale associe cette « bonne gouvernance » au respect des droits civils, politiques et humains, à la stabilité politique, à l'efficacité de la bureaucratie, aux politiques pouvant nuire au développement des marchés, à l'efficacité des forces de l'ordre et au contrôle de la corruption (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2005). Pour les pays développés, les modèles normatifs de la gouvernance sont également définis en termes d'efficience dans la gestion des fonds et des instances publics, avec une

⁴⁸ Traduction libre.

attention particulière aux valeurs de l'administration publique et le rôle de l'État dans la production de services aux citoyens⁴⁹.

Si le concept de la gouvernance est souvent associé à une conception néolibérale du rôle des gouvernements, il faut se rappeler le contexte dans lequel il a émergé. Comme le rappelle Savard (2004), « la doctrine de gouvernance mise de l'avant par la Banque mondiale dans le but à peine voilé d'intervenir dans le champ politique [s'accompagne] [...] d'un puissant contenu idéologique destiné à promouvoir une certaine conception de l'État plus décentralisé, plus ouvert aux marchés et au secteur privé⁵⁰ » (p.18). La dimension normative de la gouvernance véhicule ainsi un discours visant à consolider la rhétorique économique dans les espaces de régulation politique. En décrivant et en préconisant comment doivent s'articuler les méthodes d'action, « elle participe à prélégitimer l'organisation à venir et les autorités qui s'y inscriront » (Souami, 1998, p. 167)⁵¹. Les modèles normatifs de la gouvernance en science politique présentent donc la gouvernance comme « une fin politique en soi » (Pierre, 2005, p. 453), dont l'objectif est d'accroître l'efficacité et l'efficience dans la gestion publique. La « bonne gouvernance » vient présenter, voire même fortement

⁴⁹ En reprenant les orientations du Programme des Nations Unies pour le développement, Rigaud et Jacob (2011) citent huit principes de la bonne gouvernance : « l'égalité de participation au processus décisionnel reconnue à tous les citoyens; la réactivité des organismes publics (qui sont supposés être capables de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des citoyens); la médiation et la construction de consensus; une reddition de comptes démocratique; la transparence (afin de permettre aux citoyens de comprendre les fondements des décisions administratives et de suivre leur mise en œuvre); le respect de la règle de droit; le développement durable et écologiquement soutenable; et l'intégration des dimensions qualitatives du développement humain, notamment afin que chaque individu puisse vivre selon ses aspirations. »

⁵⁰ L'auteur s'appuie sur Osmond (1998, p. 21).

⁵¹ Également cité dans Savard (2004, pp. 20-21).

suggérer, ce que devrait être un gouvernement– qu’il soit local ou national – pour mieux se positionner sur l’échiquier mondial (Freire, 2000).

3.2.2 La gouvernance comme cadre théorique et comme objet empirique

Cette conception normative de la gouvernance fait contraste avec des modèles descriptifs (analytiques ou positifs) où la gouvernance est opérationnalisée sous forme de construits théoriques ou fait tout simplement l’objet d’analyses empiriques. Cette approche s’attarde plus spécifiquement aux mécanismes de gouvernance, aux relations entre les acteurs, au rôle et à l’influence de chacun. Au lieu de vouloir proposer des façons de rendre plus efficaces les gouvernements en préconisant de nouvelles façons de gouverner et de gérer la chose publique, on étudie plutôt la façon dont s’est effectivement transformée l’action des gouvernements, à tous les niveaux, les facteurs responsables de ces transformations, leurs modalités concrètes, leurs résultats et leurs effets voulus et non voulus.

Même si les construits théoriques sur la gouvernance sont loin de faire figure de paradigme, la gouvernance propose des cadres d’analyse, ou du moins des ensembles de variables, pour permettre de mieux comprendre ce phénomène (Pierre, 2005). La contribution de cette perspective de la gouvernance réside dans sa capacité d’expliquer et d’appréhender les changements dans ce processus (Stoker, 1998a). Comme nous le verrons plus en profondeur dans le prochain chapitre, chacune de ces théories vise à expliquer la gouvernance par le rôle clé qu’y joueraient certaines variables. Par exemple, certains prétendent que, en raison de la nature même de la

fiscalité locale, les politiques locales sont fortement influencées par le rôle joué par les élites économiques au détriment des groupes sociaux (Logan & Molotch, 1987). D'autres soutiennent que la gouvernance est principalement déterminée par l'environnement macroéconomique, plutôt que par le simple jeu des acteurs (Painter, 1995).

Comme tout développement théorique, l'établissement de ces nouveaux construits ne se fait pas sans heurts et fait l'objet de nombreuses controverses épistémologiques et méthodologiques entre les chercheurs. Ces discussions, notamment les recherches empiriques et les tests d'hypothèses qui les alimentent, permettent néanmoins le renouvellement et le raffinement des concepts et des théories. Elles contribuent également à la construction d'un bagage conceptuel commun à partir duquel on peut analyser les politiques locales (Judge, Stoker, & Wolman, 1995).

Le principal intérêt de l'analyse de la gouvernance comme objet empirique est de mieux la comprendre, de discerner, notamment dans une perspective comparative, l'impact des facteurs économiques, politiques et sociaux sur les actions des acteurs (Pierre, 2005). L'approche par la gouvernance vise donc à décrire et à analyser les nouvelles formes que prend l'intervention de l'État, à tous les niveaux, face à l'évolution de son environnement sur les plans idéologique, politique, social et économique.

Compte tenu de nos objectifs de recherche, le cadre d'analyse de notre thèse s'inscrit résolument dans une conception positive de la gouvernance. En voulant décrire et analyser les mécanismes de gouvernance des services municipaux de loisir, notre ambition est de dégager le plus possible notre cadre d'analyse de l'imposant bagage normatif qui sous-tend la notion de gouvernance. C'est pourquoi la conception positive de la gouvernance, qui a d'importantes incidences sur les dimensions à retenir dans l'analyse, est l'objet de la prochaine section.

3.3 La gouvernance et ses dimensions

S'il est difficile d'établir un consensus face à la conceptualisation de la gouvernance, il est possible de dégager presque systématiquement quatre constats à explorer lorsqu'est abordée cette notion en science politique. Ces dimensions, fortement liées les unes aux autres, sont : 1) l'affaiblissement de la centralité de l'État, signifiant le décloisonnement et la fragmentation du pouvoir jadis centralisé dans les mains de l'État; 2) le caractère polycentrique de la gouvernance et la nécessité d'une action collective concertée (ou négociée) entre le gouvernement et un ensemble d'acteurs externes à l'appareil gouvernemental, souvent absents dans les formes de gouverne plus traditionnelles; 3) une fonction première de l'État, intimement liée aux racines étymologiques du concept de gouvernance, qui est celle de « direction » ou de stratégie délibérée de « conduite », pour l'atteinte d'objectifs sociétaux; 4) et finalement la dissémination des ressources hors des frontières de l'État et la nécessité d'accroître par la mise à contribution coordonnée d'acteurs non étatiques (incluant les

citoyens) sa capacité d’agir, voire même à laisser agir les acteurs les mieux placés, outillés et habilités pour le faire à sa place. Cette section explore chacune de ces dimensions.

3.3.1 La fragmentation du pouvoir : horizontalité et verticalité

La nécessité de mieux coordonner l’intervention de l’État est, selon plusieurs politologues, à la fois le déclencheur et la trame de fond du retour en force de la notion de gouvernance dans les cercles scientifiques, gouvernementaux et d’affaires. Elle s’inscrit dans les préoccupations précédemment évoquées de manque d’emprise (ou parfois même trop d’emprise) de l’État sur les processus de régulation de la société, et de son inaptitude à mobiliser adéquatement les acteurs et leurs ressources, notamment l’information et l’expertise, largement distribuées à l’extérieur des instances politiques et administratives. Un défi de coordination d’autant plus difficile à relever que ces acteurs appartiennent à de nombreuses sphères (publique, privée et communautaire), souhaitent préserver leur autonomie et agissent à plusieurs niveaux et sur des territoires dont les frontières sont extrêmement variables (Healey, Cars, Madanipour, & De Magalhaes, 2002a).

Dans l’analyse de la gouvernance locale, cette fragmentation du pouvoir s’inscrit dans deux dynamiques dissociées. D’une part, cette nécessité de décloisonner l’action des gouvernements relève d’une « dimension horizontale ». Le pilotage des politiques publiques n’est donc plus la simple affaire d’un gouvernement omniprésent; il nécessite la mobilisation concertée d’un ensemble d’acteurs. La gouvernance

implique donc le rejet d'une structure de pouvoir de type « top-down », fortement hiérarchisée et autoritaire, au profit d'une approche plus « bottom-up » et consensuelle (Gualini, 2002; Healey *et al.*, 2002b; Maloutas & Malouta, 2004; Paquet, 2011; Savard, 2004).

D'autre part, la gouvernance locale revêt également une dimension verticale. L'action publique locale est en effet fortement influencée par les gouvernements supérieurs, voire même, dans plusieurs cas, dépend directement des règles du jeu et des politiques de soutien qu'ils adoptent. Cette caractéristique est particulièrement présente au Canada, où les gouvernements locaux sont, au plan constitutionnel, des créatures des gouvernements provinciaux. Le chevauchement des compétences et des responsabilités de chacun des paliers, l'existence de nombreux programmes de subvention des gouvernements supérieurs à l'intention des municipalités et l'absence d'une complète autonomie fiscale et légale lient la municipalité aux gouvernements provincial et fédéral. La gouvernance locale comporte donc des éléments d'une gouvernance « multi-niveaux » dont une analyse ne peut se dissocier.

3.3.2 La coordination d'actions collectives

De façon plus concrète, la gouvernance est d'abord et avant tout basée sur la coordination d'actions collectives. Ce thème, fortement en lien avec le décloisonnement du pouvoir, est récurrent dans les écrits scientifiques et forme le cœur même de la conceptualisation de la gouvernance. Le pouvoir et la capacité d'agir n'étant plus centralisés (ou monopolisés) dans les mains des institutions

politiques et administratives, la responsabilité d'action est maintenant imputée à une myriade d'acteurs, dont il faut mobiliser les ressources et coordonner les actions. Cette double tâche nécessite la mise en place de nouvelles formes d'actions publiques et implique de se doter de stratégies et de mécanismes pour articuler de façon cohérente les actions de l'État et de la société (Delorme, 2005; Gualini, 2002; Jouve, 2003). La gouvernance est un mode d'action collective qui englobe intrinsèquement une notion de concertation entre les acteurs. L'exercice d'une autorité hiérarchique soutenue par des instruments de coercition cède donc la place à des processus interactifs de partenariats (Stoker, 1998a) fondés sur le dialogue et la négociation et capables de s'adapter à un environnement changeant :

La forme organisationnelle dominante se rapproche plutôt du réseau, se veut polycentrique, et ses configurations évoluent plus rapidement en réponse aux modifications de l'environnement et à l'apprentissage social qu'engendre le dialogue entre les membres du réseau. Ces nouvelles formes de gouvernance hétéroarchique se fondent donc sur une rationalité réflexive ancrée dans un dialogue continu entre les acteurs du système, sur la négociation simultanée et continue des objectifs poursuivis et des moyens d'action retenus, et sur une relation d'interdépendance entre les acteurs impliqués, regroupés autour de fins partagées⁵² (Juillet & Andrew, 1999, p. 77).

La gouvernance est souvent associée à la notion de réseau parce que les mécanismes d'échange qui la rendent possible répondent peu ou prou aux formes traditionnelles associées aux marchés ou aux structures hiérarchiques. Cela n'exclut toutefois pas que la gouvernance, comme certaines formes de coordination bilatérale, puisse parfois reposer ou faire appel à des formes asymétriques de relations hiérarchiques,

⁵² Les auteurs citent, dans cet extrait, Castells (1998), Stoker (1998a), Paquet (1999) et Jessop (1998, pp. 35-36).

telles que la sous-traitance, des formes de privatisation de services ou des relations mandatées par la loi (Alexander, 1998; Dupuis, Farinas, & Demers, 2004; Fottler, Schermerhorn, Wong, & Money, 1982; Hall, Clark, Giordano, Johnson, & Roekel, 1977). En fait, si l'on semble s'accorder sur le fait que la gouvernance nécessite la coordination de ressources et d'acteurs variés, on en sait cependant peu sur la nature, le fonctionnement et les effets des mécanismes par lesquels elle prend forme et s'exerce. La gouvernance est ainsi une coordination bi ou multilatérale, dyadique ou réseautée, plus souvent sous-entendue ou présumée que rigoureusement décrite, analysée et démontrée. En fait, cette forme de coordination interinstitutionnelle et interorganisationnelle implique de la part des acteurs l'invention et le recours à une variété de mécanismes plus ou moins formels. Elle peut reposer en effet sur des ententes formelles ou sur un engagement volontaire, ce qui a un impact sur la structure, la dynamique et la hiérarchisation des relations (Hall *et al.*, 1977). On peut faire l'hypothèse ici que la nature des mécanismes de coordination utilisés dépendrait en fait de la nature des acteurs, du ou des problèmes à résoudre, des ressources qu'ils sont en mesure (ou non) de mobiliser et du contexte spatio-temporel dans lequel prendraient place leurs relations.

Les mécanismes de coordination diffèrent également selon l'intensité des liens et du degré d'interdépendance qui existe entre les organisations (Hardy, Phillips, & Lawrence, 2003; Mandell & Steelman, 2003). Les organisations peuvent garder une certaine forme d'autonomie ou maintenir un degré élevé d'interdépendance mutuelle (Cigler, 1999). Mandell et Steelman (2003) proposent d'ailleurs cinq paliers à ces

mécanismes de coordination, des moins formels, dont les relations sont les plus faibles et temporaires (coordination intermittente, activité *ad hoc*), aux structures permanentes, dont les relations sont les plus serrées et stables (coordination permanente, coalition, réseau).

Par ailleurs, l'importance de la négociation dans les mécanismes de coordination entre les acteurs est reprise sans être développée par certains auteurs (Jouve, 2003; Juillet & Andrew, 1999; Stoker, 1998a), mais son objet est loin de faire consensus. En effet, il n'est pas clair si ce sont les objectifs (buts) ou les ressources⁵³ (moyens) qui sont au cœur de cette négociation. D'autres mentionnent que les mécanismes de coordination permettent la création ou l'utilisation de règles déjà existantes pour créer un « ordre négocié », c'est-à-dire les règles du jeu, négociées entre les organisations, pour réguler l'action concertée (Nathan & Mitroff, 1991). Stoker (1998a) mentionne brièvement trois grandes catégories de mécanismes de gouvernance – les relations principal/agent, la négociation inter-organisationnelle et la coordination systémique – mais reste évasif sur les implications de chacun de ces mécanismes. Sans le mentionner implicitement, Stoker (1998a, p. 22), dans ses trois catégories, impliquent des formes et des objets de négociation très différents. Les relations principal/agent réfèrent à des relations contractuelles entre des acteurs (négociation sur les résultats attendus ou les ressources). La négociation inter-organisationnelle renvoie à une pratique où des acteurs négocient les projets d'action, où chacun contribuerait ses

⁵³ Dans le même ordre d'idées, on s'attarde peu aux gains et pertes de ressources de chacun des acteurs dans ce processus d'échange et d'interdépendance.

propres ressources pour atteindre ses objectifs propres (négociation sur le projet et ses objectifs). La coordination systémique est une forme plus stable d'interaction entre des acteurs, où les organisations développent une vision commune. La négociation ne se fait pas selon certaines règles, mais plutôt à propos des règles qui gouvernent leur alliance (négociation sur les règles).

Les nombreux écrits sur la coordination interinstitutionnelle et interorganisationnelle peuvent ainsi apporter un éclairage intéressant sur la gouvernance des politiques locales, particulièrement dans un domaine comme celui des services municipaux de loisir où les groupes et les associations de citoyens jouent un rôle important et croissant. Il importe donc de mettre au jour et de comprendre les mécanismes par lesquels s'exerce l'action de ces groupes et associations et sont coordonnées plus ou moins efficacement l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques.

3.3.3 La gouvernance comme stratégie particulière de gouverner

La conceptualisation de la gouvernance comme capacité d'orienter la société est étroitement liée à sa provenance étymologique et à sa conception métaphorique d'origine. Toutefois, en confondant gouverner et gouvernance, de nombreuses conceptions erronées ont été associées à ces notions et il importe ici de nuancer certains éléments.

Tout d'abord, la gouvernance est une stratégie de gouverner parmi d'autres, ce qui implique qu'elle ne soit pas une pratique appliquée indistinctement à tous les

secteurs, ou même qu'elle soit supérieure aux formes plus traditionnelles de gouverne (Lemieux, 2000). Contrairement à plusieurs auteurs qui n'amènent pas cette importante nuance, la gouvernance ne constitue ni une panacée à l'inefficacité (présumée) du système public ni une pratique omniprésente dans l'administration publique. En effet, la conception de la gouvernance dans cette thèse se rapproche davantage d'une stratégie politique (Belley, 2005) et administrative, applicable plus facilement à certains secteurs.

Ensuite, la gouvernance est souvent associée à tort à une forme de gouverne plus démocratique et à la pratique d'une démocratie délibérative ou participative. La gouvernance est indéniablement une stratégie de gouverne pouvant favoriser une meilleure participation citoyenne, souvent mieux adaptée à ce sujet que des formes de gouverne plus traditionnelles (Lemieux, 2000). Il serait cependant réducteur d'y associer *ipso facto* une prise de décision délibérative ou participative, tandis que les mécanismes de gouvernance peuvent être un processus plus institutionnel ou technocratique. De plus, la gouvernance et le paradigme délibératif réfèrent à des modes d'action comportant de nombreuses divergences, principalement sur les finalités recherchées par ces deux concepts. À ce sujet, Blondiaux et Sintomer (2002) ont recensé cinq différences majeures entre la gouvernance et le paradigme délibératif :

D'une part, [les approches en gouvernance] ne distinguent pas entre la délibération et le marchandage et ne s'intéressent pas au fait que ces deux dynamiques pourraient engendrer des rationalités divergentes. Deuxièmement, elles ne partagent pas la méfiance des tenants du paradigme délibératif envers la logique marchande. Troisièmement, elles

ne postulent pas que les interactions entre acteurs devraient nécessairement se dérouler sur la place publique pour être légitimes. Quatrièmement, elles ne se préoccupent pas outre mesure du fait que les simples citoyens y soient impliqués et représentent dans un certain sens une reformulation de problématiques néo-corporatistes. Enfin, les explications en termes de gouvernance perçoivent généralement la crise de la représentation politique et l'émergence de formes nouvelles de gouvernabilité dans une optique fonctionnaliste, là où les théories de la délibération politique les comprennent comme un produit différé de la critique adressée aux formes traditionnelles de gouvernement politique .

Cette distinction entre gouvernance et participation citoyenne (ainsi qu'entre gouvernance participative et délibérative) se rapproche d'ailleurs du point de départ de la problématique de cette thèse, à savoir si les citoyens, seuls ou regroupés en associations affinitaires, jouissent ou non d'une grande influence dans la formulation des politiques. L'influence des citoyens peut également se faire sentir en dehors des structures formelles de consultation publique ou de structures délibératives.

Finalement, le rôle du gouvernement dans la gouvernance est souvent mal compris, allant même à associer l'idée de la gouvernance à une gouverne sans gouvernement. Pourtant, la gouvernance est loin d'exclure l'importance des instances publiques. Bien au contraire, les gouvernements (qu'ils soient locaux, provinciaux ou nationaux) jouent et jouissent toujours d'un rôle privilégié dans la formulation des politiques publiques. La gouvernance réfère toutefois à un modèle de gouverne moins exclusivement institutionnel qui dépasse les limites strictes de l'appareil gouvernemental. Même si la gouvernance est souvent associée, sous sa forme normative, à une logique de « moins d'État, mieux d'État », le rôle des gouvernements reste central dans ce processus, quoi que souvent différent de celui

exercé dans des formes plus traditionnelles de gouverne. Ils délèguent davantage, partagent des responsabilités, s'associent à d'autres partenaires et préfèrent souvent jouer un rôle plus stratégique qu'opérationnel. Comme le mentionne Lequin (2001), la médiation et le dégagement de consensus sont recherchés : « l'État a un rôle capital à jouer comme organisateur du dialogue entre communautés d'action publique et comme agent de cohésion entre tous les sous-systèmes, ce qui implique une capacité d'innovation institutionnelle et organisationnelle quasi permanente ». Ces nouveaux rôles des gouvernements demeurent toutefois méconnus, le rôle des structures politiques étant peut-être pour les politologues l'aspect le plus intrigant de la gouvernance urbaine (Pierre, 2005, p. 453). Le rôle des institutions locales étant au cœur des préoccupations de notre thèse, cette observation de Pierre nous invite à la plus grande prudence dans l'analyse du rôle du gouvernement local dans la production et la mise en œuvre des politiques de loisir.

3.3.4 Les ressources et la capacité d'agir

Si la gouvernance est une stratégie de gouverne qui repose sur la collaboration entre plusieurs acteurs, la dissémination des ressources est l'une des principales causes de l'interdépendance croissante des acteurs et de la nécessité pour eux de collaborer et de travailler conjointement. Face à un environnement politique et social de plus en plus complexe, la capacité d'agir efficacement et durablement requiert des gouvernements la mobilisation de nombreuses ressources, souvent dispersées hors des institutions politiques. C'est d'ailleurs là où le modèle providentiel et centralisé ne suffit plus à la tâche et nécessite la collaboration de partenaires en mesure de

mobiliser d'autres types de ressources renforçant et complétant celles de l'État et de ses institutions centrales et locales.

C'est dans cette optique que plusieurs écrits, profanes et scientifiques, sur la gouvernance proposent de nouvelles relations entre les gouvernements et le secteur privé. Dans ces différentes formes de partenariats public-privé, les États possèdent des ressources essentielles à la gouverne – notamment en termes de légitimité et de capacité d'élaboration de politiques publiques – tandis que ce sont souvent les acteurs privés qui détiennent le capital ou d'autres types de ressources (connaissances, expertises, réseaux de contacts, etc.) nécessaires à la mise en œuvre de politiques ou à la réalisation de projets (Mossberger & Stoker, 2001).

Si cette dynamique est au cœur de la gouvernance dans un grand nombre de secteurs de politiques, il est toutefois supposé que cette dynamique qui lie le gouvernement aux entreprises n'est pas aussi grande et déterminante dans le secteur qui nous intéresse dans cette thèse. En effet, dans le domaine du loisir public, comme nous l'avons vu précédemment, la société civile joue un rôle très important. Là où les sociétés commerciales ne voient pas d'opportunités économiques rentables et viables, les entreprises d'économie sociale⁵⁴ s'investissent pour l'atteinte de bénéfices

⁵⁴ Nous incluons ici, lorsque l'on parle de l'économie sociale, tant des associations citoyennes que des coopératives de services ou des entreprises d'insertion. Dans le domaine du loisir public, le tiers secteur réfère principalement au milieu associatif et aux associations citoyennes.

d'intérêts communs ou publics⁵⁵. Si ces dernières ne disposent pas d'imposantes ressources financières, leurs activités dépendent toutefois d'un important capital humain constitué en grande partie de bénévoles. Par leur structure associative, où les dirigeants sont élus sur la base d'un membership large et souvent ouvert, les organismes communautaires jouissent d'une forme de représentation démocratique qui tire sa légitimité d'un fort ancrage dans leur milieu. C'est pourquoi ces organismes à but non lucratif, ce « tiers secteur », et leurs ressources jouent un rôle essentiel, voire déterminant, dans la dynamique de ce secteur et la gouvernance de ses politiques.

Cette brève comparaison entre les ressources et capitaux de l'État, du marché et de la société civile permet de constater que la gouvernance implique la mobilisation de ressources et de capitaux de toutes sortes, concentrés inégalement dans les mains de différents acteurs. Peu d'organisations peuvent se vanter de posséder l'ensemble des ressources nécessaires pour réaliser seuls leurs objectifs (Stoker, 1998a). La capacité d'agir dépend alors de la capacité de mobiliser ces ressources et capitaux que l'on peut classer en six catégories (tableau 3).

⁵⁵On n'exclut pas pour autant la contribution des entreprises privées ou la présence d'ententes entre ces deux types d'organisations, entre autres sous la forme de commandites en échange de visibilité (Mowen, Kyle, & Jackowski, 2007).

Tableau 3. Typologie des ressources et capitaux nécessaires à la capacité de gouverner.

Ressources et capitaux	Description
Ressources financières	Possession ou capacité de mobiliser des fonds nécessaires à la mise en œuvre de projets.
Ressources matérielles	Possession ou capacité de mobiliser les infrastructures et les équipements nécessaires à la mise en œuvre de projets.
Ressources humaines	Capacité de recrutement et de rétention de personnes compétentes engagées dans la réussite de la mise en œuvre de projets.
Capital intellectuel	Possession de l'information nécessaire à la prise de décision et capacité de production, de maîtrise et de partage du savoir, de la connaissance et du développement des compétences.
Capital social	Capacité de construire et maintenir une relation de confiance et un désir de collaboration. Réfère également à la capacité de concertation et de créer et maintenir des réseaux.
Capital de légitimité	Capacité de rendre légitime sa position comme porteur du bien commun.

Si les ressources financières, matérielles et humaines sont plus tangibles et sont communes aux typologies de ressources (Kraaijenbrink & Groen, 2008), il devient plus difficile de quantifier les trois derniers. Ce qui est qualifié ici de « capital intellectuel » réfère à l'ensemble de la production et du partage du savoir et des savoir-faire ainsi que la mobilisation des informations pouvant être utilisées pour une meilleure compréhension des enjeux ou comme des atouts dans des relations de négociation. Le capital intellectuel n'inclut donc pas seulement les ressources dites « informationnelles » (Lemieux, 2001), mais s'inscrit aussi dans les approches cognitives de l'analyse des politiques publiques (Richard Frève, 2010), par la capacité de générer de nouvelles connaissances par le contact et l'apprentissage avec d'autres et qui n'auraient pu être produites autrement. Ainsi, le capital intellectuel est à la fois centré sur l'étude du flux d'information dans la prise de décision (en définissant cette information comme ressource à partager) et sur la capacité d'apprentissage des

acteurs et de création du savoir, nécessaires à l'action et l'innovation⁵⁶. Ce capital peut s'insérer dans des mécanismes plus formels de transfert de connaissances; les communautés d'apprentissage et les systèmes locaux, décrits par Paquet (2011) comme essentiels à une gouvernance communautaire, en font partie.

Le capital social réfère, dans cette thèse, aux caractéristiques de l'organisation sociale, telles que les réseaux (institutionnalisés ou non), les normes de réciprocité (valeurs partagées, éthique, règles et sanctions) et la confiance qui facilitent la coordination et la coopération, pour un bénéfice mutuel (Paquet, 2011). Cette définition, fortement inspirée des écrits de Putnam (1995, p. 67) et des dimensions soulignées par Ponthieux (2003), met au premier plan l'importance de la collaboration entre les acteurs pour mobiliser des ressources hors de leur contrôle. En effet, l'idée sous-jacente à ce concept est l'interaction entre les individus qui permet, d'une part, l'échange ou l'octroi de ressources dont les acteurs ne disposeraient pas s'ils restaient isolés, et d'autre part, la création de liens de confiance entre ces acteurs, par la réciprocité des échanges et un désir de collaborer ensemble. En d'autres mots, si l'entendue de mes réseaux est grand, si nous partageons les mêmes valeurs et comprenons les règles de ces échanges et si une relation de confiance est installée, il devient alors plus facile de mobiliser des ressources.

⁵⁶ Le concept, tel que vu ici, s'inspire des travaux de Heclo (1974) sur le « processus d'apprentissage des politiques » (*policy-oriented learning*), à l'exception que ce processus se transpose non pas à l'intérieur de l'État, mais plutôt au sein d'une coalition spécifique. Cette conception de l'apprentissage, centrée davantage sur le contenu des politiques, s'inscrit dans les travaux de Sabatier et Jenkins-Smith (1993, 1999) ainsi que Sabatier et Schlager (2000), tout en excluant, entre autres, le concept de croyances.

Cette thèse veut toutefois se dégager des conceptions plus populaires du capital social et apporter quelques nuances dans l'utilisation de ce concept. En premier lieu, nous n'utiliserons pas la conception de Putnam, pour qui le capital social est une ressource collective dont profite un ensemble d'acteurs indéfinis, soit la société en général. L'auteur défend qu'un degré (ou « stock ») de capital social élevé a des retombées directes aux plans économique et social et que ce capital s'effrite⁵⁷. Or, ce capital – qui est davantage une externalité des relations, profitable à tous (Ponthieux, 2003) – sied beaucoup moins au cadre d'analyse de notre thèse, principalement parce que l'effort et ses retombées ne sont pas collectifs, tel que le conçoit Putnam, mais plutôt individualisés. En ce sens, notre conception se rapproche beaucoup plus de la position du sociologue français Pierre Bourdieu, où le « volume de capital social que possède un acteur dépend donc de la taille de ce réseau, du nombre d'acteurs qu'il peut mobiliser au sein de ceci-ci et les capitaux que ces acteurs sont en mesure de mobiliser⁵⁸ » (Bourdieu, 1986, p. 249). Le capital social est ainsi individuel (ou, dans le cas qui nous intéresse, est mobilisé par une organisation) et l'accumulation de ce capital est le fruit d'efforts souvent inconscients visant à renforcer son réseau pour l'acquisition potentielle de profits. Ces profits peuvent se traduire en l'acquisition d'autres ressources et capitaux, tels que des biens matériels et des services, des renseignements ou un échange de services.

⁵⁷ La thèse de Putnam est en fait un cri d'alarme : le « stock » de capital social décline dans nos communautés. Les liens sociaux s'effritent, nous nous impliquons moins activement dans les associations de notre communauté (baisse de 58% en 25 ans), notre famille (43%) ou nos réseaux d'amis (35%) (Putnam, 2007). Pour reprendre l'exemple au cœur de ses écrits les plus connus, nous jouons seuls aux quilles (Bowling Alone) : la pratique de cette activité est en hausse, tandis que la participation à des ligues de quilles est en chute libre.

⁵⁸ Traduction libre.

Le capital social est ainsi vu comme étant « l'ensemble des ressources réelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissances et de reconnaissance⁵⁹ » (Bourdieu, 1986, p. 248)⁶⁰. Les relations formelles et informelles, les normes et valeurs partagées⁶¹ ainsi que la confiance entre les acteurs seront les dimensions analysées. D'ailleurs, Ponthieux (2003), dans une analyse de la pensée de Putnam (1993, 1995), résume bien l'importance de la confiance dans l'établissement de ces réseaux :

La confiance est le produit du fonctionnement des réseaux, lieux de surveillance mutuelle, de circulation de l'information, de développement des phénomènes de réputation, et de contrôle social. Dans les sociétés où se sont développées des normes de réciprocité généralisée, les tentations (possibilités?) de comportements opportunistes sont moindres. À son tour, cette confiance favorise l'échange, la réciprocité et l'engagement collectif; le succès des coopérations passées renforce ensuite l'engagement collectif et le goût pour la coopération : un cercle vertueux est en place (p.25).

En résumé, le capital social est, par analogie, le ciment des relations. Dans un langage purement économique, l'avantage premier de la création de liens de confiance, et du même coup de la réduction des comportements opportunistes, est la possibilité de diminuer substantiellement les coûts de transaction de ces relations⁶². En ce sens, le capital social devient à la fois un intrant et un extrant d'échanges entre acteurs

⁵⁹ Traduction libre.

⁶⁰ Là où notre thèse diverge principalement de la pensée de Bourdieu est dans la finalité de ce capital social, dont le modèle a servi à expliquer la position sociale d'un acteur et la reproduction de ce capital social. Les formes institutionnalisées du capital social sont définies par Bourdieu comme étant la famille, le clan ou le club, mais peuvent être transposées aux relations dans un sous-système donné. Ainsi, la position de Bourdieu peut être fertile pour l'explication de l'évolution de politiques publiques et de la dynamique de son sous-système.

⁶¹ Cette dimension rejoint la définition de ressources normatives de Lemieux (2002).

⁶² Cet élément prend d'ailleurs tout son sens lorsque l'on associe la gouvernance à des échanges négociés entre différents acteurs.

(Grootaert, 1998)⁶³, et même si ce capital reste intangible, il nécessite de nombreuses ressources – notamment en termes de temps – pour se mettre en place.

Finalement, la dernière forme de capital utilisé dans cette thèse est celle de capital de légitimité. Ce capital renvoie à la capacité d'acteurs de se faire reconnaître comme étant les porte-paroles de groupes d'intérêts, d'institutions ou d'un secteur particulier. Cette légitimité peut provenir d'un contexte imposé et formel à l'intérieur des institutions qui forment le cœur de la démocratie représentative (nominations, élections, référendums et autres mesures justifiées par un cadre légal) ou prendre sa source dans les représentations faites par des groupes d'intérêts qui revendiquent une forme de légitimité au nom des membres qu'ils représentent⁶⁴.

La légitimité politique, à laquelle est intimement associée la notion de représentativité, est perçue ici davantage comme un construit social, une lutte pour rendre légitime sa position comme porteur du bien commun et représentatif de l'opinion publique. Cette vision est grandement inspirée de Contandriopoulos (2004) qui met en doute le caractère objectif de ces notions d'opinion publique et de

⁶³ Selon la Banque mondiale, sans être une solution miracle, le capital social pourrait même être le « chaînon manquant » de certaines théories économiques, pour expliquer les performances intéressantes de certaines institutions, malgré des manques dans d'autres formes de capitaux (humains, physiques, etc.) (Grootaert, 1998).

⁶⁴ D'autres, basés sur les travaux d'Habermas, revendiquent que la légitimité politique ne peut être fondée sur la représentation, mais sur la possibilité de participation de tous à la délibération et au « processus de formation des volontés » (Blondiaux & Sintomer, 2002). Force est donc de constater que la conception même de la légitimité politique est contestée et du même fait, plusieurs revendiquent une forme de légitimité que d'autres peuvent ne pas reconnaître. Il importe toutefois de s'attarder à cette dimension lorsque l'on aborde les ressources et capitaux dont jouissent les acteurs dans les mécanismes de gouvernance, particulièrement dans un contexte où les groupes de citoyens jouent un rôle important et veulent occuper une place dans l'espace public.

représentativité. Cette remise en question est d'ailleurs au cœur de la conception de la légitimité retenue ici :

Ce que la consultation [citoyenne] produit n'est pas une réalité sociale objective appelée "opinion publique", mais plutôt un produit social sophistiqué, que des acteurs tentent d'objectiver comme tel. L'acteur peut être un groupe organisé tentant de légitimer son point de vue en affirmant qu'il est représentatif de l'opinion publique, ou être une institution utilisant les résultats de sondages pour attester que le public partage cet avis; dans les deux cas, il y a une délégation implicite du "public" à ces porte-paroles auto-désignés⁶⁵ (Contandriopoulos, 2004, p. 327).

Le capital de légitimité peut donc être vu comme le résultat de l'habileté politique d'un acteur à défendre son point de vue et convaincre que c'est le « meilleur » parmi les autres qui cherchent à s'exprimer. La capacité des acteurs à se faire reconnaître (ainsi qu'au nom de qui) devient alors intéressant dans le cas qui nous intéresse.

Cette vision de l'organisation comporte de nombreux parallèles avec la théorie de la dépendance aux ressources (*resource dependence theory*) de Pfeffer et Salancik (1978). Ce modèle, qui s'apparente davantage à une métaphore générale qu'à une théorie empiriquement éprouvée (Casciaro & Jan Piskorski, 2005), s'intéresse particulièrement aux tactiques des organisations face à l'approvisionnement de ces ressources et de la capacité des organisations à réduire leur interdépendance, considéré comme un facteur d'incertitude (Hillman, Withers, & Collins, 2009). Or, le modèle sur lequel s'appuie cette thèse n'est pas intéressé à analyser comment ces ressources affectent le comportement et les stratégies des organisations impliquées

⁶⁵ Traduction libre.

dans le sous-système, mais davantage comment le sous-système est en mesure d'obtenir ces ressources.

Ainsi, ce qui distingue cette thèse de la théorie de la dépendance aux ressources est principalement la définition du pouvoir, intrinsèque à l'acquisition de ces ressources. La relation n'est pas axée sur le déséquilibre des forces des acteurs comme avantage ou désavantage stratégique de l'organisation, mais sur la capacité d'agir des acteurs en mettant en commun leurs ressources et capitaux. Il en résulte un changement complet de paradigme, essentiel à la compréhension de la dynamique du sous-système. La prochaine section s'attarde à cet aspect central du cadre d'analyse de cette thèse.

3.4 Du contrôle social à la production sociale : vers une nouvelle conception du pouvoir

En résumé, comme concept central de cette thèse, la notion de gouvernance est utilisée pour décrire une stratégie d'action nécessitant le réseautage d'acteurs, la mise en commun de ressources, la négociation et le développement de consensus. Pour plusieurs auteurs, la contribution la plus importante de la gouvernance – qu'elle soit locale ou nationale – est la remise en question de la conception trinitaire rigide « État-marché-société civile » de la gouvernance des sociétés modernes, une conception qui doit être nuancée par la prise en compte de plusieurs stratégies d'action plus horizontales et négociées entre les institutions et la société.

Il s'ensuit une redéfinition de la conception du pouvoir qui est peut-être l'une des contributions les plus novatrices de la gouvernance dans la compréhension des politiques publiques. En effet, en se basant sur la prémisse voulant que « la gouvernance moderne s'inscrit dans un contexte de complexité et de fragmentation, ce qui implique qu'aucun acteur ne peut dominer ou imposer totalement et facilement sa volonté sur la société⁶⁶ » (Stone, 1989, p. 58), le pouvoir ne se résume donc plus seulement à la capacité de dominer l'arène politique ou de contraindre des acteurs à faire ce qu'ils ne feraient pas autrement (Stoker, 1998b). La conception du pouvoir ne s'inscrit également pas par le manque d'équilibre dans la répartition des ressources du sous-système (ou la dépendance d'un acteur A par rapport à un acteur B) ou la dépendance mutuelle entre deux acteurs (Casciaro & Jan Piskorski, 2005)⁶⁷.

Dans la gouvernance, le pouvoir est synonyme d'acquisition et de maintien d'une capacité d'agir (Mossberger & Stoker, 2001; Stone, 1989, 1993). Ce changement de paradigme, que Stone (1989) qualifie de passage d'un pouvoir basé sur le contrôle

⁶⁶ Traduction libre.

⁶⁷ Dans une critique des assises théoriques du *resource dependence theory*, les auteurs tracent à Emerson (1962) et sa théorie des dépendances de pouvoir (*theory of power-dependence relations*) la conception du concept dans cette approche. Selon Emerson, le pouvoir (P) d'un acteur A face à un acteur B est inversement proportionnel à la dépendance (D) de l'acteur B aux ressources de l'acteur A, d'où $P_{ab} = D_{ba}$; $P_{ba} = D_{ab}$ (Emerson, 1962, p.33). La dépendance devient ainsi une fonction d'accès critique aux ressources et de disponibilité de fournisseurs alternatifs. Un acteur B « est donc dépendant d'un acteur A (1) en proportion du besoin de B de la ressource que A offre et (2) en proportion inverse à la disponibilité d'autres acteurs disponibles à offrir cette même ressource à A » [traduction libre] (Casciaro & Jan Piskorski, 2005, p. 170). Inversement, « la dépendance de l'acteur A sur l'acteur B varie (1) en proportion des besoins de A de la ressource que B offre et (2) inversement proportionnel à la disponibilité d'autres fournisseurs capables d'offrir cette ressource à A » [traduction libre] (Casciaro & Jan Piskorski, 2005, p. 170). La conception du pouvoir ainsi décrite est « une propriété de la relation sociale [dyadique]; ce n'est pas un attribut d'un acteur » [traduction libre] (Emerson, 1962, p.33). La conception décrite implique donc deux dimensions au pouvoir : le manque d'équilibre dans les ressources (*resource imbalance*) et la dépendance mutuelle.

social (*power over*) à un style basé sur la production sociale (*power to*), forme la clé de voûte de l'analyse de la gouvernance, telle que nous la concevons dans cette thèse.

Cette définition met en évidence une gouvernance de l'action publique basée sur la recherche d'une mobilisation et d'une collaboration entre de multiples acteurs, appartenant à de multiples sphères et agissant à plusieurs niveaux à la fois. Il importe donc de se questionner sur les mécanismes mis en place pour mettre en œuvre cette gouvernance, sur les facteurs (incluant les acteurs eux-mêmes et leurs cadres normatifs et cognitifs) internes et externes qui influent sur la prise de décision et, de là, sur la production et la gestion des politiques publiques. Le prochain chapitre aborde spécifiquement ces questions.

CHAPITRE 4 : APPROCHES THÉORIQUES À L'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE EN LOISIR

Ce quatrième chapitre est la recension des écrits empiriques et théoriques qui ont inspiré le cadre de référence de cette thèse. Cette recension s'articule autour de trois thèmes distincts mais fortement liés. La première partie traite des principaux paradigmes à l'analyse des politiques locales, tandis que la deuxième partie recense les écrits portant sur l'analyse des politiques spécifiques au domaine du loisir et du sport. La dernière partie analyse les écrits portant sur la gouvernance avec des associations locales et propose, à ce sujet, des facteurs d'analyse.

4.1 Les approches théoriques à l'analyse des politiques locales

En 1951, Lasswell lança un appel au développement d'une « policy science » pour mieux comprendre le contenu des orientations politiques par le développement de méthodes d'analyse, l'étude des politiques et l'élaboration de modèles issus d'approches multidisciplinaires (1951, p. 4). Depuis plus de cinquante ans, ces modèles théoriques, basés sur des disciplines et des communautés scientifiques aux prémisses fort divergentes, se sont multipliés, confrontés et peaufinés.

Les approches théoriques spécifiques à l'analyse des politiques locales ont fait l'objet d'un corpus qui s'est grandement nourri de ces modèles. Il a vite été constaté que mieux comprendre ces politiques nécessitait la conception d'approches théoriques tenant compte de l'environnement particulier dans lequel évoluent les gouvernements locaux. Même si d'autres modèles théoriques, comme la théorie des choix publics

(Keating, 1995; Paterson, 1981; Sancton, 2002; Tiebout, 1956) et les approches féministes (Clarke, Staeheli, & Brunell, 1995; Garber & Turner, 1995) sont des perspectives de plus en plus prisées pour l'analyse des politiques locales, cette section s'attardera principalement à quatre principales approches : celle qui repose sur le pouvoir des acteurs (*community power*); celle qui s'inspire de l'économie politique; celle qui donne préséance aux institutions; et celle qui accorde un rôle déterminant aux idées dans le développement et l'analyse des politiques publiques. Cette section discutera également de tentatives pour intégrer ces approches.

4.1.1 Les approches classiques visant l'étude du pouvoir des acteurs : élitisme et pluralisme

Les approches visant à décrire le pouvoir des acteurs ont comme objectif de répondre à la question « qui gouverne les municipalités? » (Judge, 1995), ou du moins, « quels groupes jouissent d'une influence décisive sur la prise de décisions? » (Graham, Phillips, & Maslove, 1998). Ces approches se concentrent sur le jeu des acteurs et leurs intérêts, laissant au second plan le rôle joué par les institutions et le contexte socioéconomique dans l'élaboration des politiques locales. Les approches élitistes et pluralistes ainsi que les approches basées sur l'étude des réseaux s'attardent spécifiquement au rôle des acteurs.

L'un des premiers courants ayant eu un impact important sur l'analyse du pouvoir local est l'élitisme. Bien que le concept d'élite politique soit un concept qui remonte à la Grèce antique, ce n'est que dans les années 1950 que l'on ait tenté de l'appliquer

empiriquement pour la première fois aux études urbaines (Harding, 1995). Hunter (1953), dans son analyse de la structure du pouvoir à Atlanta, conclut alors que « la démocratie n'est qu'un écran de fumée pour les intérêts économiques dominants⁶⁸ » (Harding, 1995, p. 39) qui déterminent ou approuvent les politiques à mettre en place. La vision élitiste qu'il introduit soutient que le pouvoir dans les municipalités est concentré dans les mains d'un petit groupe d'individus, à l'extérieur du gouvernement. En effet, bien que les tenants de cette approche ne s'accordent pas sur « la nature et la composition exacte de cette élite, sur la façon dont elle exerce son pouvoir (par consentement, droit ou duplicité) et son évolution⁶⁹ » (Graham *et al.*, 1998, p. 23), les propriétaires immobiliers et les industries sont souvent cités comme étant les sources premières de ce pouvoir (Graham *et al.*, 1998; Harding, 1995; Hunter, 1953). À l'exception du maire, les institutions locales ont peu d'emprise sur leurs propres politiques, l'influence du conseil municipal ou de leur administration publique étant très faible.

L'élitisme, notamment ses bases méthodologiques⁷⁰ et le présupposé de Hunter voulant qu'il existerait *a priori* une élite orientant ainsi fortement l'interprétation des résultats (Graham *et al.*, 1998; Harding, 1995), a été fortement critiqué. Certains proposent une version modifiée de l'approche en soutenant l'existence de deux faces

⁶⁸ Traduction libre.

⁶⁹ Traduction libre.

⁷⁰ Hunter utilise comme échantillon des personnes qui, selon leurs pairs, possèdent beaucoup de pouvoir et d'influence. Les critiques soulignent que « cette réputation de détenir le pouvoir n'est pas appuyée par la preuve que les individus utilisent ce pouvoir dans certaines situations » (Harding, 1995, p. 39). Une distance importante peut alors exister entre le pouvoir réel, c'est-à-dire exercé effectivement, et le pouvoir virtuel.

du pouvoir : la décision et la non-décision. Alors que les élitistes ne s'attardaient qu'à la « première face » du pouvoir, les néo-élitistes s'attardent principalement à la seconde, contrôlée par l'élite qui « s'assure que seuls les enjeux qui leur sont inoffensifs atteignent le point de décision⁷¹ » (Harding, 1995, p. 40).

D'autres remettent complètement en question le constat que le pouvoir local repose sur l'existence d'une élite monolithique et proposent une vision pluraliste. Prenant directement sa source dans la critique de l'élitisme et des travaux de Dahl (1961), les pluralistes ne rejettent pas l'existence d'une élite, mais contestent que cette élite soit toujours composée des mêmes individus. La société pluraliste est morcelée par des centaines de petits groupes d'intérêts, dont l'adhésion des membres se chevauche d'un groupe à l'autre (Judge, 1995, p. 15). Ils prônent que, selon les domaines, les acteurs jouent des rôles différents et ont recours à des stratégies distinctes et que le portrait de l'exercice du pouvoir diffère d'un sous-système de politiques à un autre. En bref, les tenants du pluralisme ne nient pas l'existence du pouvoir et l'inégalité des ressources pour l'obtenir, mais critiquent la thèse élitiste prônant que le pouvoir soit monopolisé par une seule et unique élite. Les pluralistes conçoivent donc les institutions comme des arbitres et des arènes où se déroule la compétition entre les groupes (Howlett & Ramesh, 1995).

Le pluralisme a certes évolué depuis les années 1960, principalement en réaction aux changements rapides qui influencent la dynamique politique locale. La vision revue et

⁷¹ Traduction libre.

corrigée de ce paradigme, appelée hyperpluralisme, soutient que les villes sont devenues ingouvernables en raison de la trop grande fragmentation du pouvoir. Les groupes d'intérêts y sont beaucoup plus nombreux aujourd'hui qu'en 1960, époque où s'est développé le paradigme pluraliste. Par conséquent, « plus de participants sont indépendants du conseil municipal, plus de *zero-sum conflicts* sont impliqués et les enjeux deviennent davantage symboliques⁷² » (Yates, 1977), tels que le racisme et l'oppression des citoyens. Dans ce contexte de *street fighting pluralism*, où les groupes gagnent en influence et les élus perdent leur emprise, la question « *Who governs?* », titre de l'œuvre phare de Dahl, devient plutôt « *Does anybody govern?* » (Judge, 1995).

4.1.2 Les approches nouvelles visant l'étude du pouvoir des acteurs : les approches axées sur les réseaux

La thèse hyperpluraliste rappelle la caractéristique marquante du contexte dans lequel s'inscrit la notion de gouvernance retenue dans cette thèse, soit l'éparpillement des diverses ressources nécessaires à la gouverne, et par conséquent, la grande difficulté pour l'État (ou tout autre acteur) d'agir seul. Cette nécessité de la mise en commun des ressources et, par conséquent, des réseaux d'acteurs à travailler conjointement à l'atteinte d'objectifs communs a grandement influencé le développement de modèles théoriques visant à comprendre comment les groupes d'acteurs interagissent entre eux dans l'élaboration des politiques.

⁷² Traduction libre. Cité par Judge (1995 :25).

C'est ainsi que la métaphore du réseau a gagné en popularité pour décrire les relations formelles et informelles entre les acteurs. Ces réseaux, liés par des intérêts spécifiques et le partage de ressources (Howlett, 2002) ont donné lieu à deux modèles d'analyse (Börzel, 1998). Si ces deux modèles sont loin d'être mutuellement exclusifs, ils réfèrent à des finalités bien spécifiques. Le premier, plus souvent utilisé, conçoit les réseaux comme un mécanisme d'intermédiation entre des groupes d'intérêts mobilisés et les institutions étatiques. La notion de réseau réfère donc à différentes formes de relations entre l'État et les groupes d'intérêts qui se veulent distinctes et plus représentatives de la réalité que les conceptions pluralistes (Börzel, 1998). L'accent est alors mis sur le développement de cadres d'analyse (souvent typologiques) visant à décrire ces relations. Le second modèle représente les réseaux plus spécifiquement comme des mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire « des mécanismes de mobilisation de ressources politiques dans des situations où ces ressources sont éparpillées parmi plusieurs acteurs, privés et publics⁷³ » (Börzel, 1998, p. 255). Les réseaux comme formes spécifiques de gouvernance sont complémentaires aux modèles plus classiques du pouvoir (hiérarchie et marché) en insistant sur l'interdépendance des acteurs dans la gouvernance des sociétés modernes. À l'instar de la description de la gouvernance faite dans le chapitre précédent, les réseaux sont présentés comme des mécanismes de coordination non hiérarchiques. Ces mécanismes seraient déterminants dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques.

⁷³ Traduction libre.

La théorie des régimes urbains se rapproche beaucoup de cette analyse des réseaux comme éléments centraux de la gouvernance locale. Tout comme la conception des réseaux de Börzel (1998), la théorie des régimes urbains, qui s'est particulièrement démarquée à partir des années 1990, vise à décloisonner l'étude des politiques locales de ce « faux dualisme » entre la théorie élitiste de Hunter (1953) et la théorie pluraliste de Dahl (1961). En effet, tandis que l'élitisme et le pluralisme abordent la question du pouvoir en termes de domination et de contrôle, les régimes urbains visent plutôt à identifier les mécanismes de coopération entre les acteurs.

L'apport novateur de la théorie des régimes urbains est qu'elle se démarque par l'adoption d'une nouvelle conception du pouvoir. Cette théorie a d'ailleurs fortement inspirée la conception du pouvoir urbain retenue dans cette thèse et décrite précédemment. Le pouvoir des communautés est considéré comme un processus visant l'acquisition ou la conservation d'une capacité d'agir, plutôt que comme moyen utilisé par un groupe ou un acteur pour dominer d'autres groupes ou acteurs. Selon Stone (1989), le fait de ne pas avoir remis en question ce paradigme du contrôle social « est la cause de la mauvaise compréhension du concept du pouvoir tel qu'il fonctionne dans les sociétés modernes⁷⁴ » (p.220). Pour se dégager des conceptions élitistes et pluralistes du pouvoir, Stone (1989) développe le paradigme de la production sociale. Ce paradigme vise à identifier de quelles façons et dans quelles conditions des intérêts parfois divergents travaillent ensemble pour atteindre

⁷⁴ Traduction libre.

des objectifs communs. L'accent est donc mis sur le leadership des acteurs et sur les mécanismes de collaboration plutôt que sur les luttes et la domination.

C'est ainsi que la théorie des régimes urbains se rapproche plus spécifiquement que les approches précédentes de la notion de gouvernance. Tel qu'introduit précédemment, la gouvernance nécessite la collaboration de nombreux acteurs et non seulement l'action de l'appareil gouvernemental. C'est cette « coalition gouvernante », souvent constituée, selon Stone (1989), du partenariat informel entre le conseil municipal et l'élite des affaires, qui forme le cœur des régimes urbains et de la prise de décision au palier local. Selon cette théorie, les politiques urbaines seraient ainsi déterminées par trois facteurs : les acteurs formant la coalition gouvernante, la nature des relations entre les membres de la coalition et les ressources que ces membres apportent à la coalition (Stone, 1993, p. 2). Plus précisément, le but de la théorie des régimes urbains est d'étudier « comment et sous quelles conditions les différents types de coalitions gouvernantes émergent, se consolident, deviennent hégémoniques ou déclinent⁷⁵ » (Lauria, 1997a, pp. 1-2).

Les orientations poursuivies par ces types de coalitions – également appelées régimes urbains – peuvent différer selon le milieu et le contexte. Quelques auteurs ont élaboré des typologies pour qualifier ces régimes urbains par leur structure et leur vision de la coalition du développement urbain (Lauria, 1997a). À cet égard, Graham, Phillips et Maslove (1998) distinguent trois types de coalition : celles qui limitent, contrôlent ou

⁷⁵ Traduction libre.

favorisent le développement du milieu; celles qui se concentrent sur la communauté plutôt que sur le milieu des affaires; et celles qui cherchent à limiter l'intervention étatique sous toutes ses formes⁷⁶. Dans un article publié quelques années après la première publication de son ouvrage, Stone (1993) propose une typologie différente. Il classe les régimes en quatre catégories : les régimes de maintien qui visent à éviter tout changement majeur; les régimes de développement dont l'objectif est la croissance du milieu; les régimes progressifs de la classe moyenne qui désirent limiter le développement et protéger l'environnement; et les régimes visant à protéger les intérêts des classes inférieures⁷⁷. Stoker et Mossberger (1994), quant à eux, proposent trois catégories de régimes, basés principalement sur le symbolisme et le bagage d'images cognitives associées au développement urbain : un régime organique, associé au *statu quo*; un régime instrumental, structuré autour d'un projet précis; et les régimes symboliques visant à une transition vers une autre image qui transformerait fondamentalement l'idéologie de la municipalité. Cette dernière typologie a, entre autres, inspiré les quelques études portant sur les régimes urbains et le sport, et plus particulièrement, comment s'articulent les régimes symboliques dans l'utilisation d'événements majeurs dans la refonte de l'image de marque d'une ville (Henry & Paramio-Salcines, 1999; Misener & Mason, 2008; Mossberger & Stoker, 2001).

⁷⁶ Les termes utilisés par Graham et al. sont, dans l'ordre : *growth management coalitions* et *pro-growth coalitions*, *social reform regimes* et *fiscally conservative caretaker regimes*.

⁷⁷ Les termes utilisés par Stone sont, dans l'ordre, les *maintenance regimes*, les *development regimes*, les *middle-class progressive regimes* et les *lower-class opportunity expansion regimes*. Les *development regimes* et les *middle-class progressive regimes* se retrouvent dans la typologie de Graham et al. (1998), sous les vocables *pro-growth* et *growth management coalitions*.

L'application de cette théorie à l'extérieur du contexte américain a fait l'objet de nombreuses critiques et comporte quelques difficultés dans son application empirique. Si quelques analyses de politiques locales en sport ont utilisé avec succès ce modèle, au Canada ou ailleurs (Henry & Paramio-Salcines, 1998, 1999; Misener & Mason, 2008, 2009; Schimmel, 2001), l'existence même des régimes à l'extérieur des frontières américaines est, pour plusieurs, remise en question. Selon Cobban (2003), l'application au Canada de cette approche est difficile du fait qu'il « manque une caractéristique cruciale des régimes selon Stone : une relation interdépendante, informelle et soutenue entre les élus locaux et la communauté locale des affaires » . Au Royaume-Uni, Davies (2003) abonde dans le même sens, observant l'existence d'initiatives de partenariat à petite échelle, mais rien qui pourrait constituer un régime. Les difficultés d'une utilisation des régimes urbains en Europe sont liées, selon Mossberger et Stoker (2001), à cinq principaux facteurs : les gouvernements locaux ont une marge de manœuvre plus grande dans les dossiers économiques, tels que la revitalisation urbaine; ils sont plus forts qu'aux États-Unis et moins sensibles, au plan fiscal, à la mobilité des capitaux; ils travaillent en collaboration avec des communautés locales d'affaires plus petites et moins actives; ils ont davantage de liens avec les gouvernements supralocaux; et les politiques de développement économique des villes européennes sont moins prioritaires, formant plutôt un secteur parmi les autres. Bref, l'application est plus difficile en raison d'un développement économique davantage guidé par le secteur public, d'une plus faible participation des entreprises locales et d'une plus faible autonomie face aux autres paliers gouvernementaux (Mossberger & Stoker, 2001).

Dans l'utilisation de la théorie des régimes urbains, Mossberger et Stoker (2001) appellent à la prudence. Pour eux, les régimes urbains souffrent d'une définition conceptuelle mal maîtrisée et de « concept stretching ». En cherchant trop à faire entrer l'observation dans le cadre proposé, les régimes urbains sont utilisés pour décrire et analyser toutes les formes d'agendas politiques et tous les types de partenariats privés-publics. Pour distinguer réseau de politiques et régimes urbains, ils proposent de mieux préciser les caractéristiques de base du concept de « régime ». En se référant à la conceptualisation de Stone (1989), ils définissent un régime comme étant une coalition basée sur des réseaux informels et des relations formelles qui partagent les caractéristiques suivantes :

Des partenaires issus de sources gouvernementales et non-gouvernementales, nécessitant (mais n'étant pas limités à) la participation du milieu des affaires; une collaboration basée sur la production sociale, soit la nécessité d'amalgamer les ressources fragmentées du milieu pour maintenir un pouvoir d'agir et exécuter des tâches; un agenda politique identifiable qui est en lien direct avec la composition des participants à la coalition; une collaboration durable plutôt qu'une coalition temporaire⁷⁸ (Mossberger & Stoker, 2001, p. 829).

Selon ce modèle, la stabilité de la coalition n'est pas un critère pour faire reconnaître un régime, une collaboration à court terme pouvant être associée à un régime en émergence ou en déclin. La capacité d'un régime de survivre à des changements de personnel ou de leadership – et de survivre aux successions politiques – est pourtant une caractéristique notée par d'autres auteurs (Dowding, 2001; voir aussi Misener & Mason, 2008). La définition floue du concept de « coalition gouvernante » a aussi été

⁷⁸ Traduction libre.

identifiée comme posant problème, sans toutefois qu'un auteur, à notre connaissance, en propose une nouvelle (Mossberger & Stoker, 2001).

Une autre critique de la théorie des régimes urbains est que les politiques locales seraient le seul fait des régimes, obscurcissant ainsi la contribution d'autres facteurs concourant à leur production. À cet égard, Stoker (1995) ajoute que le pouvoir dans les communautés (*community power*) doit être analysé dans une perspective plus dynamique que celle développée par Stone. Il déplore que l'approche des régimes urbains ne permette pas d'expliquer les dynamiques de changements et de continuité au sein des régimes. Finalement, la négligence à placer l'étude des régimes dans son contexte plus global est une lacune reconnue tant par les critiques que les tenants de cette théorie (Graham *et al.*, 1998; Lauria, 1997b; Stoker, 1995). Bien que Stone (2004) défende la nécessité de construire des modèles qui permettent d'analyser un phénomène politique à différents niveaux, plusieurs chercheurs maintiennent que l'analyse ne peut être adéquate sans tenir compte des principaux facteurs macrosociaux et macroéconomiques relevant de l'économie politique (Lauria, 1997b). Des facteurs qui ont été bien mis en évidence dans la théorie de la régulation ainsi que dans celle du développement urbain de Savitch et Kantor (2002), lesquelles font l'objet de la prochaine section.

4.1.3 Les approches d'économie politique

Les théories issues de l'économie politique se distinguent de l'étude du pouvoir dans les communautés locales (*community power*) en prenant en compte le contexte global

dans lequel se déroulent les relations de pouvoir et où sont produites les politiques publiques. Tandis que les approches précédentes s'attardaient principalement à la prise de décision, les approches d'économie politique considèrent que l'autonomie des gouvernements locaux est limitée par des contraintes imposées par l'économie de marché. Les approches d'économie politique s'attardent donc aux « paramètres » économiques qui enserrent les décisions politiques et, par conséquent, au contexte plus large dans lequel évoluent les gouvernements locaux.

Une des théories d'économie politique les plus connues est le marxisme. Les approches plus contemporaines du marxisme, appelées néo-marxistes, s'attardent plus attentivement au rôle des institutions étatiques et soutiennent que celles-ci reflètent le mode de production capitaliste et les intérêts de la classe bourgeoise. Pour ce faire, les institutions jouent un rôle de stabilisation des marchés capitalistes en assumant deux fonctions essentielles : une fonction d'accumulation et une fonction de légitimation (Pickvance, 1995). La fonction d'accumulation vise à « garantir les conditions préalables à la production, sous forme de système légal, monétaire, de transport et de communication, pour assurer une main-d'œuvre bien formée, en santé et motivée⁷⁹ » (Pickvance, 1995 :253). La fonction de légitimation vise la réduction des conflits entre les classes sociales et le maintien de l'ordre social.

La perspective néo-marxiste peut être étudiée de deux façons. Premièrement, l'analyse peut s'attarder au pouvoir de la classe capitaliste, et plus particulièrement, à

⁷⁹ Traduction libre.

« la façon dont les divisions sociales et économiques du pouvoir dans la société sont reflétées par ceux qui occupent les positions d'élite dans le gouvernement, le secteur public et les organisations quasi publiques⁸⁰ » (John, 1995 : 94). Les marxistes instrumentalistes prétendent que les institutions sont dirigées par une élite qui vise à consolider le pouvoir de la classe capitaliste bourgeoise sur le prolétariat. Les politiques publiques deviennent alors une façon de maintenir efficacement les moyens de production capitaliste, pourtant issus d'un système instable et d'une distribution inégale des ressources entre les classes sociales (Graham *et al.*, 1998; Parsons, 1995; Pickvance, 1995). Une autre variante des approches néo-marxistes, que Pickvance (1995) qualifie de marxisme fonctionnaliste ou structurel, veut que les institutions assurent la protection et la reproduction du capitalisme (John, 1998). Les institutions seraient ainsi dans une situation d'autonomie relative par rapport aux intérêts de la classe dominante et joueraient principalement un rôle de conciliation entre celle-ci et les intérêts des classes ouvrières et défavorisées.

En France, en Angleterre, aux États-Unis et au Québec, la théorie néo-marxiste donnera lieu à plusieurs analyses sur le pouvoir local et les politiques publiques locales au cours des décennies 1970 et 1980. Si ces analyses ont contribué à mettre en lumière la dimension structurelle du pouvoir et des politiques publiques locales, elles ont toutefois fait la démonstration de l'incapacité, ou à tout de moins, de la grande difficulté de la théorie néo-marxiste, à expliquer le développement de toutes les politiques locales sectorielles. Le cadre d'analyse qu'elle propose n'est vraiment

⁸⁰ Traduction libre.

applicable, en effet, qu'à des cas où le capital joue effectivement un rôle déterminant (revitalisation urbaine, logement social, urbanisme), perdant ainsi son pouvoir explicatif pour ce qui est des autres politiques sectorielles. De plus, le rôle de l'administration publique comme instrument des intérêts capitalistes est tenu pour acquis, sans examen plus approfondi de ses particularités et de sa dynamique, et sans que ne soit prise en considération « l'autonomie relative » de la sphère administrative par rapport à la sphère politique dans les processus décisionnels.

Parallèlement aux lacunes et à la perte d'attrait du néo-marxisme, une nouvelle théorie d'économie politique, la théorie de la régulation, trouvera dans la dynamique politique locale un terrain d'application. Cette théorie analyse les conditions structurant les politiques publiques. Elle repose principalement sur deux concepts interdépendants : le régime d'accumulation et le mode de régulation utilisés par les institutions. D'entrée de jeu, il importe de spécifier que la définition du régime d'accumulation diffère de celle proposée dans la théorie marxiste. Le régime d'accumulation correspond ici à « la nature des relations économiques entre les investisseurs, les producteurs et les consommateurs⁸¹ » (Painter, 1995, p. 277), dont la stabilité est maintenue par la mise en place d'un mode de régulation. Ce mode de régulation est défini comme étant les « arrangements politiques, sociaux et culturels supportant ces formes d'accumulation⁸² » (Henry, 2001, pp. 199-200).

⁸¹ Traduction libre.

⁸² Traduction libre.

À l'instar du marxisme, le capitalisme est considéré dans cette approche comme un système incohérent qui est incapable de s'établir dans une parfaite stabilité. Lorsqu'un régime d'accumulation réussit à gagner une certaine stabilité, le gouvernement cherche alors à maintenir en place les relations économiques qui permettent cette stabilité. Des crises économiques sévères sont ainsi évitées, remplacées par des crises chroniques inévitables de moindre envergure, émanant de la précarité de l'équilibre en place. Une manière d'apporter une stabilité à court terme aux contradictions du capitalisme est l'adaptation constante des modes de régulation au régime d'accumulation (Graham *et al.*, 1998). Les institutions adaptent alors leurs activités pour maintenir le régime en place.

Cette théorie a notamment été utilisée pour expliquer le passage de stratégies d'intervention étatique keynésiennes au profit de stratégies néo-libérales schumpetériennes à la fin des Trente Glorieuses (1945-1975). En fait, selon la théorie de la régulation, les deux modes de régulation mis en place dans les sociétés occidentales depuis la Seconde Guerre mondiale sont le fordisme et le post-fordisme. Le fordisme réfère à l'époque des Trente Glorieuses (1945-1975), caractérisée notamment par la production et la consommation de masse et l'État Providence. La crise pétrolière du début des années 1970, la mondialisation des marchés, le développement des technologies de communication et le développement du secteur tertiaire figurent parmi les facteurs qui ont rendu nécessaire la mise en place d'un nouveau régime d'accumulation (Painter, 1995). Ce changement a aussi forcé l'État à changer de rôle. C'est ainsi qu'il a délaissé ses fonctions interventionnistes

(keynésiennes) au profit de stratégies néo-libérales (schumpetériennes) favorisant la compétition et une économie plus ouverte.

Selon cette théorie, dans un contexte fordiste, les politiques publiques, tant locales que provinciales et nationales, sont caractérisées par l'intervention de l'État-Providence. C'est ainsi que se sont développés des programmes visant à procurer les ressources nécessaires aux moins nantis pour la participation à la société de consommation par la mise en place d'infrastructures collectives (transport, éducation, santé...). De plus, en favorisant le développement des banlieues, les municipalités ont grandement contribué à l'augmentation de la demande en biens et services et au maintien du fordisme (Painter, 1995). Les politiques locales, même si les municipalités n'avaient pas les outils économiques de redistribution des gouvernements centraux, s'inscrivaient dans la stratégie globale visant une augmentation du pouvoir d'achats des citoyens, notamment des moins fortunés, afin qu'ils puissent également participer à la société de consommation.

Avec la mise en place du post-fordisme, les politiques publiques ont délaissé leurs « préoccupations d'équité sociale et spatiale, le plein emploi et les programmes sociaux pour [mettre l'accent sur] des initiatives visant la promotion de la flexibilité de la main-d'œuvre et la compétitivité économique du secteur privé⁸³ » (Painter, 1995, p. 287). En insistant sur l'impact du contexte socioéconomique sur les politiques, cette théorie explique ainsi le recours, dans un grand nombre de pays, à la

⁸³ Traduction libre.

décentralisation des structures (Henry, 2001) et à l'adoption d'un nouveau paradigme de gestion : le nouveau management public (NMP). La décentralisation des services et le transfert de responsabilités aux municipalités, les réformes du secteur public local ainsi que l'élaboration d'indicateurs municipaux de performance sont autant d'exemples de l'influence du contexte post-fordiste sur les politiques étatiques touchant les administrations publiques locales et régionales.

Bien que l'application de cette théorie au contexte local soit récente, elle fait déjà l'objet de nombreuses critiques. Certains prétendent que la théorie de la régulation « ne va pas assez loin, que l'analyse est principalement historique et ne donne pas suffisamment d'attention au rôle, à la capacité et aux choix faits par les gouvernements⁸⁴ » (Goodwin, Duncan, & Halford, 1993). Painter (1995) déplore la nature téléologique de l'approche dont les prémisses reposent sur l'inévitable succession de régimes d'accumulation. D'autres chercheurs déplorent le caractère fonctionnaliste de l'approche, qui consiste à expliquer les effets d'un phénomène (mode de régulation) par ses origines (régime d'accumulation). Painter (1995) critique également le fait que la théorie implique automatiquement le bon fonctionnement des modes de régulation s'il existe *a priori* une stabilité au sein du régime d'accumulation. Ainsi, sont évacuées de l'analyse les réactions de résistance des groupes affectés négativement par les nouveaux arrangements, entre autres les luttes syndicales et populaires, qui peuvent indiquer un mauvais fonctionnement du mode de régulation, sans nécessairement causer une instabilité au sein du régime.

⁸⁴ Traduction libre. Cités dans Graham et *al.* (1998 :30).

4.1.4 L'approche institutionnaliste

L'approche institutionnaliste s'intéresse à l'impact des institutions sur le processus d'élaboration des politiques publiques. Le jeu des acteurs serait ainsi fortement contraint par les lois et les structures qui déterminent et régularisent (et même rendent prévisibles) les comportements des citoyens (Peters, 1999). Les institutions ont également une influence sur les valeurs prônées dans les politiques (Wolman, 1995) et les normes mises en place. L'approche institutionnaliste vise donc à comprendre comment « les institutions contraignent la prise de décision dans le gouvernement à l'extérieur des structures constitutionnelles formelles qui influencent également et souvent déterminent les décisions prises » (Parsons, 1995, p. 335).

La reconnaissance du rôle des institutions dans le processus politique n'est pourtant pas nouvelle. Les philosophes de la Grèce Antique s'efforçaient déjà à trouver les structures les plus efficaces pour leurs cités et se penchaient sur plusieurs dimensions normatives de leurs institutions. Les institutions ont également été au cœur du développement de la science politique dans la première moitié du XX^e siècle, particulièrement aux États-Unis, où les chercheurs s'attardaient aux structures constitutionnelles et institutionnelles des États (Lecours, 2002). Comme le souligne Lecours (2002), après avoir été jugée descriptive et peu explicative, incapable de généralisations et peu comparative, cette approche formaliste-légale fait l'objet de nombreuses critiques. Rapidement, avec l'avènement de nouveaux courants de pensée conférant une primauté théorique et analytique au jeu des acteurs ou à la société aux

dépens de l'État, l'institutionnalisme perd de sa notoriété, pour ensuite renaître de ses cendres :

Après avoir été reléguées au statut d'enceinte vide et neutre par les pluralistes, et à celui d'instrument par les marxistes dans les années 1960 et 1970, les institutions politiques, plus particulièrement l'État, recommencent à s'affirmer comme centre d'intérêt de constructions théoriques et de recherches empiriques vers le milieu des années 1980. Au cœur de ce tournant du « retour à l'État » se trouve la remise en question de l'idée selon laquelle les institutions politiques ne sont que le reflet de forces sociétales ou encore un simple outil dont disposent les élites politiques pour gérer les problèmes sociaux (p.3).

Cette renaissance marque le passage de l'institutionnalisme classique au néo-institutionnalisme. Ce courant continue de placer à l'avant-plan de l'analyse le rôle joué par les structures et leur impact sur l'élaboration des politiques, mais désire également prendre en compte d'autres dimensions complémentaires. On distingue trois grandes branches de ce néo-institutionnalisme – historique, sociologique et du choix rationnel – chacune abordant le rôle des institutions et de la société d'un angle particulier.

Le néo-institutionnalisme historique repose essentiellement sur le postulat voulant que « les règles politiques formelles et les politiques publiques établies sont la source de contraintes institutionnelles qui infléchissent les stratégies et les décisions des acteurs politiques » (Béland, 2002, p. 22). La métaphore de la dépendance aux sentiers (*path dependence*) est communément utilisée pour imager cette branche du néo-institutionnalisme. En d'autres mots, le comportement des acteurs est fortement influencé et auto-renforcé par des facteurs exogènes aux acteurs, dont plusieurs sont

liés directement aux règles institutionnelles (Lecours, 2002). Appliquée à l'action publique locale, cette théorie suggère l'idée que « les règles électorales, les règles qui encadrent les pouvoirs des principaux organes décisionnels, à savoir le poste de maire, le comité exécutif et le conseil municipal, et celles qui définissent leurs compétences et leurs sources de financement » (Belley & Lavigne, 2008) balisent fortement le jeu des acteurs.

Le néo-institutionnalisme sociologique diffère de la branche historique en s'attardant plus particulièrement aux symboles et aux pratiques culturelles véhiculées par les institutions (Lecours, 2002; Peters, 1999). Cette approche, davantage cognitive que structurelle, s'attarde aux façons dont les institutions façonnent les perceptions des acteurs et, ce faisant, renforce l'isomorphisme institutionnel. C'est ainsi que « la création de nouvelles institutions se fait dans une logique de compatibilité avec celles déjà existantes, puisque les acteurs extirpent un sens de leur environnement institutionnel qui transpire dans leur action » (Lecours, 2002, p. 9).

Les tenants du néo-institutionnalisme du choix rationnel, quant à eux, s'attardent plus spécifiquement au jeu des acteurs et à leurs choix. Dans cette approche, les institutions sont instigatrices de contraintes et d'opportunités, mais l'attention reste centrée sur la prise de décision des individus. Cette façon de voir apporte un tout nouvel éclairage au rôle joué par les institutions. Ainsi, comme le mentionne Lecours (2002), « les phénomènes ou situations sont donc expliqués moins comme des produits dérivant de structures institutionnelles que le résultat de décisions

individuelles et collectives prises en considérant ces mêmes structures » (p.9). Cette perspective behavioriste explique donc la prégnance des institutions par les règles qu'elles imposent dans la prise de décision.

4.1.5 Les approches cognitives : le rôle des idées et les référentiels de l'action publique

Il n'y a pas d'approches cognitives qui soient typiques aux politiques locales, mais le rôle que jouent les idées dans le changement et la stabilité des politiques publiques méritent certes une attention particulière. Le constat que les idéologies, les normes, les symboles, les images, les valeurs et les systèmes de croyances, utilisés comme référentiels, ont un impact sur la conceptualisation des problèmes sociaux et de leurs solutions prend de plus en plus d'ampleur en analyse de politiques publiques. Ces dimensions cognitives visent à étudier comment les idées (souvent des conceptions discordantes d'actions à entreprendre) construites à partir d'idéologies et de systèmes de valeurs, s'entrechoquent et aboutissent à influencer l'agenda politique. Ainsi, il s'agit de mieux comprendre si les conceptions, les croyances et les normes des acteurs jouent un rôle indépendant qui pourrait expliquer le processus d'élaboration de politiques publiques, au même titre que les institutions politiques, les groupes, les individus et le contexte socioéconomique (John, 1998; Richard Frève, 2010). L'analyse cognitive s'intéresse également à la capacité « d'apprentissage » des acteurs (*policy-oriented learning*), nécessaire pour (re)définir les alternatives aux problèmes publics, voire ces derniers eux-mêmes, dans un contexte en constante évolution (Hecl, 1974).

L'approche cognitive peut également être utile pour analyser l'évolution d'une politique sectorielle face aux changements dans les conceptions dominantes de l'ensemble de la société. Selon Jobert et Muller (1987), le « rapport global-sectoriel » est d'ailleurs au cœur de l'analyse des référentiels de l'action publique. Ces auteurs soutiennent qu'une politique sectorielle ne peut être comprise sans prendre en compte trois éléments fondamentaux : une politique sectorielle est un rapport entre un secteur et la société globale; ce « rapport global-sectoriel » est tributaire de la représentation que l'on se fait du secteur concerné (ou référentiel sectoriel); ces référentiels sont construits par des acteurs, appelés modérateurs, dont le rôle est de décoder les « rapports global-sectoriel » et de les traduire en actions (Jobert & Muller, 1987).

Par conséquent, les politiques publiques sont déterminées par deux types distincts de référentiels : globaux et sectoriels. Les référentiels globaux sont le reflet des valeurs dominantes de la société. Le référentiel global structure l'action publique, suggère des normes et propose une hiérarchisation des différentes représentations sectorielles (Jobert & Muller, 1987). Quant au référentiel sectoriel, il est « l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession » (p.68). Il est un construit social du secteur, répondant d'abord et avant tout aux préoccupations des groupes dominants et à leurs intérêts corporatifs. Dans cette dynamique de médiation entre les principaux groupes dominant le secteur, ce référentiel s'articule comme le résultat d'un « leadership sectoriel », où un groupe dominant fait reconnaître « son aptitude à gérer, à diriger le

secteur, en faisant accepter comme « vraies » ses conceptions du secteur » (Jobert & Muller, 1987, p. 69).

Les politiques locales ou supra-locales peuvent donc être expliquées par l'articulation de la dynamique entre le référentiel sectoriel et le référentiel global. Par exemple, l'application de ce modèle au secteur du loisir permet d'expliquer son développement à travers différentes conceptions du loisir. Par exemple, le loisir comme instrument d'éducation religieuse dans le Québec ultramontain des années 1950, le loisir comme projet d'émancipation individuelle et sociale dans la foulée des changements qui marquent la Révolution tranquille à un loisir qui peine à trouver sa place dans le discours de rationalisation de l'État qui s'affirme à partir des années 1980 et surtout au début des années 1990. Si les deux premières phases démontrent que le loisir s'est modelé aux valeurs dominantes du référentiel global de la société, la troisième phase atteste de la difficulté des acteurs sectoriels du loisir à trouver leur place dans le nouveau référentiel global en gestation.

4.1.6 Vers une fusion des approches?

Ce qui distingue principalement les quatre grandes approches à l'analyse des politiques locales présentées dans cette section est la primauté théorique accordée à certaines dimensions. Que ce soit en tentant d'expliquer les politiques locales par le jeu des acteurs, par le poids des institutions, par le contexte socioéconomique ou par l'importance des aspects cognitifs dans la formulation de ces politiques, ces

approches se concentrent sur des éléments bien précis, souvent exclusifs les uns aux autres.

Certains analystes appellent au développement de modèles théoriques holistiques qui seraient capables de reconnaître et d'intégrer cette pluralité de variables explicatives sans présupposer la prévalence d'une dimension au profit d'autres. L'intégration des « trois I » invite donc à la construction de nouveaux modèles théoriques qui prennent en compte tant les intérêts, les institutions et les idées⁸⁵. À ce modèle, nous oserons même ajouter un quatrième « I », l'impact du contexte socioéconomique, qui est une dimension d'analyse très prisée en analyse de politiques locales.

En ce sens, Peter John (1998) fait valoir l'importance d'élaborer des modèles théoriques qu'il qualifie de « synthétiques », c'est-à-dire qui prennent en compte plusieurs dimensions dans leur analyse. John critique plusieurs modèles théoriques issus de la science politique⁸⁶, notant que ces modèles sont réduits à une étude partielle des phénomènes qu'ils tentent de décrire. Ils parviennent ainsi difficilement à expliquer les changements dans les politiques publiques, changements qui, selon l'auteur, découlent de l'interaction d'éléments provenant de différentes approches.

⁸⁵ Palier et Surel (2005), en tenant de trouver le « véritable initiateur » du « modèle des trois I », mentionnent que les « références les plus fréquentes s'appliquent aux travaux de Peter Hall (1986) dans ce champ précis des politiques publiques, ainsi qu'à un article de Hugh Hecllo (1994). Si cette genèse est difficile à faire (et sans doute d'ailleurs inutile), c'est d'abord probablement parce que les notions d'intérêt, d'idée et d'institution sont tout sauf originales, constituant depuis longtemps des dimensions analytiques importantes au sein des sciences sociales. » (p.8).

⁸⁶ Plus précisément, John critique le modèle séquentiel, les approches institutionnelles, l'approche par les groupes ou par les réseaux, les approches socioéconomiques, la théorie des choix rationnels et l'approche par les idées.

John préconise donc une démarche « synthétique » qui, sans privilégier une approche en particulier, inclurait des éléments empruntés à plusieurs approches de façon à former un cadre d'analyse global.

Cette section présente et analyse quatre théories synthétiques appliquées, ou du moins applicables, à l'analyse des politiques publiques locales : l'approche de la « growth machine », le cadre d'analyse des coalitions plaidantes de Sabatier, les courants de politiques de Kingdon et la théorie du développement urbain de Savitch et Kantor.

L'approche de la « growth machine » de Logan et Molotch

En analyse des politiques locales, l'approche de la « growth machine » est un exemple d'une telle intégration. Développée par Logan et Molotch (1987), cette approche s'inspire grandement de l'approche élitiste. Toutefois, au lieu de s'attarder à la question « *who governs?* », les tenants de cette approche se posent également la question « *for what?* », pour considérer les aspects cognitifs, ou plus précisément l'importance du développement, comme principal élément de consensus auprès de l'élite.

La thèse de Logan et Molotch repose sur la confrontation de deux groupes ayant des valeurs fort divergentes quant à l'utilisation des ressources de la communauté. Certains entrepreneurs visent le développement pour maximiser leurs investissements immobiliers et voient leurs propriétés comme une valeur d'échange (*exchange*) tandis que les résidents s'opposent à certains effets du développement qui nuisent à

l'utilisation ou à la valeur d'usage de leur propriété et de leur milieu de vie (*use*). La prémisse de cette théorie est que les élites économiques font valoir et « utilisent leur consensus sur le développement pour éliminer toute vision alternative du rôle du gouvernement local ou ce que signifie la communauté⁸⁷ » (Logan & Molotch, 1987, p. 51). La théorie de Logan et Molotch cherche alors à « explorer le conflit entre les valeurs d'usage et d'échange dans les municipalités, à cerner et à examiner les formes de contradiction et à analyser comment elles sont gérées. [Selon les auteurs], ce conflit détermine le développement de la ville, la distribution des habitants et la façon dont ils cohabitent⁸⁸ » (Logan & Molotch, 1987, p. 2).

Le cadre d'analyse des coalitions plaidantes de Sabatier et Jenkins-Smith

Une autre approche « synthétique » qui retient beaucoup l'attention est celle des coalitions plaidantes de Sabatier et Jenkins-Smith (1999). Ce modèle se fonde sur l'analyse du sous-système précis d'une politique par une étude axée sur les coalitions d'acteurs et de leurs systèmes de valeurs, de leurs contraintes et de leurs ressources, des événements dans l'environnement externe spécifique ainsi que des paramètres stables structurant ce sous-système (figure 2).

L'apport principal du modèle est la prise en compte des dimensions cognitives comme déterminants de la formation des coalitions et de la formulation des politiques. Les acteurs ne pouvant réaliser seuls leurs objectifs, ils se regroupent pour

⁸⁷ Traduction libre.

⁸⁸ Traduction libre.

des raisons de croyances communes, souvent basées sur leur connaissance du problème public et leurs intérêts communs (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

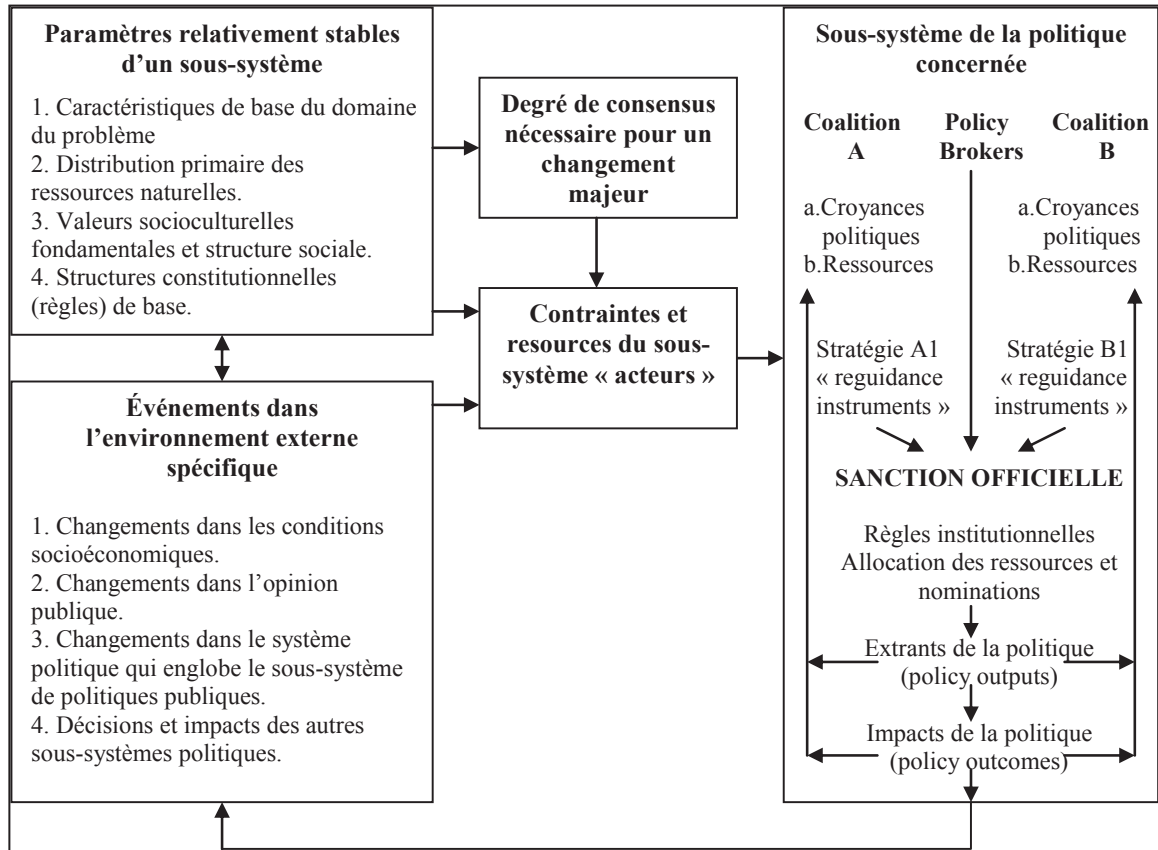


Figure 2. Cadre d'analyse des coalitions plaidantes de Sabatier et Jenkins-Smith (1999), selon la traduction de St-Pierre (2003).

Le modèle tient également compte de l'environnement politique et économique pour justifier la nature des décisions. Ces dimensions sont comprises dans deux ensembles de paramètres qui structurent le sous-système de la politique : les paramètres qualifiés de relativement stables et les paramètres moins stables qui réfèrent aux événements dans l'environnement externe spécifique. Les paramètres relativement stables comprennent l'analyse des caractéristiques de base de l'enjeu, la distribution initiale

des ressources, les valeurs socioculturelles et les structures sociales ainsi que les structures institutionnelles. Quant aux paramètres moins stables du sous-système, ils proviennent de changements dans les conditions socio-économiques, dans l'opinion publique et dans la coalition gouvernante ainsi que de décisions prises dans les autres sous-systèmes politiques et de leurs impacts sur le sous-système des acteurs.

Le modèle des trois courants de Kingdon

Un autre modèle intéressant combinant l'étude du jeu des acteurs et de l'environnement dans lequel ces acteurs évoluent est le modèle des trois courants de Kingdon (1995). L'originalité du modèle est l'utilisation du paradigme du *garbage can model* à l'analyse de la formulation des politiques publiques. Ce modèle de la prise de décisions soutient que les politiques publiques s'élaborent dans une « anarchie organisée » où les agendas ne sont pas le reflet du pouvoir des participants dans le processus de formulation des politiques publiques, lequel est basé autant sur la chance que sur les intentions. Les politiques ne sont donc pas le produit de l'action rationnelle des acteurs mais sont plutôt déterminées par la conjonction d'événements fortuits.

Selon Kingdon (1995), la formulation des politiques publiques n'implique pas une reconnaissance d'un problème puis la recherche de solutions, mais repose davantage sur un moment d'opportunité où les facteurs sont mis en place pour que l'enjeu reçoive une attention particulière des décideurs. Les politiques publiques prennent forme par le couplage de trois « courants » qui évoluent indépendamment les uns des

autres: celui des problèmes, celui des solutions et celui de la politique. Ce couplage crée une éphémère « fenêtre d'opportunité », stimulée soit par un changement dans le courant des problèmes qui amène un enjeu au centre de l'attention, soit par un événement dans le courant de la politique, tel qu'un changement de personnel dans l'environnement des élus. Par conséquent, une solution à un problème sans appuis politiques, un contexte politique favorable à la mise en place d'une alternative sans réel problème qui la justifie, ou un problème et un contexte qui nécessitent une action sans toutefois qu'il existe des alternatives sont des scénarios où il est peu plausible de voir émerger une politique publique.

Par le couplage de ces courants et l'ouverture momentanée d'une fenêtre d'opportunité, les entrepreneurs de politiques y voient alors l'occasion d'« investir des ressources (temps, argent, réputation, énergie) pour promouvoir une alternative, en échange de gains futurs⁸⁹ » (Kingdon, 1995, p. 179). Ces entrepreneurs de politiques attendent ainsi un changement dans le courant des problèmes ou de la politique pour placer leur alternative à l'agenda. Ils s'occupent également de familiariser les acteurs politiques à leur solution (*softening up*) et d'élever le niveau d'attention portée aux problèmes pour lesquels ils souhaitent une intervention publique. Ces acteurs sont centraux dans le processus de mise à l'agenda, car ils fournissent les ressources essentielles à la jonction des trois courants par la promotion de leur alternative.

⁸⁹ Traduction libre.

Par ailleurs, le modèle des « trois courants » s'intéresse peu au système de croyances des acteurs et à la formation d'alliances. Les dimensions privilégiées par ce modèle sont plutôt le rôle des acteurs (entrepreneurs de politiques) dans la promotion de leurs intérêts, l'importance de la perception du problème par les décideurs et l'environnement politique. Plus précisément, Kingdon porte une attention particulière à l'environnement politique en le définissant comme l'un de ses trois courants. L'auteur cible quelques aspects de l'environnement politique pouvant favoriser la mise à l'agenda d'un enjeu : un changement dans la tendance nationale (*national mood*), des résultats d'élections, des changements dans le personnel administratif ou dans la « distribution idéologique » des élus et des pressions des groupes d'intérêt. Il importe de souligner que le modèle explique pourquoi des changements dans l'environnement politique permettent l'émergence de politiques publiques, mais demeure incapable d'expliquer la stabilité de ces politiques. L'incapacité de ce modèle d'expliquer la stabilité de l'agenda politique constitue en fait l'une de ses faiblesses les plus importantes (Howlett & Ramesh, 2003; John, 1998). L'utilisation du paradigme du « *garbage can model* » semble fort pertinente, mais l'absence de rationalité dans le processus ne permet pas ou permet difficilement d'expliquer comment certaines dimensions du modèle viennent influencer la nature des politiques. En effet, les dimensions liées à l'environnement politique et économique abordent peu le rôle des arrangements institutionnels et l'impact des conditions socioéconomiques sur la formation des politiques.

La théorie du développement urbain de Savitch et Kantor

La théorie du développement urbain de Savitch et Kantor (2002) est une autre approche qui prend ses distances par rapport aux débats antérieurs qui se fondent sur la domination du capital ou des aspects politiques (*pluralisme, élitisme*) comme déterminants des politiques locales. Elle s'attarde plutôt aux raisons qui amènent les villes à adopter certaines stratégies de développement ainsi qu'aux caractéristiques structurelles communes à ces villes (Savitch & Kantor, 2002). Les auteurs mentionnent la nécessité de mieux comprendre le développement des villes dans le contexte international, caractérisé par la désindustrialisation, la déconcentration et la mondialisation des marchés. Toutefois, contrairement à la théorie de la régulation, Savitch et Kantor affirment que, même si « les villes sont contraintes par la mondialisation de l'économie, elles n'en sont pas nécessairement prisonnières⁹⁰ » (2002, p. 27). Les villes doivent se positionner stratégiquement face au marché international, selon les ressources qu'elles possèdent.

L'analyse s'est développée par une étude de cas de dix métropoles internationales⁹¹, issues de cinq pays différents. Ces villes sont regroupées selon quatre variables : les conditions du marché, le support intergouvernemental, le contrôle populaire et la culture locale.

⁹⁰ Traduction libre.

⁹¹ Detroit, Houston, New-York, Toronto, Glasgow, Liverpool, Paris, Marseille, Milan et Naples.

Les conditions du marché sont « les circonstances ou les forces qui rendent les villes plus ou moins attrayantes pour le capital privé⁹² » (Savitch & Kantor, 2002, p. 43). Les raisons sont multiples. Les municipalités peuvent jouir d'avantages liés notamment à leur géographie, à leurs conditions politiques (capitale de l'État par exemple) et à des raisons culturelles et religieuses. Des conditions du marché favorables placent les villes dans une meilleure situation pour attirer les investisseurs. Les indicateurs utilisés par les auteurs pour mesurer ces conditions du marché sont la main-d'œuvre disponible, le nombre d'emplois créés ou supprimés, la valeur des immeubles de bureaux et le taux de scolarisation de la main-d'œuvre.

La deuxième variable à l'étude est le support intergouvernemental. La coopération verticale ou latérale entre les acteurs permet une intervention étatique intégrée et cohérente pour renforcer le contrôle public sur le développement. Ce support peut être mesuré par une série d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, tels que « la description des institutions intergouvernementales et leurs impacts, les projets de collaboration déjà entrepris, la description des politiques d'habitation, l'étude des subventions accordées en habitation et l'analyse de l'aide intergouvernementale⁹³ » (Savitch & Kantor, 2002, p. 44).

La troisième variable réfère aux systèmes de contrôle populaire. Ceci inclut la participation des citoyens aux décisions publiques, la légitimation des décisions des

⁹² Traduction libre.

⁹³ Traduction libre.

élus et l'efficacité du processus électoral. Les auteurs avancent que ces mécanismes ont une influence sur les décisions et le développement économique qui peut être positive (accueil de nouvelles entreprises, appui à des projets de développement) ou négative (opposition à des projets). Les auteurs mentionnent la difficulté de déterminer les indicateurs pour mesurer cette variable. Ils ont toutefois ciblé l'accès des citoyens à la prise de décision et l'influence des groupes de citoyens.

La dernière variable est la culture locale qui englobe les éléments intrinsèques à l'histoire de la ville, les valeurs de ses communautés et la composition sociale du milieu. Cette variable se divise en deux catégories : la culture matérialiste (poids démographique des cols bleus, valeurs néolibérales) et la culture post-matérialiste (poids démographique des cols blancs, approche plus communautaire).

À partir de ces variables, Savitch et Kantor (2002) ont élaboré deux modèles, qui sont des idéaux-types du développement dans les municipalités. L'un est centré sur le développement social tandis que le second est axé sur le développement du marché. Les deux modèles sont présentés dans les figures ci-jointes. Les quatre variables citées précédemment sont regroupées en deux catégories. Les *driving variables* sont celles qui sont exogènes et auxquelles sont soumis les gouvernements locaux. Quant aux variables endogènes, qualifiées de *steering variables*, ce sont celles sur lesquelles les gouvernements locaux ont le plus de pouvoir.

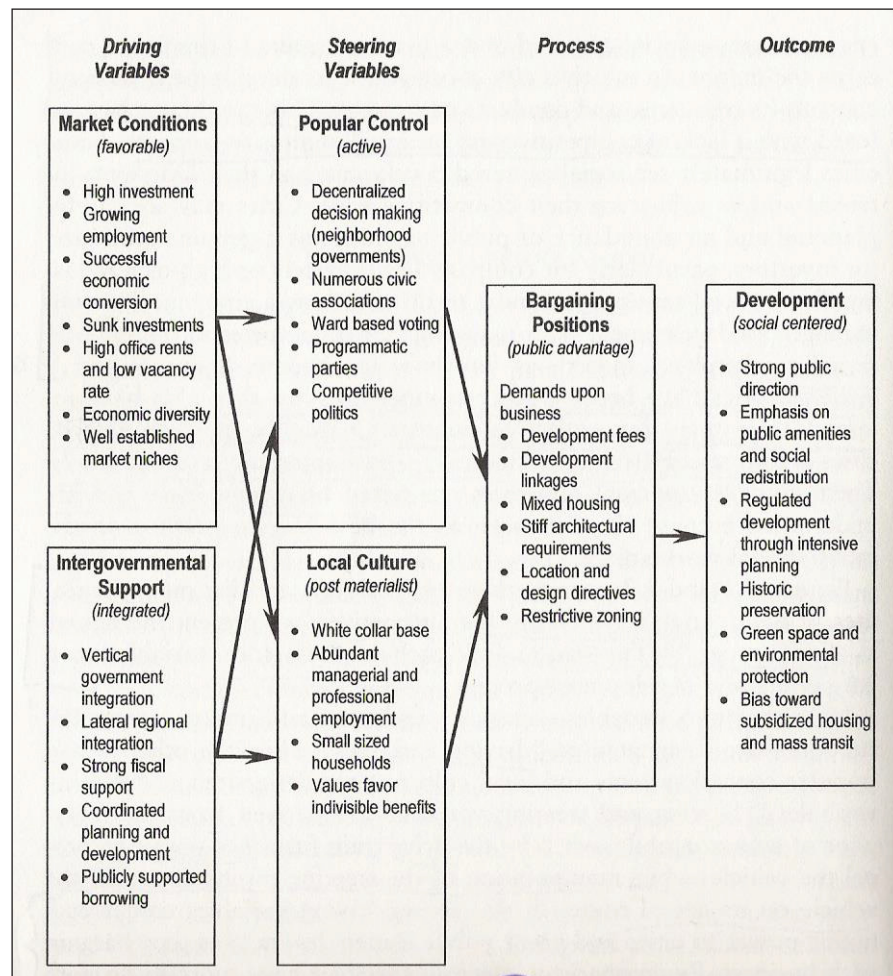


Figure 3. Modèle de développement social, selon Savitch et Kantor (2002).

L'hypothèse de Savitch et Kantor est que les variables sont fortement liées et de ces variables découle un modèle général de développement. Les municipalités misant sur un fort développement social et un plus faible développement des marchés, tels que Toronto, Paris et Milan, adoptent sensiblement les mêmes stratégies et possèdent des caractéristiques convergentes. Elles jouissent de conditions favorables du marché, d'un support intergouvernemental intégré, d'un milieu communautaire fort et impliqué ainsi que d'une culture locale post-matérialiste (figure 3). Les politiques de ces villes sont axées sur le développement d'un bon système de transport en commun,

d'un urbanisme interventionniste en matière de zonage et de réglementation architecturale, d'une politique d'habitation favorable aux logements sociaux.

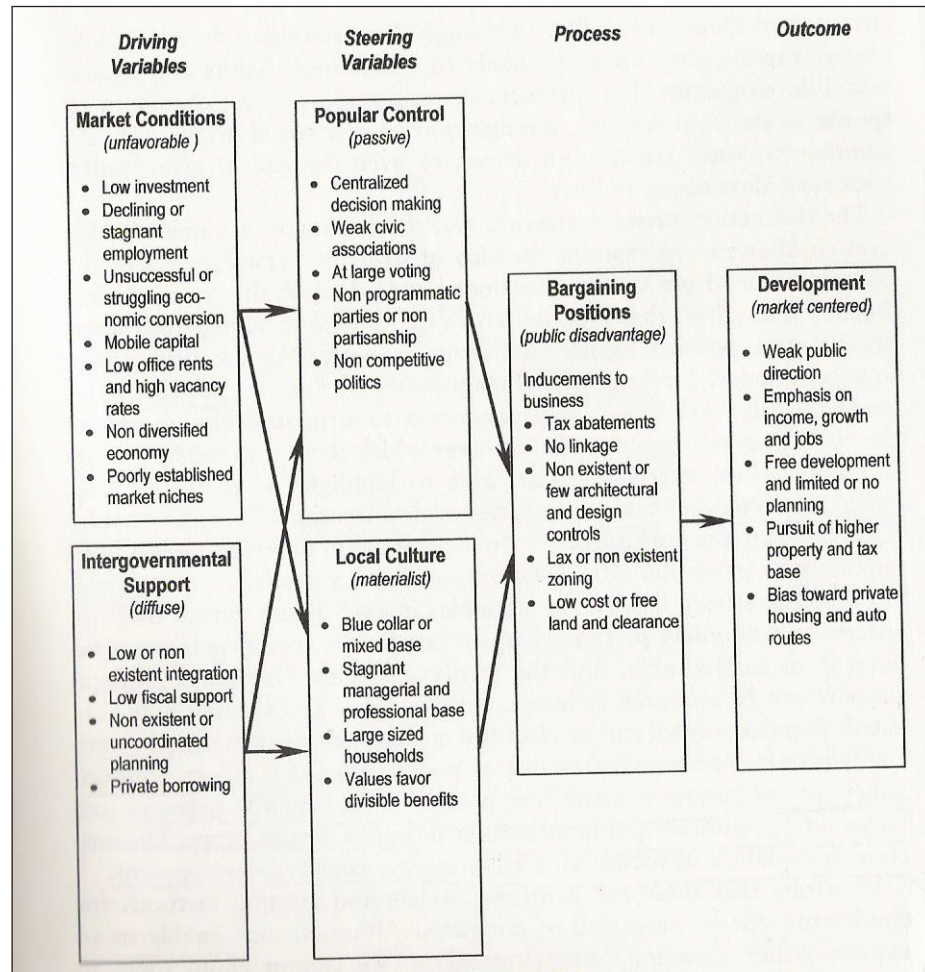


Figure 4. Modèle de développement du marché, selon Savitch et Kantor (2002).

À l'opposé, les villes qui se retrouvent dans une situation moins privilégiée sont incitées à utiliser un modèle de développement axé sur les marchés (figure 4). Les conditions économiques sont défavorables, le support intergouvernemental est diffus, la culture locale est matérialiste et le contrôle populaire, mesuré par l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques, est plus passif. Les stratégies utilisées par

ces villes visent l'implication du privé dans la communauté. Le taux de taxation pour les commerces est faible, les entreprises sont fortement subventionnées et le développement est largement laissé aux mains des entrepreneurs. Le gouvernement local joue principalement un rôle de support au libre marché.

À l'analyse de ce cadre théorique, il importe de se questionner sur la validité externe d'une telle démarche. En effet, les municipalités à l'étude sont des métropoles d'envergure internationale. Par conséquent, il est pertinent de se questionner sur l'application de ces modèles à des municipalités plus petites et jouant un rôle moins important sur la scène internationale. Le choix des villes retenues n'a d'ailleurs pas été justifié par les auteurs. De plus, les auteurs restent muets sur la période de temps nécessaire pour observer d'éventuels changements dans les quatre variables retenues, ce qui soulève une question méthodologique importante.

Dans un autre ordre d'idées, il importe de se questionner sur l'application de ce cadre d'analyse comparatif lorsque les cas étudiés proviennent d'un même pays ou État plutôt que de pays ou États différents. L'appartenance à une même juridiction nationale pourrait ainsi gommer bien des différences institutionnelles, politiques, économiques et culturelles rendant ainsi plus difficile l'application de cette approche et l'observation de stratégies de développement urbain contrastées. Son application au contexte québécois pourrait donc être difficile. En effet, l'étude de cas contrastés vise à expliquer les principales différences et ressemblances entre les cas, à la lumière des variables retenues. Dans une étude où les cas proviendraient tous du même espace

politique, ces derniers partageraient *a priori* un nombre important de caractéristiques communes, notamment en ce qui a trait aux variables « conditions de marché » et « support intergouvernemental ». La capacité du cadre d'analyse à dégager des idéaux-types s'en trouverait diminuée⁹⁴.

Il n'en demeure pas moins que le modèle présente des pistes théoriques fécondes à l'analyse des politiques locales. La définition et l'opérationnalisation de ces quatre variables, qui limitent ou facilitent le développement de politiques, portent un regard novateur sur le développement des politiques locales et la capacité qu'ont les villes de se positionner dans la mondialisation des marchés. Pour ce faire, le modèle théorique de Savitch et Kantor va plus loin que la seule analyse des conditions économiques et confirme que l'élaboration des politiques locales est également déterminée par des acteurs externes au gouvernement local. Le soutien des gouvernements supérieurs (support intergouvernemental) et le dynamisme de la communauté locale (contrôle populaire) déterminent la marge de manœuvre qu'ont les gouvernements locaux pour se positionner sur le plan économique. Ces derniers ne sont donc pas de simples acteurs déterminés par des forces politiques et économiques internes ou externes à la communauté, mais sont en mesure, par diverses stratégies locales de mobilisation d'acteurs et de ressources, de créer et d'activer une capacité d'agir susceptible d'influencer et de transformer la dynamique locale. Dans le même ordre d'idées, les

⁹⁴ Et ce, même s'il est clair qu'à l'intérieur d'un même espace national (ou provincial), des différences économiques, sociodémographiques, culturelles et de relations intergouvernementales entre les villes, ou à tout le moins certaines d'entre elles, subsistent.

caractéristiques de la population et les valeurs dominantes partagées par ses habitants (culture locale) déterminent également les stratégies à adopter.

Pour l'étude des politiques des services municipaux de loisir, il est possible de penser que ces facteurs ont autant d'impact, bien qu'ils interagissent à un tout autre niveau. Il est déjà prouvé que la vitalité des associations locales est un facteur important de la formulation des politiques publiques en loisir (Lavigne, 2005) et il est possible d'émettre l'hypothèse, par l'analyse de l'évolution des politiques municipales de loisir au Québec, que (certaines) initiatives des gouvernements supérieurs ont un impact indéniable sur le développement du secteur. De plus, les conditions économiques déterminent la capacité d'un milieu de se doter d'infrastructures de loisir sans trop affecter le fardeau fiscal de ses citoyens. Il reste à analyser dans quelle mesure ces facteurs ont un impact sur la formulation des politiques publiques en loisir.

4.2 L'étude des politiques en loisir

Le loisir public et ses politiques ont fait l'objet de peu d'articles empiriques ou théoriques. Certains de ceux qui ont abordé ce secteur soulèvent d'ailleurs d'emblée que l'étude des politiques en loisir est particulièrement négligée (Henry, 2001) et que l'analyse comparative de ce secteur au plan local est presque absente de cette littérature (Dulac & Henry, 2001, p. 47)⁹⁵. En effet, le loisir public est un domaine qui

⁹⁵ Ce manque de bases comparatives s'observe également dans les politiques sportives au plan national, selon Henry, Amara, Al-Tauqi et Ping Chao (2005) et Houlihan (2005).

a retenu très peu l'attention en analyse de politiques publiques, tandis que les sciences du loisir se sont rarement attardées à la dimension politique du développement de leur secteur. Les modèles théoriques spécifiques au loisir public sont rares et les relations entre les politiciens, l'administration publique et la société civile sont timidement explorées.

En fait, lorsque l'on associe politiques publiques et loisir public, on s'intéresse souvent davantage à l'évaluation des effets de ces politiques. Les recherches récentes touchant directement ou indirectement l'intervention étatique en loisir traitent principalement des impacts du loisir public sur les personnes et les communautés. Il en résulte ainsi la formation d'un corpus théorique qui vise à améliorer l'action (*knowledge for policies*), plutôt qu'une meilleure compréhension du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques (*knowledge of policies*) (Lemieux, 2002). L'importance accordée au mouvement des « bienfaits en loisir » (ACPL, 1998)⁹⁶ et le désir maintes fois répété de rapprocher la théorie en loisir de la pratique professionnelle (Beaman, 1978; Donohue & Lavigne, 2007; Wilkinson, 2001) contribuent au renforcement de cette tendance et au développement de modèles explicatifs qui s'attardent aux résultats des politiques plutôt qu'à l'étude du processus comme tel. Sans remettre en question l'apport important de la recherche appliquée en sciences du loisir, force nous est d'admettre que du point de vue de la recherche fondamentale, beaucoup reste à faire. En effet, si les effets du loisir et de ses

⁹⁶ Mieux connue sous son vocable anglais de « *benefit-approach to leisure* », l'« approche des bienfaits du loisir » est un mouvement qui visait à recenser dans la littérature scientifique l'ensemble des effets reconnus empiriquement du loisir sur la communauté et les personnes. .

politiques sur, entre autres, le développement économique, la santé des personnes, la qualité de vie et la prévention des comportements antisociaux sont mieux compris et reconnus (ACPL, 1998), l'approche des bienfaits, comme plusieurs autres, reste muette quant au rôle des acteurs publics (politiques et administratifs), privés et associatifs dans l'organisation du loisir public.

Il existe une littérature importante sur le rôle que devraient jouer les gouvernements supérieurs et les municipalités dans le développement du loisir public, mais, étrangement, peu d'écrits s'intéressent aux actions que posent réellement les institutions locales et supralocales ainsi qu'aux caractéristiques et dynamiques de ces actions. En effet, il existe un débat sur les dimensions normatives des politiques locales en loisir et sur les valeurs qu'elles devraient promouvoir. Ce débat peut se résumer en deux camps. Il y a, d'une part, ceux qui soutiennent que les politiques en loisir doivent conserver leurs fonctions de distribution pour soutenir le développement de la citoyenneté et de l'accessibilité (Glover, 2002) et, d'autre part, il y a ceux qui questionnent cette conception en remettant en question les idéaux de justice sociale sur laquelle elle se fonde (Coalter, 1998, 2000; Howell & McNamee, 2003). Il existe en effet une conception fortement ancrée en sciences du loisir voulant que le loisir public soit le seul véhicule pour assurer une offre de services accessible et équitable. Cette conception est contestée par ceux qui proposent une vision entrepreneuriale du développement du loisir, fondée sur des avenues issues du loisir commercial, entre autres au nom d'une efficacité accrue (Coalter, 2006). Au-delà de ses aspects économiques, ce débat normatif sur le financement des services publics de

loisir revêt une importante dimension (et préoccupation) éthique (McCarville, 1995) : promouvoir le principe de l'« utilisateur-payeur » ou l'accessibilité universelle par un financement public soutenu.

Les approches normatives restent néanmoins limitées dans leur capacité de décrire et d'analyser la formulation et la mise en œuvre des politiques en loisir. Le faible nombre d'articles adoptant une approche descriptive et analytique des politiques en loisir, plus particulièrement au palier local, est un obstacle à une meilleure compréhension des caractéristiques qui influencent leur formulation. Cette section recense les principaux écrits qui se sont penchés sur le rôle des gouvernements dans les politiques en loisir, le rôle de la société civile dans ce processus, ainsi que les principales approches théoriques utilisées pour les étudier.

4.2.1 Le sport comme secteur d'analyse : incompatibilités conceptuelles

Une recension portant sur les politiques en loisir peut difficilement se dissocier de l'analyse des politiques sportives. En effet, si les politiques en loisir ont fait l'objet d'une faible attention auprès des chercheurs, le rôle de l'État dans le développement du sport a fait couler un peu plus d'encre. À l'instar du loisir, le sport est un secteur souvent supporté par l'État, mais dont la responsabilité du développement disciplinaire repose sur les fédérations nationales et les clubs locaux. Ces politiques sont presque exclusivement analysées d'un point de vue national, les politiques

urbaines en sport faisant rarement l'objet d'attention particulière⁹⁷, même si la municipalité joue un rôle important dans l'offre d'activités d'initiation, de participation et de compétition et dans la construction et l'entretien d'infrastructures. Le sport y est ainsi vu dans son entièreté, de l'initiation, en passant par les activités récréatives et compétitives, jusqu'à l'excellence sportive et le développement d'athlètes de haut niveau. En se concentrant presque uniquement sur le développement du sport par ce modèle de « sphères de la pratique sportive » (Table provinciale d'harmonisation, 1992), le loisir y est sous-entendu et aucun effort n'est fait pour distinguer le sport comme activité de loisir et le sport comme pratique professionnelle.

Or, le rôle joué par les acteurs dans chacune de ces sphères résulte d'une gouvernance fort différente selon que l'on considère le soutien au sport d'élite ou celui au sport amateur. Cette distinction importante est absente chez les chercheurs qui analysent les politiques en sport en centrant principalement leur attention sur le rôle joué par les fédérations sportives, les gouvernements provinciaux et les organisations multi-sports. Analysées sous le prisme de la gouvernance du sport d'élite, les politiques de soutien au sport d'initiation, récréatif et de compétition minorisent, voire ignorent le rôle joué par les clubs locaux et les municipalités dans le développement sportif. Voir ainsi le sport comme un bloc monolithique, en ne distinguant pas conceptuellement la gouvernance du sport amateur de celle du sport d'élite, prive les chercheurs d'un corpus théorique sur les politiques sportives qui pourraient permettre une meilleure

⁹⁷ Parmi les rares exceptions, notons Dulac et Henry (2001).

compréhension de la gouverne locale en loisir et en sport. Par conséquent, si l'analyse des politiques sportives peut apporter un éclairage intéressant à l'étude des politiques de loisir, elle demeure à l'heure actuelle d'un faible intérêt lorsqu'il est question d'analyser et de comprendre en profondeur le rôle des institutions, des idées et des coalitions et la dynamique des relations entre les services municipaux de loisir et les organisations locales dans la production et la gestion de ces politiques.

4.2.2 Modèles théoriques à l'analyse des politiques en sport

Les efforts faits pour mieux comprendre les dynamiques spécifiques aux politiques en loisir et en sport et l'étude des différentes approches théoriques possibles pour y parvenir sont sans contredit, dans l'état actuel des connaissances, faibles. Ces efforts touchent exclusivement les politiques en sport et ne traitent pas spécifiquement du loisir public et des institutions locales. Néanmoins, ils permettent de cibler des dimensions intéressantes pour la construction de notre cadre d'analyse.

L'une des rares initiatives est celle de Henry, Amara, Al-Tauqi et Ping Chao (2005). Ces chercheurs distinguent quatre types d'approches comparatives à l'analyse des politiques en sport, applicables à une étude plus globale du loisir. Ces approches diffèrent selon leur objet d'analyse et leur préconception ontologique. La première vise une meilleure compréhension des effets des politiques publiques en sport et une généralisation de ces connaissances à partir de plusieurs cas. L'approche repose sur une épistémologie positiviste, où sont corrélés des indicateurs économiques, sociaux ou culturels à des effets potentiels (participation sportive, taux d'obésité, succès

olympique). Cette approche, dite nomothétique, vise à généraliser les variables observées pour y construire des « lois naturelles », ou du moins une conception commune des effets des politiques sportives, qui pourraient guider le choix des programmes gouvernementaux à implanter. S'intéresser aux effets du revenu moyen des participants sur la pratique sportive ou à la place du sport dans les budgets-temps s'inscrit dans cette première approche.

Ce désir de généralisation par une approche statistique inférentielle contraste avec la deuxième approche qui vise à expliquer de quelles façons des sous-systèmes de politiques diffèrent les uns des autres. Les auteurs s'attardent plus spécifiquement à l'importance du contexte social et historique pour expliquer comment évoluent les politiques de sous-systèmes différents. Une approche qualitative portant sur un nombre restreint de cas, mais étudiés en profondeur, est ainsi privilégiée. Si cette démarche demeure prometteuse, les auteurs nous mettent tout de même en garde contre la tendance à vouloir ramener le développement des politiques au seul facteur historique et à privilégier la description plutôt que l'explication.

Ces deux approches, traditionnelles dans leurs visées, sont complétées par deux autres, qualifiées de « nouvelles approches » à l'analyse comparative (Henry *et al.*, 2005). Plus récente, la troisième, que l'on peut traduire par « théorisation du transnational », fait reposer son analyse sur le mouvement de mondialisation qui contraint ou facilite l'action publique au sein des États. L'État-nation n'est alors plus la seule unité d'analyse. Le principal apport de cette approche est de s'intéresser

davantage aux rapports entre le palier local, l'État et le contexte socioéconomique pour expliquer les politiques publiques. Les chercheurs qui s'inspirent de cette perspective accordent une grande importance au poids du contexte structurel et à l'interprétation qu'en font les acteurs politiques locaux. Ils « analysent les facteurs (et groupes d'acteurs) qui opèrent à travers les frontières des États-nations et visent [ainsi] à identifier s'il existe des effets d'interaction entre les systèmes de politiques⁹⁸ » (Henry *et al.*, 2005, p. 489). Cette approche rappelle la théorie de la régulation, par l'importance accordée aux facteurs macroéconomiques qui déterminent l'action des acteurs.

Finalement, le quatrième type d'approche repose sur l'analyse du discours. Pour mieux comparer les politiques, il importe de « déconstruire » ces discours qui sont des constructions sociales, créées par le langage, pour découvrir les différentes réalités qu'ils recouvrent. Le discours est ainsi fortement associé à la notion de pouvoir et d'identité. Comme le soulignent Henry *et al.* (2005), cette perspective « reconnaît le pouvoir du discours dans la définition de la nature des problèmes et de leurs solutions et considère que le rôle de l'analyste en politiques consiste à déconstruire ces systèmes de significations pour identifier quels intérêts sert telle politique particulière⁹⁹ » (p.491). L'application de cette approche postmoderniste ne se fait pas sans difficultés. En reconnaissant que les discours construisent plusieurs réalités et que ces réalités se transmettent par le langage, il devient en effet difficile

⁹⁸ Traduction libre.

⁹⁹ Traduction libre.

d'identifier et de caractériser ces différentes réalités et de mesurer leurs influences respectives.

La distinction faite par Henry, Amara, Al-Tauqi et Ping Chao (2005) est intéressante en ce qu'elle suggère plusieurs éléments de comparaison. Les tentatives d'intégration de différents courants théoriques, ou ce que John (1998) qualifie de modèles synthétiques, sont toutefois peu courantes en loisir et en sport. L'une des tentatives les plus connues est celle de Houlihan (2005) qui, à partir de l'analyse de quatre approches théoriques (approche séquentielle, approche institutionnelle, modèle des courants théoriques (Kingdon, 1995) et le cadre d'analyse des coalitions plaidantes (Sabatier, 1998) propose une version reconstruite du modèle de Sabatier pour expliquer les politiques de sport au Royaume-Uni. En tout, ce modèle utilise six variables principales : les arrangements administratifs, les structures de dépendance des ressources inter-organisationnelles, les interactions entre les groupes d'intérêts (demandeurs, fournisseurs, support direct et indirect), le paradigme spécifique au secteur de politique, le paradigme dominant et les valeurs structurelles fondamentales qui caractérisent la formation sociale¹⁰⁰. Ces variables sont classées selon leur vulnérabilité au changement dans le temps (voir tableau 4).

¹⁰⁰ Traduction libre.

Tableau 4. Niveaux d'analyse des politiques publiques, selon Houlihan (2005)¹⁰¹.

	Variables	Description ou exemples
Plus vulnérables au changement	1. Arrangements administratifs	Changements dans la distribution des fonctions entre les ministères des gouvernements centraux, entre les niveaux de gouvernements, ou entre les gouvernements et la société civile.
	2. Structures de dépendance des ressources inter-organisationnelles	Changements dans le financement, principalement, mais également dans l'accès à d'autres ressources comme l'expertise et la légitimité politique.
Plus stables dans le temps à moyen terme	3. Interaction entre les groupes d'intérêts	
	A. Demandeurs	Ce sont les consommateurs (les utilisateurs). Les groupes de consommateurs de services publics sont souvent peu organisés et négligés durant la prise de position politique.
	B. Fournisseurs	Les gestionnaires des services de loisir, les professionnels dans les centres communautaires ou les bénévoles sont des exemples de groupes de fournisseurs de services.
	C. Groupes de support direct	Ces organisations supportent les systèmes par du financement (commanditaires), du soutien professionnel ou de la représentation politique (fédérations nationales). Les élus font également partie de ce groupe.
	D. Groupes de support indirect	Les services d'urbanisme ou de développement communautaire sont des exemples d'organisations pouvant avoir un impact indirect sur les politiques.
	4. Paradigme spécifique au secteur de politique	Le mouvement "sport pour tous" ou l'excellence sportive sont des idées autour desquelles s'est développé le secteur sportif au cours des dernières années, et sur lesquelles les politiques (et supports gouvernementaux) se sont grandement appuyées.
Fortement ancrés	5. Paradigme dominant	La privatisation des services et la tarification ou l'inclusion sociale sont des exemples de paradigmes dominants qui ont des répercussions également sur les politiques sectorielles.
	6. Valeurs structurelles fondamentales à la formation sociale	L'attitude patriarcale dans la pratique sportive, la persistance de la distinction entre la participation amateur et professionnelle, le "volontarisme" plutôt que l'intervention de l'État...

¹⁰¹ Ce tableau, puisé et traduit de Houlihan (2005, pp. 178-179) a comme source Houlihan et White (2002) et est une adaptation du cadre de Benson (1982) et de Sabatier et Jenkins-Smith (1999a).

Si Houlihan (2005) dit s'appuyer sur le modèle de Sabatier, il exclut cependant de son modèle des dimensions importantes du cadre d'analyse d'origine, pour mettre en relation des dimensions dans un cadre beaucoup plus novateur. L'une des dimensions exclues par Houlihan (2005) est la relation entre les idées et les intérêts. Dans le cadre original, les valeurs et les croyances sont le ciment des groupes coalisés qui cherchent la stabilité ou le changement dans un sous-système de politique particulier. Le courtier de politiques (*policy broker*) agit alors comme médiateur entre les différentes coalitions. Dans le modèle de Houlihan (2005), le rôle de médiation du courtier de politiques, le fonctionnement de la coalition et les facteurs qui rendent possible ou non la collaboration restent flous. Quant aux paradigmes de politiques (variables 4 et 5), ces dimensions cognitives rejoignent beaucoup plus les référentiels de l'action publique de Jobert et Muller (1987) que les croyances fondamentales, stratégiques et instrumentales qui sont au cœur de la dynamique des coalitions dans le modèle de Sabatier (1998).

Les institutions jouent également un rôle moins structurant dans le modèle de Houlihan (2005). Au lieu d'être un « paramètre stable des politiques » qui structure le jeu des coalitions, les institutions (par les arrangements administratifs) sont des dimensions davantage vulnérables au changement¹⁰². Finalement, l'interaction entre les six variables du modèle de Houlihan (2005) reste nébuleuse. Dans son modèle, Sabatier (1998) inscrit clairement un élément de rétroaction dans le développement

¹⁰² Ce qui va à l'encontre du néo-institutionnalisme historique (dépendance au sentier) qui insiste sur la résistance des institutions.

d'une politique : les politiques du sous-système ont un impact sur son environnement, qui a par la suite un effet contraignant sur les ressources du sous-système. Dans le modèle de Houlihan (2005), on ne voit pas vraiment comment se fait l'interaction entre les éléments. On est amené à supposer que l'interaction entre les groupes d'intérêts (variable 3) est dépendante des cinq autres.

Somme toute, le modèle de Houlihan (2005) demeure à la fois intéressant et audacieux par sa tentative d'intégration des idées, des institutions, des relations d'échange et des valeurs qui structure l'action publique. Si son lien de parenté avec le modèle de Sabatier (1998) est beaucoup plus faible que ce que l'auteur prétend, il n'en demeure pas moins qu'il représente un pas important dans l'élaboration d'un cadre d'analyse spécifique au domaine du sport, au plan national.

Un autre modèle qui mérite notre attention est celui élaboré par Harvey, Beamish et Defrance (1993) pour analyser le développement des politiques d'activité physique dans un contexte d'État-Providence. En plaçant les politiques dans leur contexte historique, deux principales dimensions sont analysées dans ce modèle. Les auteurs ciblent en premier lieu quatre variables liées plus directement à la société, soit la configuration de la société civile, la conjoncture économique, les représentations sociales du rôle de l'État et l'insertion dans l'économie internationale. La configuration de la société civile réfère à la présence et au rôle joué par les groupes de pression et les associations volontaires. Leur rôle dans le développement des politiques d'activité physique, selon les auteurs, est indéniable. La conjoncture

économique prend sa source directement dans la théorie de la régulation. La fonction keynésienne de l'État dépend alors des régimes d'accumulation. Les représentations sociales du rôle de l'État sont fortement liées à la variable précédente puisque le régime d'accumulation influence les perceptions que les individus et les groupes se font du rôle de l'État. Ici également, des parallèles sont à faire entre cette variable et le référentiel global de Jobert et Muller (1987). Finalement, l'insertion dans l'économie internationale renvoie à l'idée que la dépendance des États-nations par rapport aux grands courants qui agitent l'économie mondialisée peut affecter un secteur de politiques particulier.

Ces éléments, pour la plupart macroéconomiques, sont complétés par deux variables liées plus directement à l'État : les caractéristiques institutionnelles et les acteurs étatiques. Les caractéristiques institutionnelles, comme le régime politique (parlementaire, républicain), les règles constitutionnelles (comme la séparation des pouvoirs et le partage des compétences) et les règles électorales représentent des contraintes et des opportunités pour les acteurs, notamment pour ceux de l'État (Harvey *et al.*, 1993). Le jeu des acteurs de l'État (politiciens et bureaucrates) dans ces règles institutionnelles est également pris en compte. Ainsi, les acteurs de l'État utiliseraient les ressources des institutions pour accroître leur pouvoir symbolique et économique en influençant les actions des gouvernements pour leurs propres intérêts.

4.2.3 Le rôle du contexte socioéconomique, des institutions et du jeu des acteurs

Le contexte socioéconomique et les régimes d'accumulation en place jouent un rôle déterminant dans les politiques et plus particulièrement dans le rôle joué par l'État. Les modèles de Savitch et Kantor (2002), Sabatier (1998), Henry, Amara, Al-Tauqi et Ping Chao (2005) ainsi que celui de Harvey, Beamish et Defrance (1993), vus précédemment, prennent tous en considération la dimension économique dans leur analyse. Son impact sur le loisir se ressent de plusieurs façons, tant dans son organisation que dans sa pratique¹⁰³, et tant dans le loisir public que dans le loisir « marchand ».

En effet, dans un contexte où la ville postindustrielle est vue comme un espace urbain de spectacle, un lieu de loisir à des fins de consommation pour attirer les touristes ou pour contrer la perte de revenus résultant du déclin industriel (Bélanger, 2003; Friedman, Andrews, & Silk, 2004), les secteurs du loisir, du sport et de la culture revêtent une dimension mercantile grandissante. Le sport professionnel, la culture, et dans une moindre mesure le loisir public, sont devenus des composantes importantes dans de nombreux projets de revitalisation urbaine et d'appui au développement

¹⁰³ Coalter (1999) dresse un parallèle entre la pratique d'activités et le contexte économique, citant que « les traditionnels sports d'équipe – masculins et classe ouvrière en prédominance – appartiennent à l'époque fordiste de la production de masse. Ces sports, pratiqués en milieu scolaire, étaient obligatoires, réglementés, hiérarchiques, autoritaires et sexués. » (p.27). La montée fulgurante des pratiques libres, individualisées et flexibles serait un reflet des nouvelles idéologies des sociétés postfordistes. L'analogie est peut-être grossière, alors que d'autres facteurs, tels que les valeurs de la société postmoderne (telles que décrites dans Coalter (1999), permettent d'expliquer plus aisément l'individualisation dans la pratique sportive et récréative, le déclin d'intérêts communs et l'importance accordée au corps et à l'apparence comme finalités de ses activités.

touristique. Plus que jamais, « l'industrie du loisir » et ses retombées économiques font partie des stratégies de (re)positionnement socioéconomique des villes.

Le rationnel économique teinte ainsi de plus en plus le discours et les politiques locales en loisir. Ainsi, dans une analyse des politiques de loisir en Angleterre, Henry (2001) note une profonde mutation de leur contenu, passant d'une philosophie du droit au loisir à une conception du loisir comme outil de régénération économique et sociale. Le loisir public n'aurait plus comme rationnel, selon Henry (2001), la recherche de bénéfices sociaux avec quelques externalités économiques, mais bien plutôt l'inverse, soit la recherche de bénéfices économiques avec quelques externalités sociales. Henry (2001) note également un changement dans le rôle des professionnels en loisir, passant de bureaucratique à entrepreneurial.

Si cette vision de l'importance de la dimension économique dans les politiques en loisir est partagée par plusieurs, on peut toutefois se questionner sur la validité du modèle anglais lorsqu'appliqué au contexte québécois. En effet, dans l'analyse de l'impact du post-fordisme sur les politiques des services municipaux de loisir québécois, on peut supposer un portrait beaucoup plus nuancé qu'en Angleterre. Sans renier que le passage d'une économie fordiste et providentialiste à un modèle postfordiste ait eu un impact indéniable sur l'organisation du loisir public, nous pouvons poser l'hypothèse que l'adaptation à ces nouvelles réalités s'est faite différemment entre le Québec et l'Angleterre. La commercialisation du loisir public s'est faite davantage sentir en Angleterre, le Québec s'étant tourné vers les

associations locales pour prendre en charge le loisir public. Ce modèle différent de gouvernance peut expliquer que ce « changement de rationnel » des politiques de loisir ne s'observe pas de la même façon au Québec, la primauté de la dimension économique dans les politiques des services municipaux s'exerçant plus subtilement ici.

Nous posons, en somme, l'hypothèse que le contexte socioéconomique ait un impact important sur l'évolution des politiques publiques en loisir, mais que d'autres facteurs soient également déterminants dans leur contenu et leur dynamique. Ceci implique donc une analyse en profondeur des structures institutionnelles et de leur impact sur l'élaboration des politiques. En fait, les réformes administratives qu'ont connues les institutions anglaises et, plus tardivement celles du Québec, peuvent apporter un éclairage intéressant sur l'évolution respective de leurs politiques.

Au Québec, la plus récente réforme de l'administration publique, amorcée en 2000, a eu un impact relativement faible sur la gestion locale des politiques en loisir. Au Royaume-Uni, initiées dans son contexte thatchériste et grandement inspirées par le nouveau management public (NMP), les réformes administratives ont grandement affecté le développement du loisir et du sport au cours des dernières années (Coalter, 2006; Henry, 2001; Ravenscroft, 1998). Le « compulsory competitive tendering » (CCT) en 1988, puis le « Best Value » à la fin des années 90, ont misé sur le développement de normes institutionnalisées à l'ensemble des institutions locales pour améliorer leur efficacité et l'économie de leurs ressources. Même si ces

démarches ont été présentées comme la commercialisation de la sphère publique et non pas la privatisation de cette dernière (Henry, 2001; Ravenscroft, 1998), le CCT a ouvert une porte à la privatisation du loisir public anglais et à une relation contractuelle accrue entre les acteurs publics et privés¹⁰⁴. Le discours de rationalisation des dépenses et de développement économique a eu un impact important sur le contenu des politiques en loisir (Henry, 2001). Ces mesures législatives ne peuvent se comparer directement avec la situation canadienne ou québécoise. Toutefois, le cas anglais permet d'illustrer l'impact important que peuvent avoir les facteurs économiques exogènes dans la dynamique de changement des politiques locales et l'impact de nouvelles règles institutionnelles, particulièrement celles imposées par les gouvernements supérieurs, sur la gestion municipale.

L'impact des institutions comme déterminants de la formulation des politiques en loisir s'exerce de nombreuses façons. En effet, l'analyse comparative, bien que rare dans l'analyse des politiques en loisir et en sport, montre que les arrangements institutionnels, en termes de structures du pouvoir, expliquent en partie les différences de politiques selon les pays. Les analyses comparatives entre le Royaume-Uni et la

¹⁰⁴ Le succès de ces démarches est très controversé. Ravenscroft (1998) soutient que le CCT a diminué la qualité des services en loisir, a augmenté le coût d'entrée aux infrastructures et a diminué les standards de qualité. D'autres, comme Coalter (2006), soutiennent que ces mesures ont permis une évolution de la gestion des infrastructures publiques et des économies d'échelle, en laissant à des corporations à but non lucratif (*trusts*) la gestion des infrastructures publiques. Le CCT, qui permettait la gestion privée par contrat des infrastructures publiques, n'a toutefois pas eu l'impact espéré dans le domaine du loisir. Dans le processus d'appel d'offres, la moitié s'est conclue par l'octroi à la seule candidature en lice tandis que seulement 20% des appels d'offres ont reçu plus d'une candidature (Coalter, 1995, cité dans Ravenscroft, 1998). Une des explications fournies est qu'il existe une faible expertise de gestion de ces infrastructures à l'extérieur du secteur public.

France (Dulac & Henry, 2001), le Japon (Henry & Uchiyama, 2001), le Canada (Green & Houlihan, 2004) et la Grèce (Henry & Nassis, 1999) ont en effet toutes révélé l'importance de la variable institutionnelle dans l'explication de l'évolution des politiques en sport dans ces pays.

Le poids des institutions, et plus particulièrement de leurs règles, a également été analysé dans les procédures de consultation mises en place lors de l'élaboration d'une politique gouvernementale. Les groupes de travail consultatifs, les commissions d'enquête et les comités aviseurs seraient alors fortement contraints par les règles du jeu imposées par les institutions qui, souvent, interviennent dans la nomination des membres, dans l'allocation des ressources, la fixation des échéanciers et la reconnaissance de leur légitimité (Sam, 2005). Les règles institutionnelles influenceraient également la sélection des enjeux, la nature des débats, la présélection des alternatives et, par le processus de consultation, l'accès à l'agenda politique (Sam & Jackson, 2006).

Certains remettent en question la légitimité de ces comités consultatifs et l'indépendance dont ils jouissent face aux institutions (Sam, 2005; Sam & Jackson, 2006). Ils se questionnent sur la capacité de ces mécanismes institutionnalisés entre les gouvernements et la société civile de favoriser des relations fonctionnelles et démocratiques et de produire des jugements éclairés. Le processus « consultocratique » peut ainsi être perçu comme une forme institutionnalisée de légitimation de l'action publique, où les gouvernements présentent les résultats

comme la « voix unifiée » d'un secteur, fruit de la compréhension mutuelle et de l'interprétation commune des enjeux. Or, l'étude de tels processus a démontré que les comités aviseurs qui ont souvent beaucoup d'information à analyser et beaucoup d'intérêts divergents à concilier ont en fait une grande latitude dans l'interprétation des points de vue (Sam & Jackson, 2006). Le processus de consultation permet alors de déléguer un pouvoir important de construction et de légitimation d'un discours qui n'est pas nécessairement partagé par la majorité.

En imposant leurs propres règles du jeu, les institutions assurent ainsi la régulation des zones d'influence qu'elles accordent aux acteurs externes à l'arène politique. Toutefois, bien que l'autonomie des acteurs soit limitée par les structures et les règles institutionnelles, le jeu des acteurs demeure un facteur déterminant dans l'élaboration des politiques. Dans les politiques locales en loisir, leur rôle, particulièrement celui des acteurs de l'État, reste cependant flou. En effet, le rôle des gouvernements dans la production des politiques en loisir, l'impact de la dynamique des relations entre gouvernements locaux et centraux sur ces politiques et les relations entre les différents acteurs au sein même des gouvernements (élus, administration publique) restent largement méconnus.

En fait, la question du maillage entre les gouvernements et les organismes de loisir public a fait l'objet, à notre connaissance, d'une seule étude spécifique qui concerne la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux québécois (Lavigne, 2005). Cette enquête, menée auprès de 310 maires, conseillers municipaux

et directeurs de loisir, a démontré que la prise de décision dans le domaine du loisir municipal était dominée par les services municipaux de loisir et les élus municipaux. Réalisée à partir du modèle des trois courants de Kingdon (1995), cette étude montre que les problèmes et les politiques qui retiennent l'attention des élus proviennent principalement des fonctionnaires des services de loisir, des élus municipaux et de la direction générale. Le processus de formulation des politiques en loisir est principalement technocratique et les changements politiques (nouveau gouvernement, engagements électoraux, changement dans l'opinion publique) affectent moins fréquemment les politiques locales de ce secteur. De plus, même si les gouvernements supérieurs sont considérés comme étant des entrepreneurs de politiques de faible importance dans ce secteur, leurs incitatifs sont cependant jugés très influents dans le processus de mise à l'agenda du loisir public, principalement en raison de l'importance accordée aux politiques familiales et culturelles.

4.2.4 Le rôle de la société civile dans les politiques locales

Si l'analyse de la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux québécois a permis de supposer un rôle prédominant des acteurs institutionnels dans le choix des problèmes et des alternatives au cœur des politiques en loisir, les études soulignent également que la société civile joue un rôle limité dans ce processus (Lavigne, 2005, 2006a). Les organismes du milieu et les citoyens atteignent rarement l'agenda politique et leur influence est jugée faible. Devant ces résultats inattendus, Lavigne (2006b) en vient à la conclusion que, soit la société civile jouit en effet d'une faible influence dans la formulation des politiques publiques, soit leurs idées et leurs

intérêts sont véhiculés auprès des élus par d'autres canaux, comme les services municipaux de loisir. L'étude suggère aussi l'hypothèse que la volonté de bureaucratiser les procédures entre les organismes et le politique (par des politiques de reconnaissance ou de tarification, par exemple) éloignerait la société civile des instances décisionnelles et réduirait les rapports avec les acteurs politiques.

La dynamique des relations entre l'État et les associations locales et, plus particulièrement, le rôle joué par ces dernières mérite sans contredit une plus grande attention. Or, la communauté scientifique s'est peu intéressée au rôle joué par les associations locales de loisir et leur influence sur l'agenda politique, d'une part, et leur rôle dans la gouvernance de ce sous-secteur¹⁰⁵, d'autre part.

L'analyse des politiques publiques en sport est peut-être le secteur se rapprochant le plus de notre domaine. Toutefois, l'analyse de ces politiques s'intéresse principalement aux relations entre les fédérations sportives et les gouvernements supérieurs, laissant souvent dans l'ombre le rôle joué par la municipalité et les associations locales dans la mise en œuvre des activités. L'analyse des politiques en sport demeure trop souvent évasive sur la dynamique locale, le pouvoir relatif des acteurs et leurs ressources.

¹⁰⁵ Il existe une tendance marquée, au Canada (Buteau-Duitschaever, 2009; Eagles, 2009; Lequin, 2001) et ailleurs dans le monde (entre autres, Dearden, Bennett, & Johnston, 2005), à associer au management des parcs provinciaux et nationaux une gouvernance à laquelle sont associées les communautés locales, la participation publique et des organisations non-gouvernementales. Dans ce modèle fortement inspirée des valeurs écotouristiques, le rôle et le leadership des institutions locales sont toutefois beaucoup moindres que dans le secteur étudié.

Les relations de l'État avec les fédérations sportives diffèrent également de la dynamique observée au palier local, plusieurs auteurs classant ces politiques nationales de sport comme étant un système s'apparentant au néo-corporatisme, tant au Canada (Harvey, Thibault, & Rail, 1995) qu'ailleurs dans le monde (Enjolras & Waldahl, 2007). Le néo-corporatisme est un modèle qui place la relation État-société civile dans un système hiérarchique, où des groupes d'intérêts spécifiques, reconnus par les gouvernements, se voient octroyer un monopole de représentation de leur secteur par l'État (Enjolras & Waldahl, 2007; Harvey *et al.*, 1995).

Le secteur du loisir, au plan national, n'est pas étranger à la structure néo-corporatiste. En effet, cette dynamique entre les gouvernements supérieurs et le milieu associatif peut être observable dans ce domaine du loisir – notons par exemple la relation entre le Secrétariat au loisir et au sport et le Conseil québécois du loisir ou les fédérations nationales de loisir et de sport. Toutefois, force est de constater que les relations entre les associations locales et les services municipaux de loisir ne respectent pas la même logique. En effet, même s'il y a souvent reconnaissance, par la municipalité, des organismes avec qui elle veut collaborer, ceux-ci ne jouissent pas d'un statut monopolistique particulier dans leur secteur (caractéristique essentielle au néo-corporatisme).

4.3 Gouvernance avec les associations locales : facteurs d'analyse

S'il y a peu d'écrits sur la relation entre les municipalités et leurs associations locales de loisir, la littérature est plus abondante dans l'analyse des relations entre les gouvernements et ce qui est qualifié, dans plusieurs articles et monographies, de « tiers-secteur ». La littérature sur ce sujet est toutefois disparate et imprécise en ce qu'elle regroupe ou ne distingue pas suffisamment ce qui caractérise ce tiers-secteur.

En effet, il y a une tendance marquée de regrouper sous le vocable « tiers-secteur » l'ensemble des acteurs œuvrant à l'extérieur des frontières habituelles des institutions publiques et ne provenant pas du marché et de ses entreprises (Bélanger, 1999; Leduc Browne, 1999). On reconnaît chez ces organisations, animées principalement par une logique qui n'est ni marchande ni publique, leur capacité de rendre des services adaptés aux différents groupes de la société (Brinkerhoff, 2002; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002; Van Til, 2009), souvent à de meilleurs coûts que l'intervention gouvernementale (Leduc Browne, 1999). Interpellées pour pallier aux échecs du marché et aux défaillances de l'État (Eme & Laville, 1999)¹⁰⁶, ces organisations jouent également un rôle important dans la délibération, le dialogue et la définition de problèmes sociaux (Van Til, 2009).

¹⁰⁶ Salamon (1987) questionne la conception théorique du secteur volontaire comme résultante d'une défaillance des gouvernements. En analysant la forte implication de ce secteur dans la mise en œuvre des services publics, il propose de revoir le paradigme en considérant l'intervention gouvernementale comme la défaillance du secteur volontaire (*voluntary failure*). Cette défaillance peut être expliquée par une insuffisance philanthropique (incapacité de produire les ressources), le particularisme philanthropique (groupes de la communauté sous-représentés), le paternalisme philanthropique (orientations influencées par les bailleurs de fonds) et l'amateurisme philanthropique (intervention pouvant reposer sur l'implication de bénévoles n'ayant pas de formation professionnelle spécifique).

Une des principales caractéristiques du tiers-secteur est son paradigme économique, axé sur une complémentarité avec les marchés et considéré comme une alternative au modèle interventionniste des instances publiques (même si, paradoxalement, le tiers secteur dépend souvent financièrement des subsides de l'État). Cette « économie sociale », souvent associée aux entreprises du même nom, est habituellement connue pour sa logique non-marchande, d'utilité sociale et d'insertion, axée davantage sur sa rentabilité sociale plutôt qu'économique. Certains auteurs distinguent ce modèle d'un second qualifié de non-monétaire¹⁰⁷, caractérisé par sa réciprocité, l'avènement d'un secteur d'activités désintéressées et une forme de « rémunération post-salariale » (Eme & Laville, 1999).

Or, définir le tiers-secteur comme étant ce qui n'est pas du ressort des instances étatiques et du marché rend cette catégorie d'organisations complexe à circonscrire et ses frontières difficiles à délimiter. Si le rôle joué par ces organisations du tiers-secteur est généralement accepté, le fait que le tiers-secteur soit devenu un concept fourre-tout¹⁰⁸ au sein duquel est regroupée une myriade d'organisations aux finalités complètement différentes tend à écarter de l'analyse certaines subtilités. En effet, certains auteurs soutiennent que les chercheurs placent trop souvent sous un même

¹⁰⁷ Ce que Eve et Laville(1999) distingue entre « tiers-secteur » et « secteur quaternaire ». Dans le même ordre d'idées, Godbout (2002) mentionne également que les relations sociales forment « le premier secteur, (et non le quatrième, après l'État, le marché et le tiers secteur) » (p.50).

¹⁰⁸ La définition floue de ce concept n'est pas sans rappeler celle de « société civile », à laquelle sont souvent associés les mêmes types d'organisation. En effet, Van Rooy(1998), cité dans Uphoff et Krishna (2004) offre la même définition pour le concept de « société civile » : « *the population of groups formed for collective purposes outside the state and marketplace* ». (p.30).

vocabulaire plusieurs types incompatibles d'organismes et que cette généralisation entraîne une mauvaise compréhension du rôle du milieu associatif (Lowry, 2005).

Il y a, par exemple, une importante distinction entre ce qui est commun d'appeler les ONG (organisations non gouvernementales) qui ont un champ d'action international et qui travaillent entre autres à la mise en œuvre des politiques d'aide humanitaire, et les OBNL (organisations à but non lucratif) qui ont une structure plus locale. Or, plusieurs écrits ne font pas cette distinction. La gouvernance et les relations avec l'État diffèrent pourtant d'un type d'organisation à un autre.

À défaut d'avoir un réel consensus dans la classification de ces organisations¹⁰⁹, les organismes de loisir peuvent être associés – selon la typologie utilisée – aux OBNL (*non profit organizations*) et aux associations volontaires (*voluntary associations*)¹¹⁰. Les quelques études analysant le milieu associatif du loisir utilisent l'un ou l'autre de ces termes, sans toutefois bien les définir, ou englobent ces organisations dans un concept plus large de *non profit sector*. Dépendamment des modèles, les organismes de loisir entrent également dans la catégorie des *grass roots organizations*, « des organisations locales et associatives, qui peuvent s'intégrer dans une structure fédérative aux paliers régionaux ou même nationaux [et dont] les relations avec les

¹⁰⁹ Pour des tentatives de classification de ces organisations, voir, entre autres, Uphoff et Krishna (2004), Muukkonen (2009) et Schuppert (1991). Ces typologies apportent toutefois peu sur la nature et la spécificité des organisations de loisir.

¹¹⁰ Voir, entre autres, Schuppert, 1991; Smith, 1993.

instances étatiques ne sont pas nécessairement de nature conflictuelle¹¹¹ » (Uphoff & Krishna, 2004, p. 366). Trop souvent, l'ensemble de ces concepts sont utilisés sans discernement.

Si les termes varient selon les auteurs, il est toutefois possible de déceler dans la littérature sur la gouvernance et le tiers-secteur quelques caractéristiques de ces organisations qui influencent leur fonctionnement, leur propre gouvernance et les relations qu'elles entretiennent avec les gouvernements. Ces facteurs ne sont pas spécifiques au champ du loisir, mais peuvent être utilisés pour expliquer partiellement ce qui distingue une organisation de loisir d'une autre, ou ce qui caractérise la dynamique d'une organisation de loisir en comparaison avec un organisme d'un autre secteur. Cette recension des écrits vise à faire la synthèse de ces caractéristiques des organisations.

Sans prétendre en faire une liste exhaustive, il est possible de recenser dans la littérature sept facteurs intrinsèques aux associations locales qui peuvent expliquer des différences dans leur fonctionnement et dans la dynamique de la gouvernance locale. Ces facteurs sont associés à la raison d'être des organisations, aux bénéficiaires visés par les associations, à la présence d'une permanence, aux origines de la constitution de l'organisation, à la provenance des sources de financement, à la vitalité du bénévolat et à la présence d'organisations affiliées.

¹¹¹ Traduction libre.

4.3.1 La raison d'être des organisations

Le premier facteur est lié à la mission même de l'organisation et plus spécifiquement, sur sa raison d'être. Il importe de rappeler que les associations locales sont, à la base, un groupe d'intérêts, ce qui peut découler de deux dynamiques distinctes. Certaines associations, comme plusieurs organisations de loisir, regroupent des personnes partageant des affinités (ou une problématique commune) pour offrir des services à ses membres et à la population en général. Il est donc commun de voir une collaboration s'installer entre ces organisations et le gouvernement local.

D'autres organisations, quant à elles, sont créées principalement pour défendre des intérêts corporatistes et influencer l'agenda politique. Elles revendiquent une position qui va souvent à l'encontre de celles des autorités locales. Plusieurs mouvements sociaux et organismes de défense des droits s'inscrivent d'ailleurs dans cette catégorie. Si ces organisations sont essentielles à l'expression d'une démocratie, il est concevable que leur raison d'être tende vers une incompatibilité d'intérêts et une relation d'adversité ou de confrontation (Najam, 2000; Young, 2000) avec le gouvernement local.

Cette distinction dans la raison d'être des organisations est essentielle pour expliquer les rapports de certains organismes avec les institutions locales, mais ne signifie pas qu'elle campe irrévocablement les organisations dans une position d'adversité ou de collaboration.

4.3.2 Les bénéficiaires principalement visés

Toujours en lien avec la raison d'être de ces associations, le deuxième facteur vise à distinguer leurs principaux bénéficiaires. Il y a une distinction qui est faite par certains auteurs entre les associations visant un bénéfice à leurs membres (*member-benefit* ou *private-benefit*) et les associations offrant des services à l'ensemble de la collectivité (*public-benefit*) (Hoye & Inglis, 2003; Muukkonen, 2009; Smith, 1991, 1992, 1993). Il demeure difficile de circonscrire complètement toutes les associations dans l'une ou l'autre de ces catégories. Smith (1992, 1993) reconnaît d'ailleurs que ses catégories ne sont pas mutuellement exclusive et propose dans ses études l'ajout d'une troisième catégorie, « *mixed-benefit* », qui rejoint les deux types de bénéficiaires.

L'une des principales différences entre ces deux types d'organisation est la constitution du conseil d'administration et la représentation des membres. Le conseil d'administration d'une organisation de type *public-benefit* sera constitué de personnes qui, généralement, ne consomment pas les services de l'organisation (Hoye & Inglis, 2003). Une organisation comme Centraide, par exemple, sera dirigée par des gens qui ne sont majoritairement pas bénéficiaires des services offerts. Cette différence, selon Smith (1993), rend les conseils d'administration des associations de type *member-benefit* moins performants :

Les leaders des groupes de type *member-benefit* sont moins efficaces car ils sont élus sur la base de la popularité et de l'appréciation (comparativement à l'attention que les groupes de type *public-benefit* portent au leadership, à l'expérience et à l'éducation). Les groupes de type *member-benefit* sont moins portés vers l'efficacité du conseil, plus

intéressés dans les relations que les résultats. Ces groupes font moins d'évaluation, leur aide mutuelle étant moins faciles à évaluer que les services offerts par les groupes de type *public-benefit*¹¹² (p.66).

Par ailleurs, il a été démontré que les organisations visant un bénéfice à leurs membres ont majoritairement une vie associative plus active, avec des rencontres plus fréquentes et jouissent d'une base plus stable pour leurs activités (Smith, 1993). À l'inverse, les organisations offrant leurs services à la communauté dépendent davantage d'une structure de financement externe provenant entre autres des fonds publics et utilisent plus souvent la vente de produits et de services pour financer leurs activités. Ces organisations sont moins ouvertes à l'utilisation des services par des usagers qui ne proviennent pas de leur territoire (Smith, 1993). Sur la constitution de ces groupes, Smith (1993) constate une plus grande hétérogénéité dans les organisations de type *member-benefit*, ce qui contraste avec les organisations de type *public-benefit* qui offrent en général moins d'activités, mais à une clientèle ciblée. Toutefois, avec l'évolution de ces associations, Hoye et Inglis (2003) notent une tendance des associations de loisir de passer d'une organisation axée sur les membres pour, par la suite, offrir des services à une clientèle moins spécifique. Cette stratégie permettrait, entre autres, de diversifier les sources de revenus et les programmes.

4.3.3 La présence d'employés assurant une permanence

Un troisième facteur qui caractérise les associations locales est le type de ressources humaines qui en assure la direction. Dans la grande majorité des organisations du

¹¹² Traduction libre. Également cité dans Hoye et Inglis (2003, p. 381).

tiers-secteur, l'ensemble des membres, lors d'une assemblée générale, conviennent de la constitution d'un conseil d'administration formé de personnes non rémunérées qui assurent la gouvernance de l'organisation. Ce sont donc généralement des personnes bénévoles qui siègent sur les hautes instances d'une telle organisation.

La dynamique sera toutefois distincte si l'organisation repose sur une main d'œuvre professionnelle et rémunérée. Plusieurs associations reposent exclusivement sur leurs bénévoles, sans aucune personne rémunérée qui assure une permanence pour le développement de ces organisations. Toutefois, d'autres associations embauchent des ressources professionnelles, ce qui assure une stabilité dans l'organisation, une continuité dans les services et une meilleure mobilisation des ressources (Martin, 2004). Il est estimé que 75% des associations locales reposent exclusivement sur une main-d'œuvre bénévole et non salariée et que 95% du « travail organisationnel » sont accomplis par des bénévoles dans le milieu associatif (Sharpe, 2006)¹¹³.

Force nous est d'admettre que les associations locales sont rarement des employeurs avec une main d'œuvre professionnelle et permanente très grande (Wollebaek, 2009), mais ce constat est toutefois important pour bien comprendre le rôle que jouent le milieu associatif dans la gouvernance locale et le rôle des professionnels municipaux en loisir. Une association avec une main d'œuvre permanente et rémunérée sera plus

¹¹³ À défaut d'avoir des statistiques spécifiques au Canada ou au Québec, Sharpe (2006) rapporte les données datant de 1995 de l'*Institute for Nonprofit Organization Management* (1995), qui ne s'intéresse qu'exclusivement à l'État de la Californie. L'auteure cite également Smith (2000) qui, lui aussi, rapporte uniquement des données américaines. Pour désigner ces organisations, Sharpe utilise l'expression *grassroots organizations*.

visible auprès du public (Smith, 1993) et des partenaires. L'embauche d'une main d'œuvre salariée au sein de ces organisations contribue également à la professionnalisation du rôle joué par le milieu associatif et du développement d'une capacité d'agir dans le développement d'un secteur. Comme le mentionne Sharpe (2006), les membres qui s'impliquent bénévolement au sein des associations locales « ont rarement une formation en management des OBNL, en gestion des bénévoles ou en leadership, contrairement à une organisation avec une main d'œuvre rémunérée qui possède plus de contrôle sur les compétences de ses employés » (p.389). Trop souvent, cette spécificité est écartée des analyses sur les associations locales.

4.3.4 Les origines de la formation de l'organisation : une société civile « fabriquée »?

Un quatrième facteur pouvant être utilisé pour analyser les associations locales réfère à l'historique de l'organisation et son origine. Si plusieurs organismes à but non lucratif sont constitués de façon volontaire et indépendamment de l'État, d'autres organisations sont littéralement des créatures des gouvernements (Hodgson, 2004; Selsky & Parker, 2005). Comme le soulève Hodgson (2004) dans la description de ce qu'elle qualifie de « société civile fabriquée » (*manufactured civil society*), ces « groupes sont créés et financés, du moins initialement, par des initiatives étatiques. Souvent ces groupes répondent directement de l'État et doivent respecter certains critères et rencontrer des objectifs élaborés par les gouvernements¹¹⁴ » (p.145).

¹¹⁴ Traduction libre. Également cité dans Selsky et Parker (2005, p. 861).

La distinction est majeure entre une organisation émanant du regroupement de membres de la société civile partageant des intérêts communs et le concept de société civile « fabriquée », où la raison d'être initiale de l'organisation vise à répondre à des besoins précis des instances étatiques. Cette dynamique implique évidemment une autonomie limitée des organismes et un rôle d'influence et de pression, voire même de contrôle, provenant des gouvernements. Ainsi, sous une rhétorique de collaboration, la constitution d'organisations de cette société civile « fabriquée » implique la formation mandatée de réseaux et une structure parfois dominée par l'agenda politique, axée principalement pour combler des besoins qui touchent la communauté, mais dont l'État retire d'importants avantages (Hodgson, 2004).

Par ailleurs, selon la critique d'Hodgson (2004), la tendance marquée vers une gouvernance avec le tiers-secteur et la prise en charge des communautés peut être mise en danger par l'instauration d'une société civile « fabriquée » :

Sous cet angle, cette société civile fabriquée peut être vue comme un moyen de contrôler ce qui se passe dans la communauté, et dans la société civile en général. Au lieu d'une redistribution du pouvoir et de l'influence, nous pouvons assister à l'extension du pouvoir de l'État par un contrôle des acteurs sociaux.¹¹⁵ (p.156-157).

Au Québec, il existe dans le domaine du loisir des organisations mises en place par les municipalités et prises en charge par le milieu. Cette situation s'observe toutefois de façon plus fréquente dans les organisations au palier provincial, où plusieurs

¹¹⁵ Traduction libre.

organismes d'importance ont été créés par les directions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport rattachées au secteur.

4.3.5 La provenance des sources de financement

Les gouvernements jouent également un rôle important dans le financement des associations locales. Une partie importante d'organismes, souvent déterminés par un mécanisme institutionnalisé de reconnaissance et de soutien, doivent leur survie à des subventions de fonctionnement. Plusieurs s'interrogent toutefois sur l'impact de cette relation de dépendance. Les sources de financement des associations locales – qui constituent d'ailleurs le cinquième facteur – deviennent donc un important objet d'analyse des relations entre la société civile et le gouvernement.

Selon plusieurs tenants de l'approche néo-institutionnaliste, les associations vivent une pression pour modifier leurs orientations et leurs actions afin de se conformer aux critères des institutions (Babiak, 2007; Guo & Acar, 2005; Papadimitriou, 1998; Skille, 2009). Les chances de survie d'une organisation dépendent directement de sa capacité de se conformer aux normes et aux attentes de son environnement institutionnel (Guo & Acar, 2005) afin de gagner une forme de légitimité (Babiak, 2007). Le financement des organisations peut ainsi conduire à un isomorphisme coercitif et, en quelque sorte, mimétique (DiMaggio & Powell, 1983).

La dépendance aux ressources de l'État implique une diminution importante de la liberté d'action des organisations, cette capacité de résister à des pressions

institutionnelles contraignant leur action étant directement liée à la dépendance de la source de cette pression (Guo & Acar, 2005). Dans une collaboration avec des associations locales, cette pression vers l'isomorphisme signifie pour les administrateurs des associations une double reddition de comptes, l'une envers ses constituantes (membres et bénéficiaires) et l'autre, envers les bailleurs de fonds (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2002). Il y a alors risque de déplacement de la mission de l'organisation, c'est-à-dire que les valeurs et intérêts du bailleur de fond nuisent à la poursuite des objectifs de l'organisation et des intérêts des membres. Dans le même ordre d'idées, la proximité du gouvernement et la dépendance aux ressources sont également des facteurs qui, selon notre hypothèse, peuvent nuire à la décision d'une organisation de confronter et critiquer le gouvernement, par peur de représailles et de pertes de ses acquis.

L'influence du gouvernement est d'autant plus importante qu'elle s'appuie sur les nombreux mécanismes de contrôle dont il dispose. En effet, comme le mentionnent Guo et Acar (2005), « non seulement les gouvernements sont les plus importants bailleurs de fond pour les organisations à but non lucratif, mais ils sont également le plus important acteur institutionnel avec ses lois et les mandats légaux¹¹⁶. » (p. 346-347). Cette dépendance aux ressources installe une relation de pouvoir asymétrique qui fait contraste au discours véhiculé dans la littérature portant sur la littérature normative en loisir. En effet, si plusieurs se questionnent sur la perte d'autonomie et d'influence du tiers-secteur dans ses relations avec les gouvernements, la littérature

¹¹⁶ Traduction libre.

en loisir soutient que la démocratisation du loisir passe d'abord et avant tout par le maillage entre les instances publiques et la société civile.

Par ailleurs, le financement des organisations par les institutions implique souvent une reddition de comptes, ce qui alourdit les tâches des gestionnaires et des bénévoles des associations locales. Dans une analyse des organismes nationaux de sport, Papadimitriou (1998) distingue deux types différents de pression imposée à ces organisations, l'environnement technique et l'environnement institutionnel, et explique que la confrontation de ces deux univers nuit à la performance et au développement de ce secteur :

D'une part, les services offerts par les organismes et la nature même du secteur sportif (recherche d'excellence, développement disciplinaire) impliquent des arrangements professionnels et des actions qui faciliteraient des résultats tangibles, tels que des médailles, des records ou une augmentation de la participation. D'autre part, l'environnement institutionnel vise l'adhésion à des procédures, des normes et des valeurs qui ont préséance sur les besoins de l'environnement technique et favorisent davantage la prise en compte des intentions politiques que les impératifs de performance. La domination du processus institutionnel sur le développement technique, qui est manifeste dans plusieurs aspects des opérations des organisations, influence la capacité des organisations à croître et prospérer.¹¹⁷ (p.177).

Si la notion d'environnement technique est moins présente dans la pratique récréative, l'environnement institutionnel s'applique bien au cas étudié. Force toutefois est d'admettre que l'impact de la relation de dépendance des associations locales de loisir aux ressources des services municipaux, qui sont souvent institutionnalisées sous forme de politiques de reconnaissance et de soutien, est

¹¹⁷ Traduction libre.

méconnu. Les pressions institutionnelles sur ces associations méritent d'être étudiées davantage.

4.3.6 La santé du bénévolat dans l'organisation

La pression que vivent les associations de loisir ne se résume toutefois pas aux gouvernements. Il est reconnu que les associations volontaires évoluent dans un environnement de plus en plus compétitif et au sein duquel il devient difficile de recruter et de retenir des bénévoles (Thibault *et al.*, 2011). La santé du bénévolat au sein des associations locales est le sixième facteur recensé pour analyser la gouvernance avec ces organisations.

La vitalité du bénévolat dans les associations locales est pourtant essentielle à la gouvernance du loisir public et à la capacité des associations de loisir de prendre en charge des responsabilités. Lavigne (2005) a d'ailleurs démontré qu'un milieu où le bénévolat dans les associations locales est en santé est plus enclin à voir les organismes jouer un rôle plus important dans la mise à l'agenda d'enjeux liés au loisir public. Les services municipaux de loisir jouissent également d'une influence plus forte sur le conseil municipal lorsqu'il n'y a pas de problématiques notables dans le bénévolat des associations. *A contrario*, l'impact d'un bénévolat moins vigoureux sur la gouvernance du loisir public peut se traduire en pressions plus importantes provenant des citoyens et des groupes d'intérêts (autre les associations) et en situations de crise plus fréquentes.

Or, les associations du secteur volontaire sont contraintes par un marché de plus en plus exigeant qui impose de nouveaux standards de qualité. Ceci implique alors une pression accrue sur les bénévoles qui doivent offrir des services de meilleure qualité (Nichols *et al.*, 2003). Les associations locales se voient aussi imposer de nouvelles normes par les fédérations nationales et les gouvernements en plus de devoir s'ajuster à l'évolution rapide des technologies et aux nouvelles législations (Nichols *et al.*, 2003). Par conséquent, outre les contraintes de temps qui constituent le principal obstacle à la pratique bénévole, le tiers-secteur subit des pressions qui alourdissent et « professionnalisent » (Nichols *et al.*, 2003) les tâches de ses bénévoles.

4.3.7 Impact de ces facteurs sur les relations avec le gouvernement

Il est possible d'assumer que ces six facteurs ont un impact sur plusieurs dimensions des relations qu'entretiennent les associations locales avec les municipalités. La recension des écrits a permis de déceler que ces facteurs auraient un impact, entre autres, sur la dépendance des organisations au gouvernement (entre autres Guo & Acar, 2005; Hodgson, 2004), aux pressions exercées par les institutions (Babiak, 2007; Guo & Acar, 2005; Nichols *et al.*, 2003; Papadimitriou, 1998; Skille, 2009) et à la capacité d'agir des organisations (Martin, 2004; Sharpe, 2006; Smith, 1993).

Par ailleurs, les facteurs d'analyse des associations locales peuvent permettre de déterminer le type de relation que les associations ont avec les institutions. C'est particulièrement le cas avec l'analyse de la raison d'être de ces organisations. Dans une analyse spécifique aux OBNL et aux gouvernements à tous les niveaux, Young

(2000) classe ces relations comme étant supplémentaires, complémentaires ou d'adversité. Dans des relations supplémentaires, le milieu associatif comble la demande de biens publics laissés pour compte par le gouvernement. L'implication du milieu associatif est donc inversement proportionnelle à l'implication gouvernementale. Une implication accrue de l'État impliquerait donc une diminution de la contribution des OBNL. Contrairement aux relations supplémentaires, les relations complémentaires marquent un partenariat plus serré entre le milieu associatif et les gouvernements. Les organismes dépendent alors de la contribution des gouvernements qui financent en grande partie les services. L'implication du milieu associatif est ainsi proportionnelle à l'implication, souvent financière, des gouvernements. Quant aux relations d'adversité, elles sont caractérisées par une relation réciproque d'influence. Les associations deviennent entrepreneurs de politiques pour faire changer l'agenda politique, tandis que les gouvernements tentent d'influencer les comportements du milieu associatif. Il est à noter que dans ce modèle, ces trois types de relations ne sont pas mutuellement exclusifs. Un club cycliste, par exemple, peut prendre en charge la demande du milieu pour des randonnées organisées, tout en militant auprès de la Ville pour une meilleure signalisation ou l'amélioration du réseau cyclable.

L'avantage du modèle de Young réside dans sa capacité d'analyser à la fois le rôle des gouvernements et celui du milieu associatif dans toutes leurs finalités. D'autres modèles, comme celui de D'Amours (1989), repris par Gagnon (1996), qui s'intéresse principalement au rôle d'intervention directe (*faire*), indirecte (*faire faire*)

ou mixte (*faire avec*) des gouvernements en matière de loisir, ignorent les différents rôles que peuvent jouer les organismes sans but lucratif. Le modèle de Young (2000) peut être complété par celui de Najam (2000) qui classe les relations entre les organisations gouvernementales et non-gouvernementales en quatre catégories – coopération, complémentarité, cooptation et confrontation – à partir des moyens et des fins utilisés (figure 5).

		<i>Buts (fins)</i>	
		Similaires	Différents
<i>Stratégies (moyens)</i>	Similaires	Coopération	Cooptation
	Différents	Complémentarité	Confrontation

Figure 5. Les « 4 C » des relations entre les organisations gouvernementales et non-gouvernementales, selon Najam (2000).

Najam (2000) construit sa typologie à partir des similitudes et des différences entre les stratégies et les buts privilégiés par les acteurs. En ce sens, les organisations non gouvernementales et le gouvernement s'orientent vers un modèle de coopération lorsque leurs stratégies et leurs buts sont similaires. La relation de pouvoir entre ces deux acteurs, qu'elle soit symétrique ou asymétrique, est principalement marquée par une absence de menace perçue. La situation inverse correspond au modèle de confrontation où les fins et les moyens divergent. Les organisations non gouvernementales font alors pression sur les gouvernements pour qu'ils modifient leurs politiques tandis que le gouvernement peut réagir par les moyens législatifs ou coercitifs dont ils disposent. Des stratégies et des buts différents conduisent à des

comportements d'adversité, chacune des parties se sentant menacée par les intentions et les actions des autres. Le troisième modèle, celui de la complémentarité, où des stratégies différentes sont utilisées pour arriver à une même fin, diffère du concept de relation complémentaire utilisé par Young (2000). Le modèle de Najam (2000) n'implique pas *a priori* une relation unilatérale dans la distribution des ressources et se résume à la convergence des buts et à la divergence des moyens. La relation n'implique donc pas nécessairement que les gouvernements soient les bailleurs de fonds des organisations. Quant au modèle de cooptation, il résulte des situations où ces deux types d'acteurs utilisent des stratégies similaires pour atteindre des buts différents.

La contribution de ces classifications de Young (2000) et de Najam (2000) ainsi que les facteurs énumérés pour bien distinguer les différentes facettes de la vie associative en loisir sont importants. La littérature dans le domaine de la gouvernance avec les associations locales a parfois le défaut de manquer de nuances. Ces distinctions permettent une analyse des relations plus nuancée et plus spécifique aux particularités du sous-système analysé.

D'ailleurs, les spécificités de ce secteur rappellent l'importance d'une analyse adaptée à ces politiques et, par conséquent, d'un cadre d'analyse qui puisse tenir compte d'un nombre important de dimensions pour un portrait global de la situation. Le prochain chapitre présente notre cadre d'analyse qui s'inspire directement de cette recension des écrits, des particularités de la gouvernance locale et du loisir public.

CHAPITRE 5 : CADRE DE RÉFÉRENCE

L'objectif de cette thèse est, rappelons-le, d'analyser les acteurs, les mécanismes de gouvernance et les facteurs qui caractérisent l'élaboration des politiques locales de loisir, en s'attardant plus particulièrement au rôle joué par les services municipaux de loisir. La recension des écrits spécifiques aux politiques locales en loisir ou aux politiques locales en général montre l'existence de plusieurs dynamiques qui ont une influence sur ces processus.

D'une part, la formulation des politiques est déterminée par le jeu des différents acteurs qui participent à ces processus. Les politiques de loisir sont donc, entre autres, le fruit de l'action des élus, de l'administration publique locale (et provinciale), des associations locales et des entreprises privées et des ressources que ces acteurs sont en mesure de mobiliser et utilisent réellement ou potentiellement. Elles dépendent aussi des référentiels d'action qui structurent leurs relations, que les discours « officiels » supposent, implicitement ou explicitement, concertées. D'autre part, il ressort que les politiques locales de loisir sont aussi déterminées par leur environnement, alors que plusieurs facteurs intrinsèques ou extrinsèques au sous-système facilitent ou contraignent l'action des acteurs.

La conception du pouvoir développée dans notre cadre d'analyse, centrale à l'étude des mécanismes de gouvernance urbaine, s'inspire du paradigme de production sociale de Stone (1989). Sans renier que les relations de pouvoir soient au cœur du

jeu des acteurs, la création et le maintien d'une capacité d'action collective sont fort pertinents pour l'analyse des relations entre les services municipaux de loisir et leurs partenaires aussi bien dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques locales en loisir. Les politiques des services municipaux de loisir sont également soumises à l'influence des élites locales. Aussi, la théorie des régimes urbains propose-t-elle un cadre intéressant pour analyser l'impact de la composition, de la vision, des ressources mobilisées et des stratégies des coalitions gouvernantes sur les politiques de loisir et leur évolution.

Toutefois, notre thèse ne se limite pas à emprunter quelques éléments de la théorie des régimes urbains. En effet, nous pensons qu'en ne se concentrant que sur le jeu des coalitions d'acteurs, la théorie des régimes urbains ne prend en compte qu'une partie des dimensions expliquant les politiques locales. Ce faisant, l'analyse demeure partielle et doit être complétée par un cadre qui fait une place aux autres facteurs qui structurent la prise de décision au palier local.

Par conséquent, notre thèse, qui inclut dans son analyse plusieurs dimensions complémentaires, emprunte, en ce sens, une approche holistique à l'étude des politiques publiques. Des éléments des cadres d'analyse des coalitions plaidantes de Sabatier et Jenkins-Smith (1999), du développement urbain de Savitch et Kantor (2002) et des référentiels d'action collective de Jobert et Muller (1987) seront ainsi utilisés pour compléter notre cadre. Plus précisément, notre cadre d'analyse est construit autour de trois éléments : la gouvernance du sous-système du loisir

municipal par le jeu des acteurs, incluant ceux qui forment la coalition gouvernante et les autres acteurs d'influence situés à l'extérieur de ce sous-système; les mécanismes de gouvernance mis en place par ces acteurs qui permettent l'échange de ressources et le maintien d'une capacité d'agir; ainsi que les facteurs endogènes et exogènes à ce sous-système qui influencent à la fois les jeux de ces acteurs internes et externes. Ce chapitre fait également un rappel des questions spécifiques de même que des hypothèses qui guideront notre recherche.

5.1 La gouvernance du sous-système de politiques des services municipaux de loisir : les acteurs internes et externes

L'un des éléments centraux à l'analyse est sans contredit l'identification des acteurs qui gravitent autour des services municipaux de loisir et qui, suivant les ressources dont ils disposent, les représentations qu'ils se font du secteur et leurs stratégies, (co)produisent, animent et gèrent ces services. L'étude du jeu des acteurs au sein du sous-système du loisir public municipal emprunte à la théorie des régimes urbains sa conception du pouvoir. Bien que Stone (1989) soutienne que le partenariat informel entre les élus et l'élite des affaires forme le moteur de la gouvernance urbaine, il semble que ces acteurs ne jouent pas un rôle aussi déterminant lorsque l'on s'attarde au sous-système des politiques en loisir. *A priori*, il apparaît plutôt que c'est la coalition entre les services municipaux de loisir et des associations issues de la communauté locale qui soit au cœur du dynamisme de ce secteur. Outre de vérifier cette hypothèse, il importe également de mieux comprendre quels organismes issus

de la société civile ont le plus d'importance dans ce que nous appellerons dans cette thèse la coalition gouvernante du sous-système.

Cette thèse est également l'occasion de clarifier le rôle et l'influence de la société civile dans le processus de formulation des politiques publiques. S'il a été démontré que les organismes de loisir semblent ne pas avoir une si forte influence sur la reconnaissance des problèmes à inscrire à l'agenda politique et sur les alternatives préconisées pour y remédier (Lavigne, 2005, 2006a), il semble difficile d'admettre qu'ils ne jouent aucun rôle dans la formulation des politiques. En effet, alors que le loisir public s'appuie très largement sur les associations citoyennes et bénévoles, il est étonnant de constater que leur poids soit si limité. La thèse s'attardera donc non seulement à la constitution de la coalition gouvernante du sous-système du loisir public, mais également aux relations, au rôle, aux ressources et aux référentiels des acteurs qui la composent.

Par ailleurs, il serait réducteur de prétendre que la coalition gouvernante du sous-système du loisir public d'une municipalité soit immunisée contre l'influence que peuvent avoir des acteurs situés à l'extérieur de ce secteur. Pensons entre autres aux élus locaux et à leur vision du développement urbain qui influencent, directement ou indirectement, l'évolution des politiques sectorielles municipales. Dans le même ordre d'idées, les gouvernements supérieurs sont aussi des acteurs évoluant à l'extérieur du sous-système analysé, mais qui ont un pouvoir d'influence sur le développement des politiques des services municipaux de loisir. L'historique du

développement du loisir municipal permet d'ailleurs d'émettre l'hypothèse que plusieurs ministères disposent de cette influence, puisqu'ils élaborent des politiques et des programmes que les services municipaux de loisir mettent en œuvre localement. C'est le cas, entre autres, dans les domaines de la culture et de la famille. L'analyse de l'influence du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur la formulation des politiques en loisir municipal est également digne d'intérêt, alors que nous connaissons peu l'impact des politiques de cette instance sur le développement local.

De plus, certains modèles théoriques s'intéressant à l'analyse des coalitions dans l'élaboration des politiques publiques, dont celui de Sabatier et Jenkins-Smith (1993), placent les coalitions en compétition avec d'autres groupes d'acteurs. Ces acteurs concurrents peuvent provenir du même sous-système de politique ou d'un autre secteur. Même si nous émettons l'hypothèse que l'opposition au sein d'un même sous-système de politique est faible, il importe de ne pas prétendre *a priori* à l'hégémonie de la coalition du service municipal de loisir dans son sous-système et de bien analyser en conséquence l'influence respective de ses membres et celle des acteurs externes sur la dynamique interne de ce sous-système.

Dans cette optique, il semble pertinent d'étudier la relation entre les établissements scolaires et les services municipaux de loisir. Tel que mentionné dans le troisième chapitre, ces deux instances ont entretenu des relations particulières et souvent conflictuelles depuis de nombreuses décennies et il existe encore aujourd'hui des

ambiguïtés quant au rôle et aux responsabilités respectifs de chacun. Plus précisément, la thèse cherchera à savoir si les établissements scolaires sont inclus ou exclus de la coalition soutenant les services municipaux de loisir et s'ils ont constitué au cours de la période étudiée des acteurs alliés, neutres ou rivaux (Lemieux, 2002).

Une attention particulière devra également être portée à la présence d'autres acteurs qui peuvent être en concurrence avec les actions du service municipal et de ses partenaires. À l'instar des commissions scolaires, ces acteurs peuvent provenir de l'intérieur du sous-système, du secteur privé, ou, compte tenu du degré élevé de transversalité dans l'action des services municipaux de loisir, faire partie d'autres sous-systèmes de politiques (les autres services municipaux, par exemple).

L'analyse du sous-système du loisir public municipal s'articule donc autour de quatre thèmes spécifiques : la constitution de la coalition du sous-système; les ressources des acteurs; la vision et les représentations des membres qui forment cette coalition ainsi que le rôle joué par les acteurs externes au sous-système. Tout en reconnaissant le rôle d'autres acteurs dans l'élaboration des politiques de loisir, nous nous attardons plus spécifiquement à l'analyse de cinq d'entre eux, soit les élus locaux, les gestionnaires et professionnels des autres services municipaux, les gouvernements supérieurs, les établissements scolaires et les coalitions concurrentes. Ces thèmes se traduisent par un premier ensemble de questions spécifiques de recherche :

- Qui sont les membres qui constituent la coalition? Quels sont leurs rôles respectifs? Comment se construisent et évoluent leurs relations?
- Quelles sont les ressources apportées et mises en commun par les membres de la coalition? À quelles fins et comment sont-elles mobilisées?
- Quels rôles spécifiques chacun des membres de la coalition joue-t-il dans la formulation des politiques en loisir? L'importance relative des membres est-elle la même durant ces deux phases?
- De quoi et comment est construite la « vision » des membres de la coalition gouvernante du sous-système du loisir? Comment évolue-t-elle? Quels impacts produit-elle?
- Quels sont le rôle et l'influence des acteurs externes dans la formulation des politiques en loisir?
- Existe-t-il des acteurs, seuls ou regroupés, qui agissent en concurrence avec les actions du service municipal de loisir et de ses partenaires?

5.2 Les mécanismes de gouvernance du sous-système comme interfaces d'échange de ressources

Le jeu des acteurs doit également être analysé à travers l'existence d'interfaces qui permettent leur collaboration. Ces interfaces, qualifiés dans cette thèse de mécanismes de gouvernance, qu'ils soient institutionnalisés ou non, expliquent comment les acteurs travaillent conjointement. L'analyse des mécanismes de gouvernance permet également de porter un éclairage sur la mobilisation et l'échange de ressources nécessaires au maintien d'une capacité d'agir. La nature de ces mécanismes est très variée tant sont nombreuses les interfaces : entre l'administration publique locale et la société civile (associations et citoyens), entre les élus et les gestionnaires municipaux, entre les services de loisir et les autres services

municipaux, entre les acteurs issus de la société civile impliqués ou s'intéressant au loisir.

L'analyse de ces mécanismes de gouvernance, lesquels sont cruciaux pour ce qui est de la dynamique des relations entre les instances locales et la société civile et, conséquemment, quant à la place laissée (ou non) à la participation citoyenne, permet ainsi de voir comment la gouvernance participative opère, avec qui et sous quelles conditions.

Plus précisément, l'étude des mécanismes de gouvernance dans les politiques des services municipaux de loisir et de leur évolution débouche sur un deuxième ensemble de questions spécifiques de recherche :

- Quels mécanismes sont mis en place pour assurer une gouvernance efficace et efficiente du sous-système du loisir public local?
- Comment ces mécanismes émergent-ils et se transforment-ils?
- Quels sont leurs effets sur la dynamique interne de la coalition gouvernante?
- Quelles ressources transitent par ces mécanismes de gouvernance?

5.3 Facteurs endogènes au sous-système

D'autres facteurs caractéristiques au sous-système du loisir ont un impact sur les politiques locales du secteur. Les facteurs dits endogènes au sous-système caractérisent le contexte immédiat dans lequel la coalition gouvernante évolue. Notre cadre d'analyse s'attardera plus spécifiquement à deux d'entre eux : la vitalité du

milieu associatif ainsi que l'historique de l'intervention municipale dans le secteur étudié.

Le premier facteur, la vitalité des associations locales, rejoint un autre élément inclus dans le concept de « contrôle populaire » de Savitch et Kantor (2002), lequel est intimement liée au dynamisme de l'action bénévole. Il a été démontré que la situation du bénévolat est un bon indicateur de l'état de santé du loisir municipal et de la capacité de prise en charge du milieu par le milieu. Un lien important a aussi été établi entre la force des associations locales et la mise à l'agenda des politiques dans le domaine du loisir. En effet, une municipalité qui peut compter sur un bénévolat actif est plus sensible aux enjeux d'un nombre important de groupes cibles, accorde une importance accrue à la promotion de la qualité de vie, au développement des personnes, au développement durable et à la prévention de coûts sociaux (Lavigne, 2005).

Quant au second facteur endogène au sous-système, il renvoie plus directement à l'historique de l'intervention dans le secteur, c'est-à-dire à l'impact des politiques sectorielles passées sur la définition des politiques actuelles. Cet historique d'intervention, ancré dans la culture locale, structure les façons de faire, définit le bagage normatif et façonne les relations entre l'administration locale et les associations locales. De ces relations passées se dessinent des tendances dans le choix des orientations, sur les mécanismes de gouvernance utilisés et a un impact indéniable sur la formulation des politiques.

Plus précisément, la force de l'action bénévole dans une communauté est souvent forgée par l'historique du mouvement communautaire et par ce que D'Amours (1989) appelle son mode d'intervention. Ainsi, suivant que le service de loisir réalise lui-même ses activités (intervention directe), partage cette responsabilité avec les associations locales (intervention mixte) ou délègue en majeure partie la prestation de ses services (intervention indirecte), le processus de formulation des politiques en sera affecté. Notre cadre d'analyse accorde donc une place importante au contexte socio-temporel dans lequel s'effectue la prestation des activités de loisir afin d'expliquer et de qualifier l'évolution de la gouvernance de ce secteur.

En bref, l'analyse de ces éléments, qualifiés ici de facteurs endogènes au sous-système, se traduit par un troisième ensemble de questions spécifiques de recherche :

- Quelle est l'influence de la vitalité des associations locales sur les services municipaux de loisir et leur coalition? Comment en retour celles-ci influent sur la vitalité de ces associations?
- Quelle est l'influence du mode d'intervention de la municipalité sur les politiques des services municipaux de loisir?

5.4 Facteurs exogènes au sous-système

La dernière catégorie de variables regroupe un ensemble de facteurs (macro)socioéconomiques externes au sous-système du loisir municipal, qui ont des impacts sur l'ensemble des acteurs et la production des politiques. Si ces éléments, relativement stables dans le temps, ne permettent pas d'expliquer les changements à

court terme des politiques, ils permettent une description du contexte socioéconomique global dans lequel prennent place les politiques à tous les niveaux. Ces éléments, qui revêtent une importance particulière dans une étude comparative, sont les suivants : les conditions économiques, la structure sociale du milieu, la représentation sociale du rôle de l'État, le mode de régulation et les structures institutionnelles, qui regroupent à la fois les structures constitutionnelles et la structure même de l'institution locale.

Parmi ces facteurs exogènes, les conditions économiques est celui ayant la plus forte possibilité de changer rapidement. Par condition économique, nous incluons ici à la fois la santé financière de la municipalité et sa capacité de générer des revenus. En effet, la santé fiscale de la municipalité joue un rôle majeur dans la redistribution des ressources¹¹⁸ et, par le fait même, sur ses politiques en loisir. Par exemple, une municipalité ayant une richesse foncière élevée, à plus forte raison si elle est en croissance, sera (théoriquement) en mesure de s'offrir une palette plus diversifiée (en quantité et en qualité) d'infrastructures et d'activités sportives et récréatives qu'une ville dont la richesse foncière est faible ou en décroissance. Certaines municipalités jouissent également d'un statut géographique, politique ou culturel particulier qui leur confère des avantages sur le plan économique, tels un statut de capitale ou de pôle régional¹¹⁹. Au lieu de s'attarder au nombre d'emplois créés, à la main d'œuvre

¹¹⁸ Même si ce n'est pas là la mission première des villes, qui en est plutôt une d'allocation.

¹¹⁹ Savitch et Kantor (2002) utilisent une notion semblable dans leur analyse, mais s'attardent plutôt au marché et au pouvoir d'attractivité des municipalités.

disponible et à leur éducation, notre cadre s'attardera à quelques indicateurs municipaux d'ordre fiscal et budgétaire.

Le deuxième facteur extrinsèque au sous-système retenu, la structure sociale, réfère aux caractéristiques sociales de la population. Ce facteur rejoint les concepts de structure sociale et de valeurs fondamentales de Sabatier (1999b) qui incluent à la fois les caractéristiques de la population (démographie, diversité ethnique, richesse) et les valeurs partagées au sein du sous-système. Savitch et Kantor (2002) traitent eux aussi de cette dimension par le recours à la notion de culture locale. Ils distinguent deux modèles : la culture matérialiste qui prône des valeurs néolibérales et serait le fait d'une population constituée majoritairement de cols bleus et la culture post-matérialiste, généralement défendue par les cols blancs, qui « se préoccupe de la préservation de l'environnement naturel et bâti et des bénéfices indivisibles¹²⁰ » (Savitch & Kantor, 2002, p. 45). Tant pour Sabatier et Jenkins-Smith (1999) que pour Savitch et Kantor (2002), l'objectif reste le même, soit de décrire et tenir compte de l'impact des valeurs sur le développement de l'agenda politique. Tel que le mentionnent Savitch et Kantor (2002), « les villes ont une histoire, une expérience avec le conflit et la collaboration ainsi qu'une structure sociale qui déterminent la culture locale¹²¹ » (p.45).

¹²⁰ Traduction libre.

¹²¹ Traduction libre.

Le troisième facteur exogène, la représentation sociale du rôle de l'État, prend sa source dans l'analyse cognitive des politiques publiques, et plus précisément, des notions de référentiel global de Jobert et Muller (1987), de paradigme dominant de Houlihan (2005) et dans celle, éponyme, de Harvey, Beamish et DeFrance (1993). L'idée commune à ces trois approches est qu'il existe une image mentale du rôle social (et économique) de l'État, et que l'ensemble de ces valeurs sociétales et de ces préconceptions dominantes influencent les choix collectifs et les politiques publiques. Ce « référentiel global » a non seulement un impact sur l'orientation générale des politiques d'un État, mais également sur le développement des idées qui structurent un secteur de politiques (référentiels sectoriels). Dans notre thèse, les référentiels sectoriels sont analysés entre autres dans l'étude des visions communes ou discordantes du loisir au sein de la coalition gouvernant ce sous-système. Il sera alors intéressant d'analyser l'impact de la représentation que les acteurs se font de leur rôle dans l'élaboration des politiques municipales de loisir et du « rapport global-sectoriel » dans ce secteur.

À ces trois éléments, le cadre d'analyse en ajoute deux autres qui ont un impact sur les politiques, mais qui sont plus difficiles à mesurer. Il y a, d'une part, l'économie globale qui a un impact important sur les facteurs structurant les politiques locales. La forte corrélation entre l'articulation des politiques locales en loisir et le contexte économique, tel que présenté au troisième chapitre, le démontre. La théorie de la régulation apporte un éclairage intéressant sur l'impact de ces aspects

macroéconomiques, dont le passage au post-fordisme, sur la production des politiques.

D'autre part, le jeu des acteurs dans l'arène politique est aussi influencé par les structures institutionnelles. Sabatier (1999b) mentionne à cet effet que ces structures légales de base, telles que les constitutions, qui sont très stables dans le temps définissent le degré de centralisation du pouvoir et l'autonomie accordée aux institutions. Le milieu municipal québécois est d'autant plus touché par cet aspect que, en vertu de la constitution canadienne, c'est le gouvernement du Québec qui détermine le cadre juridique et réglementaire municipal. Nous inclurons également dans ce facteur la structure même de l'institution locale, qui n'est pas partout la même au Québec, et qui encadre indéniablement le rôle des acteurs¹²².

Le problème avec le mode de régulation et les structures constitutionnelles est le manque de précision de ces variables, ce qui complique leur opérationnalisation et leur mesure empirique. Le caractère global du post-fordisme rend difficile une évaluation de l'impact de ce mode de régulation sur des cas soumis aux mêmes contraintes macroéconomiques. Par conséquent, à moins d'utiliser une approche historique permettant d'observer le passage d'un mode de régulation à un autre, il serait difficile d'évaluer l'impact de cette variable sur une courte période. Par contre, le post-fordisme a un impact sur des dimensions plus opérationnelles, comme la

¹²² L'analyse de la structure institutionnelle des villes retenues pour cette thèse fera l'objet d'un chapitre spécifique (chapitre 7) et ce facteur sera en trame de fond de l'ensemble de l'analyse de cette thèse, tant pour étudier le jeu des acteurs que les mécanismes de gouvernance.

représentation sociale de l'État et les conditions économiques, qu'il est plus facile de mesurer. La même difficulté s'observe pour ce qui est de la mesure de l'impact des structures constitutionnelles sur les politiques locales, qui nécessite que l'on procède à une comparaison entre deux structures distinctes. Dans cette thèse, ces deux éléments sont considérés comme faisant partie du contexte global dans lequel évoluent les politiques étudiées. En l'absence d'éléments comparatifs contrastés (même province et étude d'un court laps de temps), ces deux facteurs ne font toutefois pas l'objet de questions spécifiques de recherche. Seule la structure de l'institution locale, qui découle des structures constitutionnelles, fera l'objet d'une analyse. Comme nous pourrons le voir dans les chapitres de présentation des résultats, cette variable constituera la base de l'analyse comparative entre les deux cas.

En résumé, la dynamique des facteurs exogènes au sous-système du loisir public local suggère un dernier ensemble de questions spécifiques de recherche :

- Quelle est l'influence des conditions économiques du milieu sur les politiques des services municipaux de loisir?
- Quelle est l'influence de la structure sociale et de la culture locale sur les politiques des services municipaux de loisir?
- Quelle est l'influence des référentiels globaux sur les politiques des services municipaux de loisir?

5.5 Synthèse du cadre d'analyse

En guise de synthèse, la figure suivante reprend sous forme schématique les principales dimensions retenues dans cette thèse. Le centre d'intérêt est le sous-système du loisir public local, où l'on trouve, du moins nous le supposons, le service municipal de loisir qui est au cœur de la coalition gouvernant ce sous-système. Le cadre met également à l'avant-plan le rôle joué par les commissions scolaires, les élus et gestionnaires locaux et les autres services municipaux. La thèse s'attardera principalement au rôle et aux ressources dont disposent ces acteurs. Le cadre aborde également l'analyse de facteurs – endogènes et exogènes au sous-système – qui ont un impact sur cette coalition gouvernante et fait une place aux autres acteurs, dont les gouvernements supérieurs.

Certains éléments du cadre reste à être vérifié. Les commissions scolaires et les autres services municipaux font-ils partie, ou non, de la coalition gouvernante.

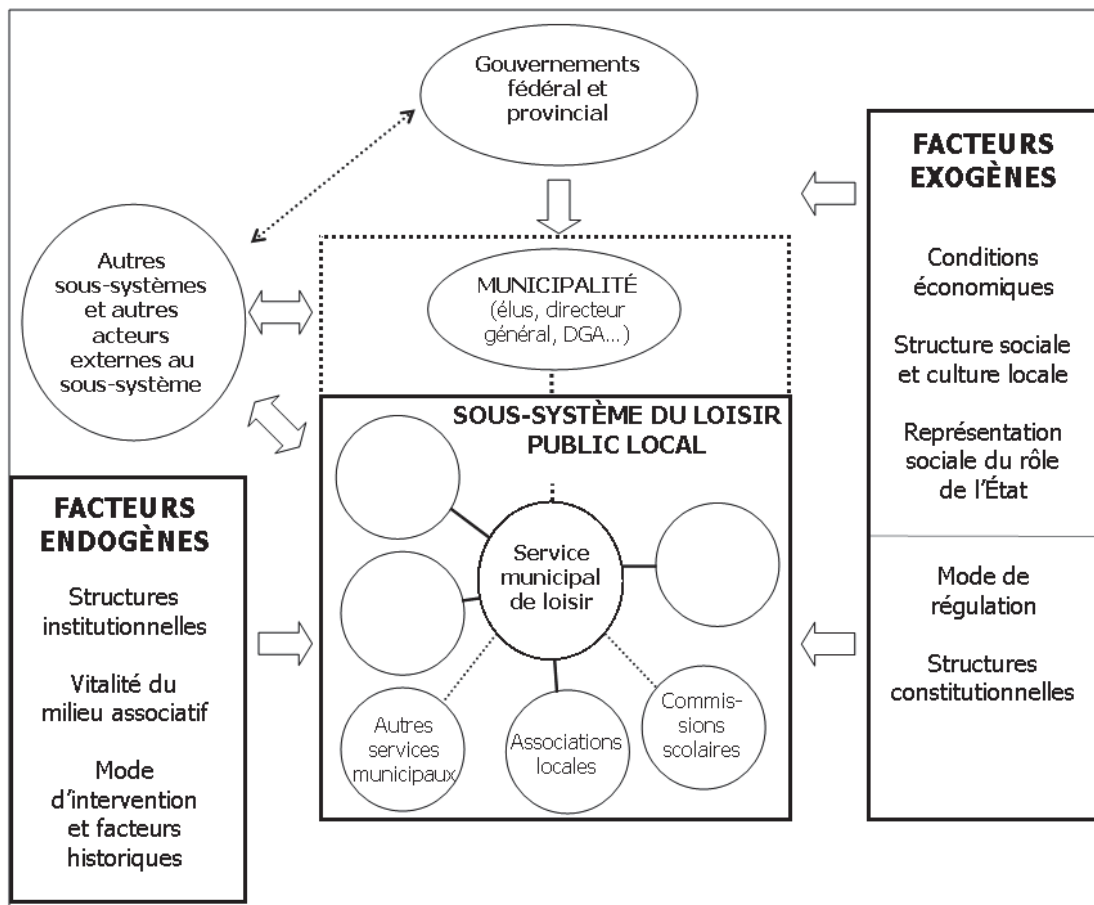


Figure 6. Schéma du cadre d'analyse du sous-système du loisir public local.

Ce cadre, qui se veut holistique dans son approche, partage plusieurs caractéristiques avec le cadre d'analyse des coalitions plaidantes de Sabatier et de Jenkins-Smith (1999). En effet, un accent particulier est mis sur l'analyse des acteurs travaillant sous une forme de coalition (tout en proposant un modèle qui se distingue des coalitions proprement définies par ces auteurs), leurs ressources, l'influence d'éléments externes sur le sous-système et certains facteurs cognitifs. Par contre, plusieurs des éléments faisant partie du modèle des coalitions plaidantes, difficiles d'application dans le contexte étudié, n'ont pas été retenus. La dynamique dans le sous-système du loisir

public municipal s'articulant difficilement avec l'action de coalitions bien établies et aux valeurs discordantes, le pouvoir explicatif du modèle des coalitions plaidantes s'en trouve fortement diminué¹²³. De plus, notre modèle s'intéresse plus particulièrement aux mécanismes de coordination entre les acteurs, ce que Sabatier et Jenkins-Smith omettent dans leur analyse.

Le modèle retenu a également pour but d'expliquer les dimensions qui influencent les politiques d'un sous-système, en empruntant à l'analyse du jeu des acteurs, aux structures de réseau, à l'analyse des structures institutionnelles et à l'analyse cognitive des politiques publiques. Le but n'est pas d'expliquer un changement dans le sous-système de politique, tel que le propose Sabatier et Jenkins-Smith (1993). Le modèle se veut plutôt holistique et synthétique, dans la mesure où les cas ne seront pas étudiés en assumant la primauté théorique de l'une ou l'autre de ces approches. Si l'on doit admettre d'emblée que le modèle est plus statique que dynamique, le portrait dépeint permet néanmoins une analyse intéressante du sous-système, tout en restant épistémologiquement cohérent, malgré l'emprunt de nombreuses approches. Par ailleurs, l'application au Québec du modèle pour la période étudiée (2002-2012) permet l'analyse des politiques dans le contexte des nouvelles structures issues des fusions municipales de 2002 et des défusions entrées en vigueur en 2006.

¹²³Toutefois, si des coalitions opposées se révèlent à l'analyse, le cadre proposé conserve alors son pouvoir explicatif. Dit autrement, bien que l'attention ne soit pas centrée sur la dynamique de confrontation entre les coalitions, comme dans Sabatier et Jenkins-Smith, cette dimension n'est pas évacuée pour autant.

Par ailleurs, nous considérons le cadre d'analyse en soi comme une avancée intéressante pour une meilleure compréhension des politiques locales de loisir et, dans une portée plus large, de la dynamique de la gouvernance locale. Le cadre, issu de notre compréhension de l'historique du secteur et de la littérature sur le sujet, sera confronté et appelé à évoluer au contact de l'empirie.

5.6 Hypothèses de recherche

Nos questions spécifiques de recherche nous amènent à poser les hypothèses suivantes :

A. La gouvernance du sous-système et le jeu des acteurs

H1. Si tous les acteurs du sous-système du loisir public local jouent un rôle important dans la mise en œuvre des programmes municipaux de loisir, la formulation des politiques locales de loisir demeure largement sous le contrôle du service de loisir. Cette phase peut être qualifiée de technocratique, la société civile y jouant un rôle moins important.

H2. Les tensions à l'intérieur de la coalition gouvernante sont faibles, voire inexistantes.

H3. Le sous-système du loisir n'étant pas un secteur où des coalitions aux croyances et aux intérêts bien campés s'affrontent, la coalition gouvernante y jouit d'une certaine position hégémonique.

B. Les mécanismes de gouvernance du sous-système comme interfaces d'échanges de ressources

H4. Des différences existent dans la cartographie des politiques des services municipaux de loisir. On distingue ainsi les politiques dédiées spécifiquement au

loisir, au sport et au développement social. Les acteurs, les ressources et les relations ne sont pas les mêmes selon que l'on considère l'une ou l'autre de ces politiques.

H5. L'institutionnalisation des mécanismes de gouvernance entre la municipalité et les organismes de loisir (par des politiques de reconnaissance ou de tarification, par exemple) tend à évacuer la société civile des instances décisionnelles et à réduire son apport à la formulation des politiques dans ce secteur.

H6. Les idées et les intérêts des associations locales sont véhiculés auprès des élus par les services municipaux de loisir, par le biais de divers mécanismes de gouvernance formels et informels.

C. Facteurs endogènes et exogènes au sous-système

H7. Les politiques municipales de loisir sont influencées par les référentiels global (sur le rôle de l'État en général) et sectoriel (sur le rôle de l'État dans le secteur du loisir) construits et diffusés par les gouvernements supérieurs, notamment le gouvernement du Québec.

H8. Les référentiels sont bien campés et partagés par les acteurs dans le sous-système.

H9. L'historique des interventions des municipalités formant, à la suite d'une fusion, une nouvelle municipalité a un impact important sur les politiques de loisir de cette municipalité. Il en résulte la persistance d'approches différenciées en loisir sur le territoire plusieurs années après la fusion.

PARTIE 3 :
CADRE MÉTHODOLOGIQUE

CHAPITRE 6 : CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Ce chapitre expose le cadre méthodologique de notre thèse. Sont présentés dans l'ordre notre stratégie de recherche, la description et la justification des cas retenus, les instruments de la collecte des informations, le cadre opératoire et le plan d'analyse des données.

6.1 L'étude de cas multiples comme stratégie de recherche

La stratégie de recherche retenue pour cette thèse est l'étude de cas, plus particulièrement l'étude de cas multiples (Gagnon, 2005; Yin, 2003). Cette stratégie vise, par une analyse inter-cas, à étudier un phénomène dans des contextes différents (cas contrastés) afin de mettre au jour les différences et les ressemblances et de découvrir les facteurs qui peuvent les expliquer.

L'étude de cas est jugée pertinente lorsqu'une enquête empirique « doit examiner un phénomène contemporain dans son contexte, et plus particulièrement lorsque les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas évidentes¹²⁴ » (Yin, 1981, p. 15), ce qui est particulièrement le cas dans le projet de recherche proposé. L'utilisation de plusieurs cas, au lieu d'un seul, permet également une comparaison entre les cas observés et fournit une analyse plus robuste du phénomène¹²⁵ (Yin, 2003). De plus, dans une étude de cas, il est préférable d'en utiliser plus d'un

¹²⁴ Traduction libre. Cité dans Gagnon (2005 : 15).

¹²⁵ Yin (2003) suggère toutefois qu'une étude de cas simple peut être préférable pour l'analyse de cas rares ou uniques, pour la vérification d'une théorie, pour l'étude d'un cas qui se veut être représentatif ou pour une étude longitudinale.

lorsqu'un nouveau cadre de référence est utilisé et qu'il ne s'appuie pas directement sur une théorie établie (Gagnon, 2005).

Il importe de mentionner ici que notre thèse – comme toute étude de cas – n'a pas la prétention de produire des résultats généralisables aux quelques 200 services municipaux de loisir du Québec, mais bien d'approfondir la compréhension du phénomène et d'analyser la robustesse du modèle proposé, en étudiant un nombre limité de cas. Notre choix d'analyser deux cas (présentés plus loin) est motivé par la capacité d'effectuer des analyses inter-cas. Sans utilisation de modèles statistiques inférentiels, il est admis *a priori* que la validité externe de cette recherche, c'est-à-dire la capacité de transférer les résultats obtenus à d'autres cas, est fortement limitée. En revanche, la force de l'étude de cas repose sur la capacité d'assurer une validité interne solide. Par le contrôle possible des effets de la présence du chercheur, la sélection d'échantillons représentatifs et la gestion des effets de changements, il est ainsi possible de peindre une représentation fiable de la réalité observée (Gagnon, 2005).

Par conséquent, l'étude de cas est de loin la stratégie répondant le mieux aux exigences méthodologiques nécessaires à la réalisation des objectifs de cette recherche. Certains auteurs considèrent même que la gouvernance urbaine ne peut être analysée pleinement que par l'étude de cas multiples¹²⁶ (Denters & Mossberger, 2006; Pierre, 2005) et par différents niveaux d'analyse (individuelle, sociétale et

¹²⁶ Réfère ici à la *comparative urban governance*.

macroscopiques) (Denters & Mossberger, 2006). Par ailleurs, si certains chercheurs soutiennent que la combinaison de méthodes quantitatives à l'étude de cas peut permettre la généralisation d'une partie ou de la totalité de ses conclusions (Gagnon, 2005), la présente démarche n'empruntera pas cette avenue et utilisera une stratégie purement qualitative.

La figure suivante est une schématisation du plan de recherche, fortement inspirée de Yin (2003). La première section, qui porte sur la définition et le design de recherche, est incluse dans ce chapitre et ceux antérieurs. Le cadre de référence a fait l'objet du chapitre précédent, tandis que le choix des cas forme la prochaine section de notre cadre méthodologique (chapitre 6). La rédaction du portrait sociodémographique et politique de chaque milieu constitue la deuxième grande partie de notre thèse (chapitre 7). Par la suite, les conclusions inter-cas pour chacune des grandes dimensions de l'étude donneront lieu à autant de chapitres (chapitres 8, 9 et 10). Le retour sur les hypothèses de recherche et l'interprétation des résultats fera l'objet du dernier chapitre (chapitre 11). Il est à noter ici que le design est flexible et itératif, le cadre de référence étant appelé à changer selon les résultats obtenus dans l'étude des cas.

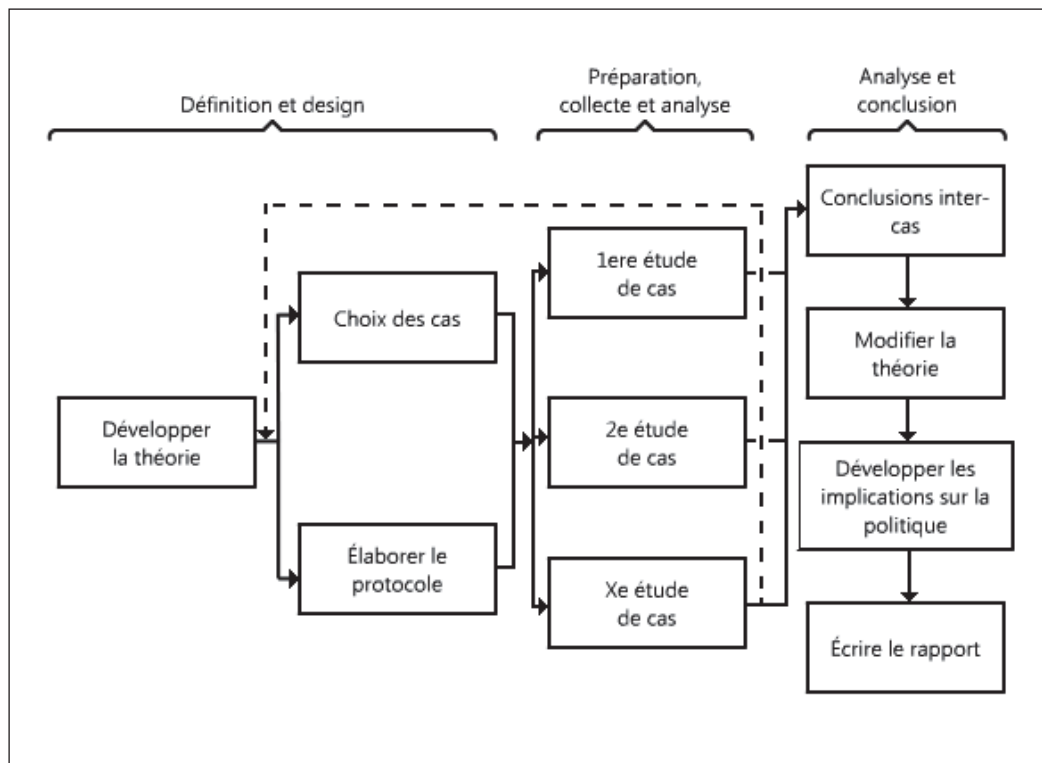


Figure 7. Plan de la recherche, adapté de Yin (2003).¹²⁷

La formulation des politiques des services municipaux québécois ont donc été étudiées dans deux municipalités québécoises aux caractéristiques institutionnelles contrastées. Il s'agit des Villes de Québec et de Gatineau dont il importe maintenant de justifier le choix.

6.2 Justification des cas retenus

L'étude de cas multiples prend tout son sens lorsque les cas retenus partagent un nombre intéressant de caractéristiques, tout en étant assez contrastés pour faire ressortir leurs convergences et leurs divergences. De façon générale, les deux villes

¹²⁷ Le modèle retenu pour cette thèse exclut la nécessité de faire un rapport pour chaque cas. La présentation des résultats se fera plutôt selon les dimensions retenues.

retenues, et plus particulièrement leurs services de loisir, présentent ce mélange de similitudes et de spécificités.

A priori, il semble possible d'affirmer que l'évolution des services municipaux de loisir au Québec a été plutôt uniforme depuis les années 1970 et que ces services partagent aujourd'hui un nombre important de caractéristiques. En effet, les services municipaux de loisir – et particulièrement dans les plus grandes villes – ont adopté des politiques assez similaires au cours des dernières années. Si plusieurs aspects de ces politiques restent à analyser – notamment leurs mécanismes de gouvernance, leurs arrangements institutionnels et leurs référentiels d'action collective – la comparaison des services municipaux de loisir devrait nous permettre d'en apprendre plus sur ces aspects.

Malgré cette tendance à l'homogénéisation, chaque service municipal de loisir au Québec a pu développer sa propre couleur au cours des années. La disparité des besoins de la population, la culture politique locale, le développement économique et l'absence de politiques-cadres provinciales portant spécifiquement sur le loisir sont autant de facteurs pouvant expliquer ces particularités.

Pour permettre un bon contraste, le choix de nos deux cas s'est fait à partir d'une grille de classification des services municipaux de loisir (tableau 5). Les municipalités y sont classées selon l'existence ou non d'arrondissements et selon que

la structure administrative (en arrondissement ou en secteur) pour le secteur du loisir est centralisée ou non.

Tableau 5. Classification des services municipaux de loisir des villes québécoises, selon leurs structures administratives et politiques.¹²⁸

	Modèle à deux paliers, avec arrondissements	Modèle à deux paliers, sans arrondissement	Modèle classique
Structures politiques	Double : le conseil d'arrondissement et le conseil municipal.	Simple : le conseil municipal.	Simple : le conseil municipal.
Structures administratives en loisir	Double : central et arrondissement. Absence de hiérarchie entre les deux.	Double : central et les secteurs. Présence de hiérarchie entre les deux.	Simple : un service des loisirs pour l'ensemble du territoire.
Villes	Longueuil, Montréal, Québec, Saguenay, Sherbrooke.	Gatineau, Laval, Trois-Rivières.	Lévis, Terrebonne et la majorité des services de loisir de moins de 100 000 habitants.

Le premier modèle est celui à deux paliers avec arrondissements. Dans ces structures, il existe un service de loisir central, plus ou moins fort, en plus d'une organisation de loisir décentralisée dans les arrondissements. Cette situation crée deux systèmes de loisir (central et d'arrondissement) et relèvent de deux instances politiques, soit le conseil municipal et le conseil d'arrondissement, souvent sans réel lien hiérarchique formel entre les deux.

¹²⁸ À ces modèles, ajoutons également les comités de loisir, que l'on retrouve dans plusieurs petites municipalités québécoises où le nombre critique d'habitants ne permet pas l'embauche de professionnels en loisir. Ce sont des bénévoles qui prennent en charge ce secteur, souvent financés par le conseil municipal et des organismes caritatifs.

Le deuxième modèle, celui à deux paliers sans arrondissement, possède également deux structures de loisir : l'une centrale et l'autre dans les secteurs. Contrairement au modèle précédent, il existe généralement un lien hiérarchique direct entre ces structures, et le loisir ne relève que d'une instance politique, soit le conseil municipal. Le service central jouit généralement d'une influence plus forte dans ce modèle. Il y a présence dans les secteurs (reprenant souvent les frontières des anciennes municipalités du territoire) d'une forme de décentralisation ou de déconcentration de l'action publique, prenant la forme de structures au degré d'autonomie plus ou moins important, selon les cas.

Finalement, le modèle centralisé est celui qui caractérise la majeure partie des services municipaux de loisir québécois. Il existe dans ces municipalités une seule structure administrative (centralisée) en loisir qui relève d'une seule instance politique, le conseil municipal. L'offre en loisir n'y est donc pas déconcentrée en secteurs comme dans le modèle précédent. Parmi les municipalités de plus de 100 000 habitants, ce modèle n'est présent qu'à Lévis et Terrebonne.

En retenant les cas des services municipaux de loisir de Québec et de Gatineau, notre étude permet d'observer et d'analyser des contextes politiques et administratifs très différents l'un de l'autre. La relation de collaboration non hiérarchique existant entre les Divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire des six arrondissements de Québec et le Service central des loisirs, des sports et de la vie communautaire, d'une part, et le rôle (présumé) important des conseils

d'arrondissement dans l'élaboration des orientations politiques en matière de loisir par rapport à celui du conseil municipal, d'autre part, font en effet contraste avec la structure à la fois plus monolithique et centralisée du Service des loisirs, des sports et du développement des communautés de Gatineau, d'une part, et avec le rôle (préssumé) plus déterminant joué par le conseil municipal dans l'élaboration des orientations politiques en matière de loisir.

Les deux cas possèdent par ailleurs des similarités qui permettent une analyse intéressante. En effet, le choix de ces municipalités s'explique par un développement somme toute similaire de ces villes depuis les fusions municipales de 2002. En effet, ces deux villes, issues des fusions imposées par le gouvernement en 2002, ont été peu touchées par les référendums sur les défusions survenus en 2004 (contrairement à Montréal et Longueuil) et la reconstitution en 2006 des villes défusionnées. Leurs services de loisir ont également été très actifs dans la réalisation de divers projets novateurs et de nouvelles politiques. Le contexte des fusions municipales permet donc d'approfondir comment s'est opérée la gouvernance de ces services municipaux sur une période d'une dizaine d'années, soit entre 2002 et 2012¹²⁹.

6.3 Processus de collecte de données

Pour chacun de ces cas, la collecte de données s'est effectuée en trois étapes. Dans un premier temps, nous avons réalisé une entrevue exploratoire avec le directeur du

¹²⁹ Une analyse des archives de 1990 à 2002 a toutefois été effectuée pour mieux comprendre la dynamique du sous-secteur avant la création des nouvelles villes. Toutefois, l'étude se concentrera sur la période qui va de 2002 à 2012.

service de loisir de chaque ville. En raison du poste qu'elles occupent et du rôle qu'elles jouent, ces personnes peuvent être considérées comme des informateurs-clés pour l'ensemble des questions soulevées par notre thèse. Ces entrevues non-directives ont notamment servi à mieux connaître les particularités du milieu, les principales forces en présence et les problématiques organisationnelles et politiques vécues au sein du service de loisir et entre celui-ci et les autres services municipaux, d'une part, et les instances politiques que sont le conseil d'arrondissement ou le conseil municipal, d'autre part. Ces rencontres exploratoires ont permis également de recueillir de la documentation pouvant servir à approfondir l'analyse du milieu.

La deuxième étape en a été une d'analyse documentaire, notamment des documents officiels. Plusieurs documents d'orientation et de planification stratégique, des procès-verbaux de rencontres¹³⁰, les politiques adoptées, les communiqués de presse et tous les autres documents jugés pertinents à l'analyse ont été étudiés. Nous avons aussi, parallèlement, constitué un corpus de presse pour suivre et analyser l'actualité locale, notamment la nature des enjeux et les positions des acteurs entourant les politiques de loisir et le déroulement des campagnes électorales municipales. Cette recherche documentaire ne s'est pas limitée à la période retenue pour l'analyse. Notre thèse voulant analyser l'impact de la culture locale et l'historique des interventions municipales en loisir sur la gouvernance des services municipaux de loisir et les politiques dans ce secteur, des archives municipales couvrant la décennie 1990-2000 ont également été consultées pour mieux comprendre l'évolution

¹³⁰ Particulièrement celles des commissions municipales de Gatineau.

sociodémographique, économique et politico-institutionnelle du milieu ainsi que les transformations qu'ont connues les pratiques professionnelles de même que les politiques et les programmes en matière de loisir avant l'épisode des fusions municipales de 2002.

Toutefois, ce sont les informations obtenues par une série d'entrevues semi-dirigées réalisées auprès d'une vingtaine d'élus municipaux, d'employés du service de loisir et de membres ou de permanents d'associations locales qui se sont avérées les plus utiles et les plus riches eu égard à nos questions spécifiques et à nos hypothèses de recherche. Le choix des informateurs a été effectué sur la base d'un échantillon raisonné, en faisant appel à la technique « boule de neige » suivant laquelle les premiers informateurs identifiés suggèrent d'autres personnes clés qui en suggèrent d'autres et ainsi de suite.

Cet échantillonnage non-probabiliste s'est effectué selon le principe de la saturation théorique voulant qu'il y ait « révision de la théorie jusqu'à ce qu'aucune donnée nouvelle ne vienne plus la contredire » (Laperrière, 1997). Au total, vingt-quatre personnes ont été rencontrées à Gatineau et à Québec, pour des entrevues allant de 45 à 160 minutes. La collecte s'est faite en étapes, les premières permettant de dresser un portrait global et les suivantes, visant à explorer des dimensions plus précises jusqu'à

saturation¹³¹. La participation de ces personnes à notre recherche s'est déroulée selon les règles édictées et appliquées par le Comité d'éthique en recherche de l'ÉNAP et sa *Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts* (2009).

Les techniques de collecte et d'analyse de données retenues ont permis la triangulation des données et renforcé du même coup la validité de nos analyses (Robson, 2002). Il a ainsi été possible de comparer le phénomène tel que décrit dans les documents officiels et la réalité telle que perçue par les principaux acteurs. La diversité de nos instruments de recherche, notamment nos entretiens, a ainsi permis une collecte efficace et efficiente de données à la fois originales et pertinentes en regard des principaux indicateurs retenus dans notre cadre opératoire qui constitue l'objet de la prochaine section.

6.4 Définition opérationnelle des variables

La définition des principaux concepts retenus dans l'analyse a permis leur traduction opérationnelle sous la forme de dimensions, de variables et d'indicateurs. Outre de montrer la pertinence de nos concepts et de nos questions de recherche, cet exercice permet de bien expliciter les liens qui unissent les quatre principaux ensembles de questions qui figurent dans notre cadre de référence. Il prend la forme de trois tableaux dans lesquels les définitions opérationnelles de la coalition gouvernante du sous-secteur du loisir public local, des mécanismes de gouvernance et des ressources,

¹³¹ La collecte de données a été échelonnée sur une période relativement longue. En effet, les entrevues ont été concentrées en quatre temps, en 2008, 2009, 2011 et 2012, ce qui a permis de suivre l'évolution des politiques, des services de loisir, de ses acteurs et des structures municipales, en plus d'analyser l'impact des élections de 2009.

des facteurs endogènes au sous-système et des facteurs exogènes au sous-système se déclinent en plusieurs dimensions, variables et indicateurs.

Tableau 6. Définition opérationnelle du concept de coalition gouvernante du sous-secteur du loisir public local.

Concept	Dimensions	Variables	Indicateurs	
Coalition gouvernante du sous-secteur du loisir public local	A. Constitution de la coalition du sous-système	A1. Rôle et responsabilité des acteurs en présence dans la formulation des politiques	A1a. Constitution de la coalition. A1b. Rôle, importance et influence des membres de la coalition (dont le service municipal de loisir). A1c. Nature de la relation entre les membres (dyadique?). A1d. Exercice du leadership et initiative des projets. A1e. Relation « central-arrondissement » ou « central-centre de services »	
		A2. Vision partagée par les acteurs de la coalition et référentiel sectoriel.	A2a. Vision du rôle des acteurs de la coalition. A2b. Nature du discours et vision du développement du secteur (référentiel sectoriel). A2c. Éléments concordants et discordants au sein de la coalition.	
	B. Acteurs externes au sous-système	B1. Influence des élus municipaux sur la coalition	B1. Influence des élus municipaux sur la coalition	B1a. Perception des membres de la coalition de l'influence des élus locaux sur les actions de la coalition. B1b. Perception des élus de leur influence sur les actions de la coalition. B1c. Vision des élus municipaux sur le rôle du loisir public. B1d. Degré de centralisation dans la prise de décision.
			B2. Influence des gouvernements supérieurs sur la coalition	B2a. Perception de l'influence des gouvernements supérieurs sur les actions de la coalition. B2b. Politiques actuelles et à venir pouvant toucher le secteur. B2c. Perception de l'influence du Secrétariat au loisir et au sport du gouvernement provincial sur les actions de la coalition.
				B3. Influence des autres services municipaux sur la coalition
			B4. Influence des établissements scolaires sur la coalition	B4a. Relation entre les établissements scolaires et la coalition. B4b. Perception de l'influence des établissements scolaires sur les actions de la coalition. B4c. Analyse de la satisfaction face aux ententes scolaires-municipales.
		B5. Caractéristiques des acteurs en concurrence avec les actions de la coalition	B5. Caractéristiques des acteurs en concurrence avec les actions de la coalition	B5a. Description de ces acteurs en présence. B5b. Rôle, importance et influence de ces acteurs. B5c. Nature de la relation avec les membres de la coalition. B5d. Vision partagée par ces acteurs. B5e. Nature du discours et vision du développement du secteur.

Tableau 7. Définition opérationnelle des concepts de mécanismes de gouvernance et de ressources du sous-système.

Concepts	Dimensions	Variables	Indicateurs
Mécanismes de gouvernance	A. Nature des mécanismes de gouvernance mis en place	A1. Mécanismes mis en place dans le sous-système	A1a. Nature des mécanismes de gouvernance mis en place (dont sa caractéristique formelle ou informelle) A1b. Acteurs impliqués dans ces mécanismes. A1c. Type de ressources échangées par ces interfaces.
		A2. Mécanismes favorisant la participation citoyenne	A2a. Présence et rôle des conseils de quartier. A2b. Présence et rôle de commissions consultatives. A2c. Présence et rôle d'autres mécanismes favorisant la légitimation et la participation citoyenne ou des associations locales.
		A3. Organisation du milieu associatif	A3a. Organisation et structuration du milieu associatif, comme entité représentant les associations locales.
		A4. Structures institutionnelles ¹³²	A4a. Structure formelle de l'institution locale.
Ressources du sous-système	A. Ressources de la coalition	A1. Capital financier	A1a. Transferts de fonds (subventions, ententes, commandites...) A1b. Sommes investies dans des projets associés aux membres de la coalition. A1c. Possession ou capacité de mobilisation de capitaux financiers.
		A2. Capital matériel	A2a. Parc d'infrastructures et d'équipements. A2b. Possession ou capacité de mobilisation d'équipements (spécialisés ou non).
		A3. Capital humain	A3a. Personnes engagées dans la coalition. A3b. Nature des personnes engagées dans le projet (bénévoles, salariés). A3c. Capacité de recrutement ou de mobiliser des personnes dans la coalition. A3d. Formation des personnes engagées dans le projet.
		A4. Capital intellectuel	A4a. Mécanismes de communication et de transfert de l'information. A4b. Mécanismes de création et de diffusion de nouvelles idées. A4c. Capacité de créer et de diffusion de nouvelles informations.
		A5. Capital social	A5a. Degré de confiance au sein de la coalition gouvernante. A5b. Existence de projets antérieurs réalisés avec succès. A5c. Variété et nature des liens entre les acteurs.
		A6. Capital de légitimité	A6a. Capacité de se faire reconnaître comme interlocuteur. A6b. Capacité de rendre légitime sa position comme interlocuteur.

¹³² La structure de l'institution locale est la variable qui différencie principalement les deux cas analysés et les allusions à cette structure se retrouvent à la fois dans les chapitre 7, 8 et 9, même si la dimension se rattache principalement aux facteurs endogènes au sous-système.

Tableau 8. Définition opérationnelle des concepts de facteurs endogènes et exogènes au sous-système du loisir public local.

Concepts	Dimensions	Variables	Indicateurs
Facteurs endogènes au sous-système	A. Vitalité du milieu associatif	A1. Situation du bénévolat dans les associations locales.	A1a. Perception de la santé du milieu associatif. A1b. Présence/absence de conflits au sein et entre les associations locales. A1c. Présence/absence de conflits entre les associations locales et la municipalité.
	B. Historique d'intervention	B1. Historique d'intervention	B1a. Historique d'intervention du service municipal de loisir. B1b. Relations passées entre la municipalité et les associations locales. B1c. Mode d'intervention présent.
Facteurs exogènes au sous-système ¹³³	A. Conditions économiques	A1. Santé financière de la municipalité.	A1a. Situation budgétaire de la municipalité. A1b. Fardeau fiscal de la municipalité.
		A2. Particularités liées à la géographie, à l'économie ou au statut politique.	A2a. Statut de capitale ou de pôle régional. A2b. Présence de ressources dans ou en périphérie de la municipalité. A2c. Diversification de l'économie.
	B. Structure sociale du milieu	B1. Caractéristique de la population et culture locale.	B1a. Profil démographique. B1b. Diversité ethnique. B1c. Conditions socioéconomiques de la population. B1d. Proportion cols blancs/cols bleus, culture matérialiste/post-matérialiste.
	C. Représentation sociale du rôle de l'État	C1. Référentiel global.	C1a. Conceptions et valeurs dominantes du rôle de l'État. C1b. Liens entre le référentiel global et sectoriel au loisir.

6.5 Plan d'analyse des données

La méthodologie proposée dans ce projet a impliqué deux types de données : des données provenant de documents et des données provenant d'entretiens. Leur analyse, telle que décrite dans la figure 8, a suivi sensiblement la même procédure.

¹³³ La définition opérationnelle évacue de l'analyse les dimensions touchant le mode de régulation (au sens de la théorie de la régulation) et les structures institutionnelles (abordées précédemment).

Les données documentaires recueillies ont été triées, classées et les éléments jugés pertinents ont été retranscrits. Ainsi, un nettoyage des données a été fait en fonction des dimensions retenues. Un processus analogue a été effectué pour les entrevues qui ont été enregistrées et retranscrites (*verbatim*). Avec l'utilisation du logiciel NVivo 9, ces données brutes ont été codées selon leur objet d'analyse puis regroupées en arborescence. De nouvelles dimensions ont émergé par rapport à celles indiquées dans les tableaux 6 à 8 et ont été ajoutées en cours de route.

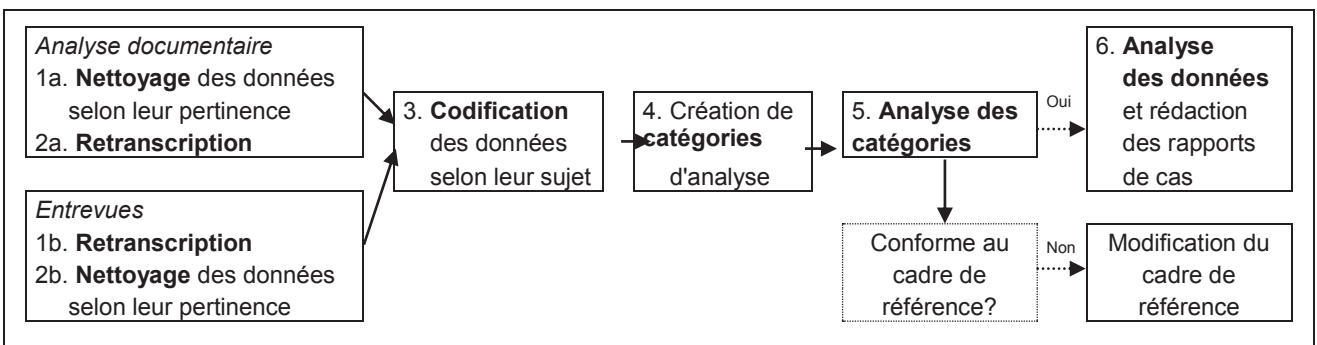


Figure 8. Le processus itératif de la collecte de données.

Par ce processus, il a ainsi été possible d'effectuer une analyse rigoureuse par rapport à notre cadre de référence et d'identifier tous les éléments pertinents pouvant permettre une vérification adéquate de nos hypothèses. Dès le début du processus, il avait été convenu d'adopter une démarche de collecte et d'analyse de données flexible et itérative de façon à ce que notre cadre de référence puisse, au besoin, s'ajuster au cours de la recherche pour tenir compte de dimensions qui n'avaient pas semblé évidentes ou pertinentes au départ. L'analyse des données, qui s'est effectuée

parallèlement à la collecte, nous a ainsi conduit à modifier légèrement notre cadre de référence. Nous reviendrons sur ces ajouts dans le chapitre 11 portant sur l'interprétation des résultats.

PARTIE 4 :
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

CHAPITRE 7 : PRÉSENTATION DES CAS RETENUS

Ce septième chapitre propose une description sommaire des cas retenus pour cette thèse. D'abord et avant tout, l'analyse porte sur la comparaison entre les villes de Québec et de Gatineau. Si ces deux municipalités comportent quelques similitudes au plan sociodémographique (pôle régional, concentration de cols blancs, villes universitaires, peu d'immigration, avec une scolarité plus élevée que la moyenne québécoise...), elles diffèrent quant aux institutions en charge de la production des politiques de loisir. Cette présentation des cas retenus sert donc à établir les particularités propres à chaque milieu, pour ensuite mieux situer chacun des cas dans les analyses comparatives subséquentes. Ce chapitre propose une étude sociodémographique et politique de la Ville de Québec, suivie d'une analyse de la Ville de Gatineau.

7.1 Portrait sociodémographique et politique de la Ville de Québec

La Ville de Québec est devenue, en 2002, la deuxième plus grande ville de la province à la suite de sa fusion avec les douze autres municipalités qui formaient alors l'ancienne Communauté urbaine de Québec¹³⁴. La nouvelle ville de Québec qui a succédé à l'ancienne, qui comptait alors 169 125 habitants, abritait 510 500 habitants en 2002 (Gouvernement du Québec, 2003a). Son territoire était trois fois supérieur à celui de l'ancienne ville et ses dépenses, qui totalisaient près de 657

¹³⁴ Québec a alors fusionné avec les municipalités de Beauport, Charlesbourg, Vanier, Saint-Émile, Lac Saint-Charles, Sainte-Foy, Sillery, Loretteville, L'Ancienne-Lorette, Val-Bélair, Cap-Rouge et Saint-Augustin-de-Desmaures.

millions en 2002¹³⁵ (Gouvernement du Québec, 2002, 2003a), représentait un peu plus du double de celles de l'ancienne ville de Québec (317,8 millions de dollars en 2001). La population et la superficie de la nouvelle Ville ont diminué respectivement de 5,9 % et de 17,0 % en 2006¹³⁶ après la défusion des municipalités de L'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures (Statistique Canada, 2012a, 2012b, 2012c). Lors du dernier recensement en 2011, Québec comptait 516 622 citoyens et ses dépenses annuelles se chiffraient à plus de 1,215 milliard de dollars (Statistique Canada, 2012a)¹³⁷.

7.1.1 Québec et ses arrondissements

La Ville de Québec est le résultat d'une série d'annexions et de fusions depuis plus d'un siècle. C'est en effet par l'ajout de Saint-Sauveur (1889), Saint-Malo (1908), Limoilou (1909), Montcalm (1913), Duberger (1970), Les Saules (1970), Neufchâtel (1971) et Charlesbourg-Ouest (1973) que s'est construite l'ancienne ville (Ville de Québec, 2010b)¹³⁸. Ces fusions et annexions ont eu un impact important sur la culture locale de la Ville. L'existence de ces anciennes municipalités reste encore présente dans l'esprit collectif; la toponymie des quartiers et des districts électoraux, leur développement et le tissu socioéconomique, distincts d'un secteur à un autre, sont là

¹³⁵ Si le calcul inclut les treize municipalités formant la nouvelle ville de Québec, les dépenses ont diminué, passant de 664,9 à 657,1 millions. Les dépenses en loisir et en culture ont connu une baisse plus prononcée, de 83,9 à 64,0 millions.

¹³⁶ Le nombre de résidents de Québec est passé de 523 629 à 492 937 habitants. Quant à sa superficie, sans L'Ancienne-Lorette (7,63 km²) et Saint-Augustin-de-Desmaures, (84,94 km²) Québec couvre maintenant un territoire de 454,1 km². La mesure est approximative, la taille des villes varie selon les sources recensées, entre autres par le calcul ou non les cours d'eau du territoire.

¹³⁷ Les rapports financiers municipaux 2011, produits par le ministère des Affaires municipales, n'étant pas publiés au dépôt de cette thèse, la donnée provient des résultats financiers présentés à la fin 2011.

¹³⁸ Certaines dates diffèrent de l'analyse de la Commission de toponymie du Gouvernement du Québec (Gouvernement du Québec, 2010).

pour le rappeler. Il demeure néanmoins que la réorganisation municipale de 2002, initiée en décembre 2000, marque un tournant majeur dans la dynamique de la Ville.

Au plan politique, l'un des impacts les plus importants de la réorganisation municipale est la création d'instances politiques et administratives décentralisées : les arrondissements. Pour faciliter la gestion des services de proximité, la *Loi sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais* divise la nouvelle ville en huit arrondissements. Ces arrondissements auront compétences, pouvoirs et obligations dans les domaines de services de proximité, dont la culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement (article 119), responsabilités également attribuées à la Ville (article 72) (Gouvernement du Québec, 2000c).

Contrairement à Montréal, où les frontières des anciennes municipalités restent pratiquement inchangées, plusieurs des anciennes municipalités formant désormais Québec voient leurs limites être complètement redessinées. Seuls les arrondissements de Beauport et de Charlesbourg gardent les mêmes délimitations. L'ancienne Ville de Québec se voit scindée en trois arrondissements, Sainte-Foy est divisée en deux arrondissements distincts et l'ensemble des autres municipalités sont fusionnées à des villes voisines pour former un arrondissement.

Ce n'est pas sans soulever une certaine grogne qu'une partie importante de l'ouest de la Ville (Saint-Augustin-de-Desmaures, Cap-Rouge, L'Ancienne-Lorette, l'ouest de

Sainte-Foy et Val-Bélair) est regroupée pour former l'arrondissement Laurentien. L'arrondissement de la Haute-Saint-Charles est également créé par l'amalgame de différentes localités, soit Lac-Saint-Charles, Saint-Émile, Loretteville et une partie du quartier Neufchâtel. Une importante partie de Sainte-Foy est jumelée à Sillery pour former l'arrondissement le plus nanti de Québec, tandis que la Ville de Vanier est jumelée à des secteurs de Québec annexés dans les années 1970 (Charlesbourg-Ouest, Duberger, Neufchâtel et Les Saules) pour constituer l'arrondissement Les Rivières.

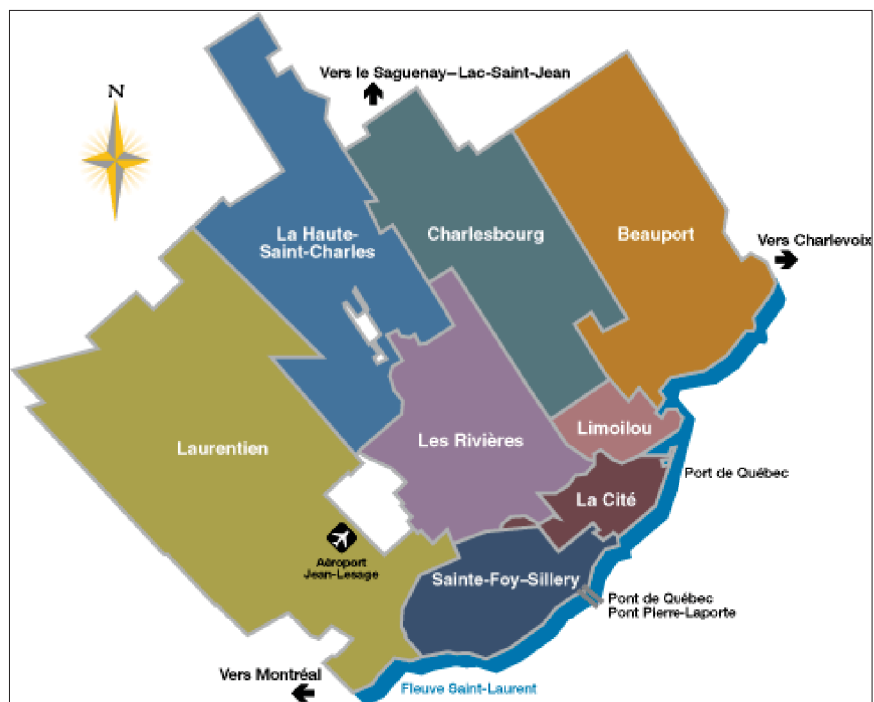


Figure 9. Carte de la délimitation des arrondissements de la Ville de Québec, de 2002 à 2009¹³⁹.

¹³⁹ Puisé du site de la Ville de Québec (2008). La carte montre clairement l'absence de l'Ancienne-Lorette (à l'ouest de l'arrondissement Les Rivières et de Wendake, territoire autochtone enclavé au cœur de l'arrondissement de la Haute Saint-Charles). La municipalité défusionnée de Saint-Augustin située plus à l'ouest, est également absente de cette carte.

Les quartiers plus anciens de Québec sont scindés en deux par la rivière Saint-Charles. Au nord, l'arrondissement de Limoilou est le plus petit de la nouvelle Ville, et regroupe l'ensemble des quartiers Lairet, Maizerets et le Vieux-Limoilou. Au sud de la Saint-Charles, l'arrondissement de la Cité, bordé par le Fleuve, est formé par la Basse-Ville (Saint-Roch, Saint-Sauveur) et la Haute-Ville de Québec (Montcalm, Saint-Sacrement, Saint-Jean-Baptiste et le Vieux-Québec).

Le nombre des arrondissements est passé de huit à six en janvier 2009¹⁴⁰. On assiste alors à la fusion des arrondissements La Cité et Limoilou et à la disparition de l'arrondissement Laurentien, directement touché par les défusions de 2006, dont le territoire est annexé aux arrondissements de La Haute-Saint-Charles (Val-Bélair) et Sainte-Foy-Sillery-Cap-Rouge (Ouest de l'ancienne ville de Sainte-Foy et Cap-Rouge).

¹⁴⁰ Quant au nombre de conseillers, il est passé de 39 à 27 et sera réduit à 21 lors des élections de 2013.

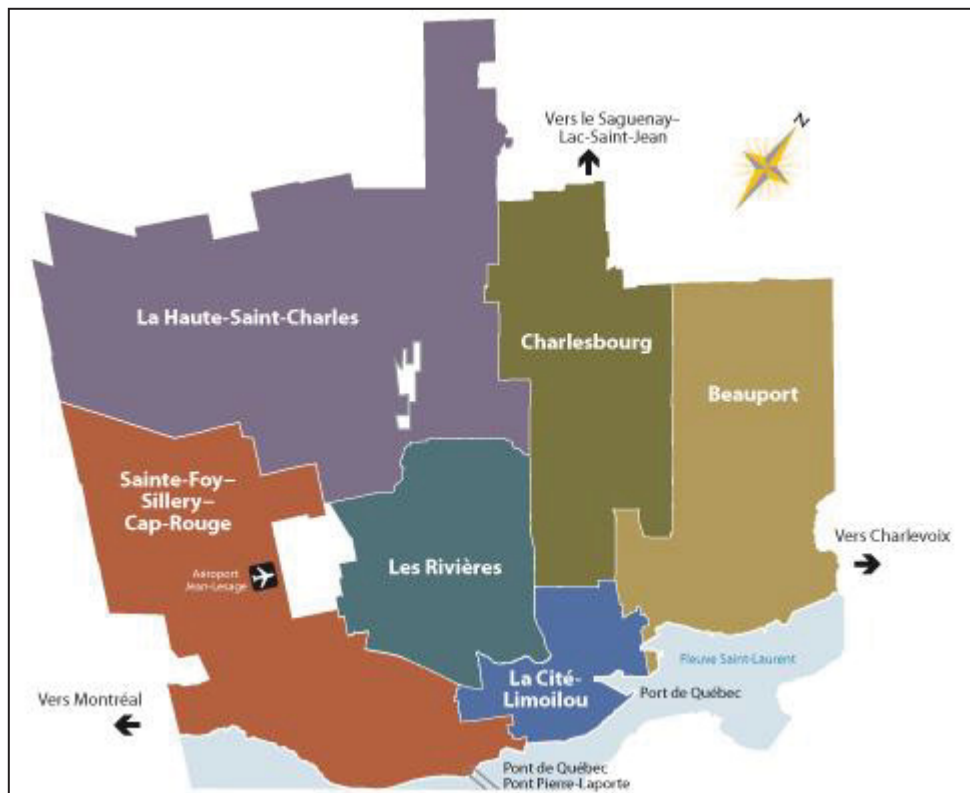


Figure 10. Carte de la délimitation des arrondissements de la Ville de Québec, depuis janvier 2009.¹⁴¹

Sur ce nouveau territoire se sont succédé des maires aux fortes personnalités qui ont su laisser leurs marques sur le développement de la Ville. La prochaine section s’attarde à ces trois maires et à leurs principales politiques.

7.1.2 Le quatrième mandat de l’administration L’Allier (2001-2005) : tensions entre la ville-centre et les banlieues

La réorganisation municipale, annoncée en 2000, a attisé les tensions entre la ville-centre et les anciennes banlieues. Le non-respect de l’intégrité territoriale, la perte du sentiment d’appartenance et la hausse anticipée des taxes municipales ont été les

¹⁴¹ Tiré du site de la Ville de Québec (2011).

principaux chevaux de bataille des maires et citoyens opposés à la fusion. Leurs critiques viseront à la fois le maire de Québec, ardent promoteur de la fusion, la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, et le gouvernement péquiste, dirigé par Lucien Bouchard. Cette opposition entre les « pro-fusion » et les « anti-fusion » a mené à la création de deux nouveaux partis politiques municipaux en vue de l'élection de novembre 2001, la première à se tenir dans la nouvelle ville. La création du Renouveau municipal de Québec (RMQ) est annoncée le 13 février 2001. Ce parti est représenté par le maire sortant de Québec, Jean-Paul L'Allier. Il regroupe un ancien parti, le Rassemblement populaire de Québec, fondé en 1977 et au pouvoir depuis 1989, et quelques partis d'opposition des villes de banlieue (Belley, 2003). L'ancienne mairesse de Sainte-Foy, Andrée P. Boucher, annonce à son tour qu'elle briguera le poste de mairesse à la tête d'un nouveau parti, l'Action civique de Québec (ACQ). Ce nouveau parti naît de la collaboration entre d'anciens partis dirigés par des maires de banlieue (Beauport, Charlesbourg et Sainte-Foy) opposés à la fusion et du Progrès civique de Québec, fondé en 1962, qui a exercé le pouvoir à Québec de 1965 à 1989 et jouait depuis le rôle de parti d'opposition au conseil de l'ancienne Ville de Québec (Belley, 2003). Les maires des anciennes villes opposées à la fusion, sauf un qui décide de ne pas se représenter, joignent donc leurs efforts en se présentant sous la bannière de l'ACQ. Ils le font en dénonçant vigoureusement la réforme territoriale imposée par le gouvernement péquiste et en réclamant du même souffle une décentralisation maximale des pouvoirs vers les arrondissements.

Force est de constater qu'à deux reprises, cette grogne de la banlieue ne s'est toutefois pas traduite en intentions de vote auprès des électeurs. Lors des premières élections, tenues en novembre 2001, le maire sortant de la Ville de Québec, Jean-Paul L'Allier, l'emporte avec 59% des voix loin devant la cheffe de l'ACQ, Andrée P. Boucher. Cette dernière, emblème et porte-parole du mouvement anti-fusion dans la région de Québec et sur la scène provinciale, ne recueille l'appui que de 37% des électeurs. Son parti réussit néanmoins à gagner la majorité des sièges au conseil municipal en faisant élire 23 de ses candidats sur 39, contre 16 pour le RMQ. La répartition se fait presque selon les anciennes limites de la Ville de Québec : tous les conseillers de l'ACQ proviennent de la banlieue tandis que 14 des 16 conseillers du RMQ représentent les districts de l'ancienne Ville de Québec (Belley, 2003).

Les opposants à la fusion vont connaître un second échec lors de la tenue des référendums sur les défusions municipales en juin 2004. Appelés à se prononcer sur la défusion-reconstitution de leurs municipalités, les citoyens, sauf dans le cas de l'Ancienne-Lorette et de Saint-Augustin-de-Desmaures, se prononcent soit en défaveur, soit en trop faible nombre pour que l'option défusionniste l'emporte. L'impact des référendums sur les défusions municipales a finalement été beaucoup moins fort que prévu, laissant les anciennes banlieues, notamment Beauport, Charlesbourg et Sainte-Foy, poursuivre leur développement à l'intérieur de la nouvelle ville.

L'un des principaux impacts des défusions municipales, pour la Ville de Québec, est la création d'une nouvelle instance politique : le conseil d'agglomération. En conformité avec la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* (Gouvernement du Québec, 2003c)¹⁴², cette nouvelle institution hérite du financement des services et des infrastructures dites d'agglomération. Elle est donc en charge des services partagés entre les Villes de Québec, L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin et des équipements à rayonnement régional. La contribution de la Ville de Québec est de 93,8 %, proportionnelle au poids de son assiette fiscale dans l'agglomération (Cournoyer & Gaumond, 2007).

Contrairement à la Communauté urbaine de Québec (CUQ) qui existait avant la fusion, le conseil d'agglomération n'a aucune personnalité juridique, n'est pas propriétaire d'équipement et n'a pas de fonction publique qui lui est propre (Cournoyer & Gaumond, 2007). Le conseil, formé à forte majorité d'élus de Québec, a la responsabilité de l'évaluation foncière, du transport en commun, de l'alimentation et de l'assainissement de l'eau, de la gestion des matières résiduelles, du développement économique, du logement social et des sans-abris, de la prévention de la toxicomanie et de la prostitution et de la sécurité publique (incluant le service de police, de protection contre l'incendie, le Bureau de la sécurité civile, le 9-1-1, la cour

¹⁴² La Loi a été adoptée par le projet de loi 9, en 2003.

municipale et la surveillance des cours d'eau) (Gouvernement du Québec, 2004b)¹⁴³. Par conséquent, le conseil d'agglomération a la responsabilité d'une cinquantaine d'équipements et d'infrastructures d'intérêt collectif (presque tous des équipements lourds de loisir) et une trentaine d'activités (Gouvernement du Québec, 2005a), mais n'a aucune compétence dans la gestion du loisir public (Gouvernement du Québec, 2005c).

Sur le plan des politiques, dans la foulée de la mise en place de la nouvelle Ville, le mandat de L'Allier est marqué par une nette propension à l'établissement de mécanismes institutionnels visant à rapprocher les citoyens des instances locales. Le meilleur exemple est le maintien des conseils de quartier et les efforts faits pour implanter ce mécanisme en dehors des frontières de l'ancienne Ville de Québec. La mise en place de plusieurs commissions, dont la Commission consultative sur les loisirs, le sport et la vie communautaire, s'inscrit également dans ce réalignement des nouvelles institutions vers une gouvernance plus participative.

Parmi les premiers défis de la nouvelle Ville, notons l'harmonisation – parfois ardue – de la tarification des services entre les arrondissements. Le dossier des camps de jour a été l'un des plus difficiles, avec la difficulté d'uniformiser les tarifs, les

¹⁴³ Le conseil municipal et les conseils d'arrondissement ont, quant à elle, la responsabilité de « l'adoption et à la mise en œuvre des plans d'urbanisme, à l'adoption de la réglementation et au traitement des demandes de dérogations mineures; à la délivrance des permis de construction et de rénovation; à la construction et à l'entretien des conduites locales d'aqueduc et d'égout; à l'enlèvement et au transport des matières résiduelles; à l'entretien et au déneigement des rues locales; à la construction, à l'entretien et à la gestion des équipements sportifs et culturels, des bibliothèques et des parcs (ce qui exclut les infrastructures et les équipements collectifs) » (Ville de Québec, 2010a).

structures, les salaires des animateurs, le nombre de semaines offert et la définition de ce que constitue un « service de base commun » (Allard, 2005). L'harmonisation de la reconnaissance des organismes récréatifs et sportifs a également été un dossier difficile à mettre en œuvre, plusieurs villes fusionnées ayant des cultures plus difficiles à arrimer. Malgré les nombreuses difficultés inhérentes à la nouvelle structure, il demeure que, dans le secteur des loisirs, les pouvoirs accordés aux arrondissements font en sorte que l'impact de la fusion est moins senti que dans d'autres secteurs (Mathieu, 2003). Le défi premier, outre l'harmonisation, a été de penser le développement de la Ville sans ses anciennes frontières et avec ses nouvelles ressources. La vocation de certains équipements est revue, de nombreux projets de développement et de réfection sont sur la table¹⁴⁴ et la Ville s'engage à jouer un rôle plus important dans le développement de l'élite sportive.

L'un des héritages de L'Allier est d'ailleurs un positionnement concret de la Ville dans le dossier sportif, par l'élaboration d'une *Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air*. Cette politique s'articule à la fois sur la masse critique de la nouvelle Ville, qui peut maintenant prétendre à des événements sportifs d'envergure et à un nombre appréciable d'athlètes de haut niveau, et au soutien à la pratique citoyenne par l'établissement d'environnements favorables à la pratique d'activités, libre ou organisée (Ville de Québec, 2004).

¹⁴⁴ Selon le *Plan directeur des équipements récréatifs et culturels*, à la fin du mandat de L'Allier, les investissements nécessaires pour la mise aux normes de plusieurs installations est chiffré à 112 millions, en plus des 200 millions requis pour de nouveaux projets (Voisard, 2005).

7.1.3 Le mandat Boucher (2005-2007) : le populisme fiscal

L'année 2005 marque le départ de la vie politique du maire sortant, Jean-Paul L'Allier, et l'arrivée d'Andrée P. Boucher comme mairesse de la Ville de Québec. Celle qui était devenue le porte-voix des anti-fusionnistes et qui avait quitté la vie politique suite à sa défaite de 2001 revient en force et s'engage officiellement dans la course à la mairie moins de deux mois avant la tenue de l'élection. Se présentant comme candidate indépendante, elle propose une campagne sans réel programme ni pancarte électorale, s'appuyant sur son expérience et sa notoriété. Contrairement à sa campagne de 2001, sa stratégie électorale est plutôt sobre. Elle choisit ses sorties publiques, en refusant à maintes occasions de participer à des débats, et demeure évasive sur les moyens à prendre pour régler les nombreux problèmes qu'elle dénonce (Belley & Lavigne, 2008). Sa plateforme électorale s'appuie sur son image de gestionnaire efficace et propose une série de dix principes simples à appliquer pour gérer efficacement la nouvelle Ville¹⁴⁵, dont la révision de tous les programmes et de toutes les subventions afin de les ajuster aux véritables besoins de la population (Boucher, 2005).

Avec 46% des voix, Andrée P. Boucher devient en novembre 2005 la première femme à occuper le poste de maire à Québec et la première mairesse indépendante,

¹⁴⁵ Ces dix principes sont les suivants : Mieux informer les citoyens; organiser des référendums pour consulter les citoyens; revoir tous les programmes et ajuster les subventions; obtenir un rendement maximal des fonctionnaires avec le soutien des cadres; fournir aux employés les bons équipements pour travailler; entretenir en priorité les infrastructures majeures; stabiliser et améliorer le transport en commun; choisir les projets en fonction de leur pérennité et de leur capacité à s'autofinancer planifier l'aménagement du territoire selon les forces et les faiblesses de la ville; faciliter le développement en mettant en valeur les ressources du milieu (Mathieu, 2005).

soit sans attache partisane à un parti politique municipal, depuis 1965. Avec 34 % des voix, Claude Larose, le nouveau chef du RMQ, réussit tout de même à faire élire 24 de ses 37 candidats aux postes de conseillers, formant ainsi l'opposition officielle au conseil.

De « l'interventionnisme municipal » qui qualifiait le mandat de L'Allier, nous passons avec cette élection au « populisme fiscal » (Belley, 2003, 2005). Les politiques proposées par la mairesse restent très conservatrices sur le plan du développement économique, alors qu'elle poursuit son projet, tout au moins sur le plan du discours, de réduire la taille de la fonction publique et de redresser les finances de la Ville. Les infrastructures sont également le fer de lance de sa vision de l'intervention municipale. Elle propose des hausses importantes des montants accordés au programme triennal d'immobilisations en 2006 et 2007¹⁴⁶ et augmente de 42% à 48% la part du programme réservée à la réfection plutôt qu'à la construction (Mathieu, 2006a, 2006c). Ce n'est pas sans difficultés et sans mettre de l'eau dans son vin à plusieurs reprises que l'administration Boucher tente de faire adopter ses orientations par le conseil dont la majorité est contrôlée par le RMQ. La situation est également problématique au conseil d'agglomération, où les deux municipalités défusionnées bloquent plusieurs projets majeurs d'immobilisation.

¹⁴⁶ Le dernier PTI proposé par L'Allier (2005-2007) était de l'ordre de 772 M\$ (Mathieu, 2004), une augmentation de 18% comparativement à l'exercice précédent. Les deux PTI proposés par Boucher pour 2006-2008, puis 2007-2009 se chiffraient respectivement à 929 M\$ et 1050 M\$ (Mathieu, 2006a, 2006c).

Pour la mairesse, la démocratie municipale passe avant tout par les « citoyens ordinaires », la majorité silencieuse, plutôt que par les groupes d'intérêt qui les représentent ou prétendent parler en leur nom. Elle mentionne d'ailleurs d'emblée préférer les référendums aux consultations publiques pour recueillir l'opinion de sa population; elle remet ainsi en question la pertinence des conseils de quartier et des commissions consultatives. Pour le milieu associatif, c'est un tournant à 180 degrés. Autant L'Allier était reconnu pour être à l'écoute des organismes du milieu en les associant à la prise de décision, autant Boucher préfère les contourner et en appeler directement au « gros bon sens » des citoyens-contribuables.

Ce changement, accompagné d'une vision de développement plus austère et recentrée sur quelques dossiers majeurs, a marqué les politiques locales de Québec à compter de 2005. Dans le secteur du loisir, la mairesse a surtout annoncé ses couleurs sur des orientations prises par son prédécesseur et a, somme toute, peu innové. L'implication de la mairesse s'est particulièrement faite sentir dans l'emplacement et le développement du stade de soccer intérieur de Chauveau (Mathieu, 2006b). Comme dans d'autres domaines, la mairesse est reconnue pour ses opinions tranchées et sa forte personnalité teinte les décisions prises sous son administration. Cette influence s'observe à la fois par son style de gouverne qui fait que de nombreux enjeux ne parviennent pas à atteindre l'agenda politique¹⁴⁷ et par une gestion très centralisée et

¹⁴⁷ Notons, entre autres, le dossier du cyclisme utilitaire, auquel la mairesse Boucher s'est ouvertement objectée, affirmant que, même si 32 000 citoyens utilisent le vélo pour leurs déplacements, « Québec n'est pas Amsterdam, et il n'est absolument pas question que des enfants gâtés nous imposent leur diktat » (Normandin, 2005, p. A15).

pointilleuse qu'elle fait de ses propres projets et politiques. Ce style de gouvernance sera en partie repris par Régis Labeaume, qui succède à Andrée Boucher en 2007.

7.1.4 Les deux premiers mandats Labeaume (2007-2012) : l'arrivée du maire-entrepreneur

Le 24 août 2007, à la mi-chemin de son mandat, Andrée Boucher meurt subitement, laissant la mairie vacante. Une élection partielle est alors annoncée afin de pourvoir le poste de maire jusqu'à la prochaine élection générale prévue en novembre 2009. Hautement médiatisée et convoitée par la présence de 15 candidats sur les rangs, l'élection à la mairie de décembre 2007 revêt une importance particulière : le nouveau maire ou la nouvelle mairesse aura à superviser l'ensemble des célébrations du 400^e de la Ville. Il faut dire qu'à la veille de 2008, un vent de pessimisme souffle sur le comité organisateur des fêtes du 400^e. Le roulement de personnel est élevé et la programmation n'est pas encore connue du grand public. Ces fêtes deviennent l'un des enjeux majeurs de cette campagne, avec la négociation prochaine des conventions collectives et l'état des finances municipales. La campagne demeure quand même axée sur la personnalité des candidats plutôt que sur ces enjeux et plusieurs candidats s'annoncent comme défenseurs du legs de la défunte mairesse.

Les sondages indiquent qu'après avoir largement dominé les intentions de vote au cours de la campagne, la cheffe de l'opposition au conseil et candidate du RMQ, Ann Bourget, voit ses appuis diminuer rapidement au cours de la semaine précédant le scrutin. Le candidat indépendant Régis Labeaume gagne du terrain en ralliant les

appuis aux candidats Claude Larose (maintenant à la tête de l'ACQ), Marc Bellemare (Vision Québec) et des douze autres prétendants. Lors du scrutin, malgré un nombre record de candidats à la mairie, Bourget et Labeaume récoltent finalement à eux seuls 91,7% des votes.

Le 2 décembre 2007, Régis Labeaume devient le 37^e maire de la Ville de Québec, récoltant 59 % des votes, soit le double des intentions de votes estimées par un sondage publié cinq jours auparavant (Normandin, 2007). Quelques changements sont apportés par le nouveau maire à la composition du comité exécutif¹⁴⁸. De son côté, le RMQ, toujours majoritaire au conseil municipal, est confronté à compter de septembre 2008 à une vague de défections, de démissions et de renvois de plusieurs de ses conseillers, dont le nombre passe de 24, après l'élection de 2005, à 14 seulement en octobre 2008 (Bourque, 2008). Plusieurs d'entre eux décident de rejoindre les rangs de l' « équipe Labeaume ».

Le nouveau maire, qui se retrouve ainsi dans une position plus confortable que sa prédécesseure à la table du conseil municipal, axe rapidement ses interventions sur la relance de dossiers touristiques et culturels dans la Vieille Capitale. Les succès des événements entourant les célébrations de 2008, le style énergique et populiste du maire, sa capacité à jouer efficacement ses réseaux d'influence, notamment à

¹⁴⁸ Le comité exécutif était formé de candidats indépendants suite à l'élection de la mairesse Boucher. Les deux membres de l'ACQ, Lisette Lepage et Ralph Mercier, ont laissé place à deux conseillers ayant offert un soutien à Labeaume durant sa campagne : Raymond Dion et Denise Trudel (Normandin & Vaillancourt, 2007). Lisette Lepage est revenue au comité exécutif en mai 2008 (Normandin, 2008).

solliciter et à obtenir l'appui des gouvernements supérieurs, lui attirent rapidement un puissant capital de sympathie dans la population. Un atout non négligeable à moins de dix-huit mois du prochain rendez-vous électoral. Face à la nouvelle donne de la compétitivité des villes à l'échelle internationale et dans les efforts déployés par les maires pour mobiliser les «champions» locaux et impulser des politiques et des projets de développement visant à positionner favorablement leurs villes, Labeaume incarne parfaitement le nouveau « maire-entrepreneur » (Belley, Lavigne, Quesnel, & Villeneuve, 2011; Belley, Quesnel, & Villeneuve, 2010). Un style qui tranche et dérange mais, en même temps, plaît et reçoit des appuis puisque c'est avec aisance que le maire sortant, qui se présente cette fois à la tête d'un nouveau parti, Équipe Labeaume, obtient, en novembre 2009, un deuxième mandat, éclipsant complètement du même coup la présence du RMQ au conseil.

L'une des caractéristiques du style de leadership exercé par Labeaume, qui le distingue d'ailleurs de L'Allier et de Boucher, est sa capacité de s'entourer de personnalités fortes et connues dans la réalisation de projets majeurs. Il s'associe entre autres avec Daniel Gélinas pour le 400^e, avec Robert Lepage et le Cirque du Soleil pour la réalisation de nouveaux projets culturels, avec Claude Rousseau pour le dossier de l'amphithéâtre et avec Marcel Aubut pour positionner Québec comme hôte potentiel de Jeux olympiques d'hiver. Ce leadership de référence marque une coupure draconienne avec l'administration Boucher, qui préférait prendre ses distances des élites locales et des groupes d'intérêts.

L'arrivée de Labeaume marque l'injection de sommes importantes dans les infrastructures récréosportives et la réalisation de projets visant à mettre le sport au cœur du développement de la Ville. Par le biais du tourisme sportif et le développement d'une image de marque pour Québec, le maire entreprend et défend avec ardeur des chantiers de grand envergure tels que les Jeux Olympiques, la construction d'un nouvel amphithéâtre et, sans promesse, multiplie les efforts pour le retour d'une concession de la Ligue nationale de hockey. Québec renouvelle ses ententes avec l'organisation du *Red Bull Crashed Ice* et planifie de nouveaux événements. Or, derrière ces politiques est définie une vision utilitaire du loisir qui interpelle peu les services municipaux de loisir. Même la rédaction du *Plan directeur du réseau cyclable* est confiée au Service de l'aménagement du territoire et est traité principalement comme un dossier de transport utilitaire plutôt qu'à des fins récréatives.

Parmi les politiques les plus marquantes, le service municipal de loisir a plutôt été impliqué dans des dossiers majeurs de développement d'infrastructures, de financement des centres communautaires (Vaillancourt, 2008), dans la gratuité des heures de la pratique libre en piscine et en aréna¹⁴⁹ et dans la tarification des non-résidents. Ce changement de politiques a d'ailleurs créé quelques frictions avec les municipalités avoisinantes, dont les citoyens étaient appelés à assumer environ 700\$ supplémentaires pour l'inscription à des activités de hockey sur le territoire de Québec.

¹⁴⁹ Orientation qui avait été adoptée par l'administration précédente.

7.1.5 Structure du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire

La structure du service municipal de loisir de Québec est restée somme toute inchangée malgré les maires qui se sont succédé. L'une des particularités des politiques de loisir de Québec est la présence de deux structures décisionnelles distinctes. Ces deux structures ont leurs responsabilités propres et jouent un rôle complémentaire dans la production et la mise en œuvre des politiques du secteur.

D'une part, le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire agit comme « service central » du développement des politiques de loisir. Il agit comme service-conseil auprès de la direction générale et des divisions dans les arrondissements et joue principalement un rôle de planification et de développement. Le Service assure le lien avec la direction générale adjointe et le conseil municipal pour les dossiers touchant le loisir, le sport, le développement communautaire et social. D'autre part, chaque arrondissement possède sa propre Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire. Ces Divisions sont en charge de l'opérationnalisation des politiques de deux services centraux : celui des loisirs, des sports et de la vie communautaire et celui de la culture.

Ces deux structures jouissent d'une forte indépendance. En effet, les services municipaux de la Ville de Québec sont structurés autour d'un double foyer de pouvoirs qui ne sont pas en relation hiérarchique l'un par rapport à l'autre. À l'instar de plusieurs autres municipalités de plus de 100 000 habitants, la structure

décentralisée relève de la direction de l'arrondissement et non du service central. Dans l'organigramme¹⁵⁰, il n'existe aucune relation formelle entre le service central et les directions de loisir dans les arrondissements, ce qui laisse une part importante à la concertation –volontaire – dans l'élaboration et la gestion des politiques.

Les budgets accordés à ces structures¹⁵¹ sont estimées, en 2009, à 13,0 % de l'ensemble des dépenses municipales pour un montant total de 138,7 millions \$ (Gouvernement du Québec, 2011c). Sur une base *per capita*, Québec investit environ 278 \$ en loisir, sport et culture, ce qui la place au deuxième rang après Montréal. La proportion investie dans ces secteurs est toutefois légèrement inférieure à la moyenne provinciale (13,1%). Ces montants touchent à la fois le service central et les divisions des arrondissements, ces derniers ayant leur propre budget.

En somme, au cours des dix dernières années, la Ville de Québec a été dirigée par des maires aux personnalités fortes qui ont su imposer leurs couleurs dans les orientations de leurs politiques. Il est d'ailleurs possible de voir l'héritage de ces maires dans les premières réalisations de la nouvelle Ville et les politiques des services municipaux de loisir n'y font pas exception. Québec a pu profiter de la réorganisation municipale pour atteindre une masse critique essentielle à l'élaboration de projets d'envergure, tout en étant somme toute épargnée de la crise financière de 2009. Les principaux

¹⁵⁰ Voir appendice B.

¹⁵¹ Les données du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire regroupent dans la même catégorie les dépenses en loisir et en culture (ne distinguant pas le soutien aux professionnels et la pratique récréative). Une partie de ces montants ne relève pas du service de loisir, mais du service central de la culture.

enjeux en loisir de la dernière décennie, soit les infrastructures et l'harmonisation des services aux citoyens sur l'ensemble du territoire, ont d'ailleurs grandement bénéficié de l'augmentation considérable des sommes investies dans le secteur. La structure de Québec fait contraste avec celle de Gatineau qui repose sur une structure administrative plus centralisée et des maires qui se sont faits plus discrets dans l'élaboration des politiques en loisir. La prochaine section décrit ces particularités gatinoises.

7.2 Portrait sociodémographique et politique de la Ville de Gatineau

Gatineau est la quatrième plus grande ville du Québec et forme, avec sa voisine Ottawa, l'une des plus importantes régions métropolitaines du Canada. La réorganisation municipale de 2002 a permis de consolider Gatineau comme l'une des plus peuplées villes du Québec, passant de 103 365 habitants en 2001, à 228 052 l'année suivante. La nouvelle ville est née du regroupement de Gatineau, de Hull (64 460 hab.) et d'Aylmer (36 243 hab.) et, en périphérie, des villes de Buckingham (11 563 hab.) et de Masson-Angers (9709 hab.) (Gouvernement du Québec, 2003a).

Gatineau est l'une des villes de plus de 100 000 habitants ayant connu la plus forte progression après la fusion. Entre 2002 et 2010, sa population a augmenté de 10,4 % (247 526 hab.) et ses dépenses de fonctionnement sont passées de 249,4 à 383,2

millions de dollars¹⁵² (Gouvernement du Québec, 2003a, 2012b). Le secteur du loisir et de la culture occupe une place importante, avec des dépenses de 62,0 millions de dollars en 2010, soit 16,2 % des dépenses totales de la municipalité (Gouvernement du Québec, 2012b).

7.2.1 Gatineau et ses secteurs

Gatineau est la seule des cinq municipalités ciblées par le projet de loi 170 sur la réorganisation municipale à ne pas être soumise à une division par arrondissements. Elle a une structure unitaire à laquelle sont rattachées des fonctions administratives. En effet, la Charte de la Ville de Gatineau prévoit le maintien d'« un centre de services et d'information dans chaque secteur formé du territoire des [anciennes] municipalités » (Gouvernement du Québec, 2000c)¹⁵³.

C'est le comité de transition de Gatineau qui, voulant favoriser le plus possible une gestion décentralisée, avait recommandé l'instauration de centres de services dans les hôtels de ville de chacune des anciennes municipalités pour assurer les services de première ligne. Ainsi, Gatineau est-elle séparée en secteurs, qui reprennent les frontières des cinq anciennes municipalités :

[Les centres de services] regroupent des services de première ligne comportant des transactions avec les citoyens, avec l'intention de leur offrir des services de proximité. [...] On y trouve notamment des services de loisirs, tous les services d'encaissement, des locaux pour que les élus

¹⁵² Pour les données de 2008, les dépenses de fonctionnement totales ne se retrouvent plus dans les fichiers du Ministère, par présentés *per capita* dans le Rapport financier des organismes municipaux. Le calcul de 2008 est donc une approximation, estimée en multipliant les dépenses totales *per capita* (2147\$) et la population (247 526).

¹⁵³ Chapitre IV, article 42.

rencontre les citoyens, des services en matière d'urbanisme. C'est là aussi que sont reçues les plaintes et requêtes des citoyens et que sont définies les priorités hebdomadaires pour les travaux publics. (Comité de transition de l'Outaouais, 2002, p. 11).

Ainsi, contrairement à Québec où l'on a voulu créer de nouvelles instances de taille semblable, Gatineau est divisée en cinq secteurs inégaux. La Ville est développée sur un axe est-ouest, le long de la rivière des Outaouais, qui la sépare d'Ottawa. Gatineau est bordée, au nord, des municipalités de Chelsea, Cantley, Val-des-Monts et L'Ange-Gardien (figure 11).

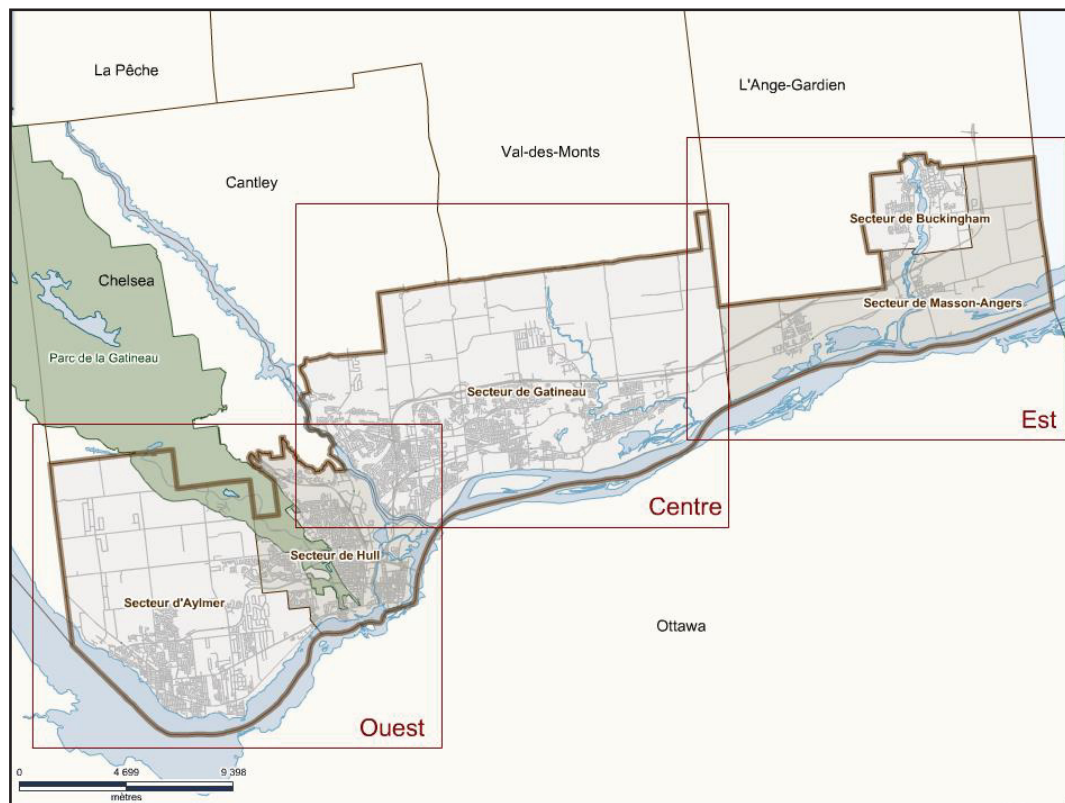


Figure 11. Carte de la délimitation des secteurs de la Ville de Gatineau.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Carte créée à partir de l'outil Infoterritoires, disponible sur le site de la Ville de Gatineau, à l'adresse suivante : http://www.ville.gatineau.qc.ca/page.asp?p=histoire_cartes_statistiques/cartes.

En 2003, après l'adoption du projet de loi 9 concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, les citoyens des quatre anciennes municipalités jumelées à Gatineau demandent un référendum. Aucune n'atteint au scrutin la barre des 35% des personnes habilitées à voter, en faveur de l'option défusionniste (Directeur général des élections, 2005). Il s'en est toutefois fallu de peu pour que Masson-Angers retrouve son autonomie. Après avoir atteint le seuil du 35% par deux voix, un dépouillement judiciaire a statué, quelques jours plus tard, que quelques irrégularités font descendre le taux à 34,8%, à quinze voix du seuil critique (Bouchard, 2004). Par conséquent, le territoire gatinois demeure inchangé après le processus référendaire des défusions. Sur le plan institutionnel, en plus de l'absence d'arrondissements, la Ville de Gatineau se distingue de Québec par l'absence d'un conseil d'agglomération.

7.2.2 Le mandat Ducharme (2001-2005) : une gouvernance participative

En novembre 2001, le maire sortant de la Ville de Hull, Yves Ducharme remporte les premières élections de la nouvelle Ville avec 54,4 % des voix, contre 45,6 % pour son seul adversaire, le maire de l'ancienne de Ville de Gatineau, Robert Labine. Yves Ducharme arrive à la mairie avec une expérience de près de dix ans comme maire et emprunte à son ancienne Ville plusieurs structures et orientations. Il approuve la mise en place des commissions municipales semblables à celles implantées à Hull et continue d'inscrire sa municipalité dans le mouvement « Villes et villages en santé », qui se traduira par une implication marquée dans le secteur du développement social.

Sur le plan des politiques, le mandat de Ducharme s'inscrit à la fois dans une perspective de gouvernance participative et d'un processus de planification stratégique (Chiasson, Gauthier, & Andrew, 2011). De nombreux efforts sont consentis par l'administration Ducharme pour impliquer la société civile dans la formulation des grandes orientations de la nouvelle ville. Cette ouverture à la participation citoyenne s'observe par une politique cadre de participation citoyenne¹⁵⁵, de nouvelles règles éthiques et de nouvelles structures visant à améliorer l'implication de la société civile à la formulation des politiques (dont les commissions permanentes), qui se distinguent des procédures habituelles de consultation (Chiasson *et al.*, 2011). Ces nouvelles façons de faire ont fortement marqué l'identité et les arrangements institutionnels de la nouvelle Ville, et du même coup, comme nous pourrons l'analyser dans les chapitres suivants, la gouvernance de la nouvelle ville en matière de loisir, de sport et de développement social. On observe donc, sous l'administration de Ducharme, une vision particulièrement bien définie de la démocratie municipale et de ses impacts sur les politiques locales :

On peut constater que ces actions associées à la construction de la nouvelle ville vont dans le sens d'une logique d'action publique locale *progressiste* considérablement différente du modèle de la ville « pourvoyeuse de services ». Elle s'en démarquent sur au moins deux plans : d'abord celui d'une volonté manifeste d'impliquer la société civile dans la prise de décision au moyen de l'adoption d'une politique et de démarches participatives, et ensuite celui d'une volonté affirmée d'élargir

¹⁵⁵ Le *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*, adopté rapidement après la fusion, a comme objectifs de « développer une culture de participation propre à Gatineau; faire des citoyens et des organismes des partenaires permanents engagés dans les principaux dossiers de la Ville sur une base continue; permettre à la population de participer le plus utilement au processus décisionnel; faciliter la participation de tous aux affaires de la Ville et encourager l'apprentissage collectif de toutes les parties » (Ville de Gatineau, 2004a, p. 2).

le champ d'intervention municipal au-delà des infrastructures de base pour considérer les politiques urbaines. On pourrait ajouter à cette liste une troisième caractéristique de cette vision *progressiste* de la démocratie municipale, celle d'un leadership des élus (ou au moins de certains) sur la définition des grandes lignes directrices devant guider le développement de la Ville et l'intervention de la bureaucratie municipale¹⁵⁶. (Chiasson *et al.*, 2011, pp. 273-274).

Sur ce dernier aspect, la contribution des élus est inégale dans les secteurs étudiés, mais est notable pour leur apport aux débats dans le secteur du développement social. Cette vision a également été marquante dans le processus de planification stratégique de la Ville, entamé dès les premiers jours. Les efforts consentis pour donner des orientations à la nouvelle ville sont notables et de nombreux concepts, qui connurent plus ou moins de succès (dont les villages urbains), en émergent. Président de la Fédération canadienne des municipalités, Ducharme est également reconnu pour sa « vision grande ville » et est considéré comme étant près des communautés d'affaires.

7.2.3 Les deux premiers mandats Bureau (2005-2012) : vers une gestion efficace des services publics locaux

En novembre 2005, Yves Ducharme ne réussit pas à convaincre les électeurs de lui donner un second mandat à la tête de la nouvelle ville. Critiqué pour son manque de transparence, son arrogance et pour s'être complètement déconnecté de ses électeurs (Radio-Canada, 2005)¹⁵⁷, le maire sortant perd son siège au profit d'un conseiller sortant, Marc Bureau qui, dans une lutte à deux, récolte deux fois plus d'appuis.

¹⁵⁶ Emploi de l'italique dans la source originale.

¹⁵⁷ Marc Bureau remporte en 2009 un second mandat, avec une avance confortable (44,11% des voix) devant ses cinq adversaires.

Le changement de garde à la mairie a des conséquences importantes sur la philosophie de gestion de Gatineau. On passe d'une gestion participative à une « gouvernance minimaliste », axée prioritairement sur la gestion efficace des services publics locaux et sur le rôle traditionnel de « pourvoyeuse de services » de la municipalité (Chiasson *et al.*, 2011). Sans évacuer complètement les démarches de participation civique, il y a une tangente clairement dessinée vers les infrastructures (souvent avec des préoccupations d'écoresponsabilité) et les services de base. En loisir, le dossier du centre sportif et du centre Robert-Guertin ainsi que la hausse de la contribution des promoteurs immobiliers pour l'aménagement des parcs publics sont des préoccupations de l'administration Bureau. Les dossiers de planification stratégique, qui écartent les processus de participation civique en place¹⁵⁸, mettent également à l'avant-plan des préoccupations axées sur l'efficacité et l'efficience des services (Chiasson *et al.*, 2011; Ville de Gatineau, 2004b).

Sur le plan de la gouvernance, la plupart des mécanismes de participation citoyenne demeurent et occupent toujours une place majeure dans la mise à l'agenda du loisir public. En fait, l'impact de ce changement de philosophie se fait davantage sentir sur les dossiers de développement économique et de positionnement stratégique et épargne les secteurs du loisir, du sport et du développement social.

¹⁵⁸ À l'exception de la Commission consultative sur les choix stratégiques, sur laquelle siègent cinq citoyens, trois conseillers municipaux, le directeur général et le maire.

7.2.4 Structure du Service des loisirs, des sports et du développement des communautés

La structure du Service gatinois des loisirs, des sports et du développement des communautés a été appelé à évoluer au cours de la dernière décennie. Jadis rattaché à un module¹⁵⁹, le Service est maintenant sous la responsabilité d'une direction générale adjointe aux services de proximité et regroupe les fonctions de recherche, d'analyse et de développement, de gestion des infrastructures et de la programmation aquatiques et des arénas, de planification des parcs et des équipements de plein air ainsi que de développement social.

À l'instar de Québec, l'organisation du loisir à Gatineau est bicéphale : les centres de services sont responsables du soutien aux organisations et à la programmation de leurs secteurs. Encore ici, aucune relation hiérarchique n'existe entre les deux instances¹⁶⁰. Or, les centres de service sont beaucoup moins autonomes que les arrondissements et dans cette structure matricielle, il y a une relation d'autorité professionnelle plus forte. Québec possède deux paliers décisionnels (le conseil municipal et le conseil d'arrondissement) qui ont chacun droit de regard sur les services décentralisés tels que le loisir. À Gatineau, les secteurs ne possèdent pas d'instances politiques décentralisées, ce qui a un impact direct sur les relations de pouvoir entre le Service central et les centres de services.

¹⁵⁹ Les cinq modules de la Ville de Gatineau étaient des structures administratives, regroupant des activités spécifiques. Celle du loisir regroupait une Division vie communautaire et qualité de vie, une Division des fêtes et festivals, maintenant rattachée au Service des arts, de la culture et des lettres, et une division informatique pour la gestion du logiciel d'inscriptions Ludik.

¹⁶⁰ Voir appendice B.

Le nombre de professionnels affectés aux centres de services varie grandement selon la taille des secteurs. Les équipes dans les centres de service relèvent d'un responsable qui est entre autres en charge des relations avec le service central. En contrepartie, le service central de Gatineau a davantage d'employés que celui de Québec, la taille de la structure centrale étant inversement proportionnelle au degré de responsabilités imparties aux structures décentralisées.

Une autre particularité du cas de Gatineau est l'existence d'une division spécifique au développement social, appelée Division Qualité de vie et développement communautaire. Rattachée au service des loisirs, cette direction a la responsabilité de dossiers spécifiques au développement social (accessibilité universelle, jeunesse, dossiers Ville en santé, graffitis et tags, aînés...). Dès la fin de 2012, cette direction aura, dans les centres de services, des agents de développement communautaire, qui assureront le lien entre les orientations de la division et le milieu.

Finalement, une autre particularité importante de Gatineau en ce qui a trait aux institutions – et qui aura une incidence majeure dans les analyses subséquentes – est la présence d'une commission consultative, spécifique au loisir. La présence d'une commission permanente n'a rien d'exceptionnel en soi, plusieurs villes se sont dotées d'un tel mécanisme consultatif. Toutefois, le dynamisme de celle de Gatineau et l'importance accordée à celle-ci ont un impact important dans la formulation des politiques en loisir, au point de former l'un des principaux rouages de la gouvernance du loisir public et du développement social de la municipalité. Le prochain chapitre

analyse la constitution de ces coalitions gouvernantes en loisir et étudie plus spécifiquement la gouvernance de ce sous-système.

CHAPITRE 8 : LES ACTEURS DU SOUS-SYSTÈME

Les acteurs formant la coalition gouvernante du loisir public à Gatineau et Québec diffèrent peu. Ce qui les différencie est principalement dû à une importance plus marquée d'un acteur, aux caractéristiques propres aux structures institutionnelles ou à des mécanismes mis en place pour aider à la régulation des ressources.

Ce huitième chapitre porte sur les acteurs du sous-système et sur ce qui les caractérise. Plus précisément, l'analyse du service municipal de loisir avec son service central et ses divisions décentralisées, de la relation avec les associations locales, du rôle de la direction générale et des élus ainsi que de l'importance des acteurs externes permet de mettre en lumière les ressemblances et les différences entre les deux coalitions gouvernantes.

8.1. Le service municipal de loisir : services centraux et directions décentralisées

Rappelons d'emblée que dans cette thèse, le loisir public local est associé aux politiques des services municipaux de loisir. Les frontières du sous-système du loisir public local sont donc définies par les champs d'action des politiques d'une institution locale précise, soit le service municipal de loisir et, par conséquent, par les compétences qui lui sont conférées. Cette conceptualisation du loisir public permet ainsi d'analyser comment les acteurs s'approprient ce champ de politiques, définissent leurs actions et leur vision et sur quelles valeurs se fondent leurs interventions.

En associant les politiques locales de loisir aux politiques des services municipaux de loisir, notre thèse postule que ce service est au cœur de la coalition gouvernante du loisir public local. Cette position s'appuie sur les écrits empiriques et normatifs qui démontrent que le loisir public local passe d'abord et avant tout par le service municipal de loisir. Nos entrevues confirment que cette situation concorde parfaitement aux cas de Gatineau et de Québec.

Les services municipaux de loisir de Gatineau et de Québec se ressemblent quant à leurs responsabilités. Ils assument des responsabilités communes dans les quatre champs suivants : le soutien à la pratique libre ou encadrée d'activités de loisir, le domaine sportif, la vie communautaire (par le soutien au milieu associatif) et le développement social. Dans les deux municipalités, la culture fait l'objet d'un service distinct au palier central auquel est rattachée la gestion des bibliothèques. La culture est toutefois une responsabilité partagée avec les divisions des arrondissements à Québec. Ces dernières sont responsables de la pratique culturelle amateur et du soutien aux manifestations culturelles, parfois soutenues par les ententes avec le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine¹⁶¹.

Malgré ces ressemblances, la gouvernance de ce secteur varie sensiblement entre les deux cas étudiés. Tant à Québec qu'à Gatineau, il y a une distinction claire entre le

¹⁶¹ À Gatineau, le Service des arts, de la culture et des lettres possède ses propres agents dans les centres de service. La culture n'est aucunement associée au service de loisir.

rôle joué par les services décentralisés de loisir et les services centraux. Tel que mentionné précédemment, dans ces deux cas, ces services travaillent conjointement à la gouvernance du sous-système sans lien hiérarchique formel entre eux, laissant davantage place à une gouvernance tissée par les liens professionnels, l'expertise et les responsabilités des acteurs et leur leadership. Le jeu des acteurs devient alors important pour analyser l'évolution du secteur. La gouvernance est également différente entre les deux cas étudiés en raison de l'octroi d'un pouvoir décisionnel plus grand aux arrondissements de Québec, ce qui ne s'observe pas à Gatineau.

8.1.1 Le cas de Gatineau

Il est possible d'observer à Gatineau une plus forte centralisation de la prise de décision et une dépendance plus marquée des centres de services face aux politiques mises en place par le Service des loisirs, des sports et du développement des communautés. Le premier constat de l'analyse de ces centres de services est que l'absence d'une structure politique décentralisée, telle un arrondissement, limite le pouvoir de ces instances. La Charte de la Ville et, par conséquent, la définition de la structure institutionnelle de Gatineau favorisent une gestion centralisée et un plus faible rôle des centres de services.

Le Service (central) des loisirs, des sports et du développement des communautés assume donc le leadership du secteur, en collaboration étroite avec les centres de services. Le service est représenté (et joue un fort rôle d'influence) à la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire, en plus d'animer, par sa Division

Qualité de vie et développement communautaire, les Commissions jeunesse, Gatineau Ville en santé, de même que les commissions sur les aînés et sur la famille. De plus, il joue un rôle d'expertise pour le comité exécutif et les autres membres du conseil municipal. Il travaille avec les autres services centraux pour les dossiers transversaux et il est responsable du budget de l'ensemble du secteur, y compris celui attribué aux équipes des centres de services. Quant aux centres de services, ils possèdent des responsabilités importantes et reconnues dans le soutien aux organismes de leur territoire.

La répartition des tâches entre le Service des loisirs, des sports et du développement des communautés et les centres de services s'explique, selon les personnes interrogées, par la recherche d'efficience. Au nom d'une vision d'ensemble, le service central a été appelé à prendre en charge l'ensemble des équipements sportifs et récréatifs d'envergure. Si certains critiquent cette structure et manifestent un désir d'instaurer un lien hiérarchique direct entre les équipes du service central et des centres de services, d'autres s'accordent pour affirmer que cette responsabilité partagée assure une « balance du pouvoir » et permet le respect des particularités locales :

Moi, je la trouve intéressante la structure du centre de services, parce qu'il y a une balance du pouvoir qui est intéressante. [...] Il pourrait y avoir des orientations qui sont prises au niveau central. Le central peut avoir une vision « grande ville », une vision large. Puis, pour ce qui est du centre de services, il pourrait y avoir deux visions. Il peut avoir la vision « grande ville » et il peut aussi avoir la vision des réalités locales. Ce qui est intéressant, c'est que le centre de services n'a pas vraiment de pouvoir, mais il a beaucoup d'autorité au niveau des projets qui peuvent émerger des réalités locales. Puis là, lorsqu'on arrive au central, il est possible que

ça n'ait pas de bon sens. Il faut ainsi prendre en considération la dynamique de la communauté. C'est donc dans ce sens que la balance de pouvoir est intéressante. Autrement dit, si le central avait tout le pouvoir, à ce moment-là, il y aurait peut-être une tendance à uniformiser et à standardiser tout. Moi, je ne suis pas un apôtre de ça. Je suis plus un apôtre des réalités locales. Il y a vraiment des divergences, il y a des cultures. Puis dans le domaine du loisir, ce sont les citoyens, ce sont les groupes, les associations. On parle de la prise en charge et il faut respecter cela. C'est là qu'il y a quelque fois des dualités qui peuvent émerger. Je pense que cette prise en charge est importante¹⁶².

La structure matricielle de Gatineau place donc les centres de service dans une double hiérarchie. D'une part, tant les personnes interrogées des services centraux que des centres de services reconnaissent l'existence d'une hiérarchie professionnelle marquée entre les deux instances. Tout en restant dans une relation hiérarchique informelle, la direction du service central jouit d'une forte influence, a l'autorité d'imposer des orientations et des procédures et, par les politiques mises en place dont il a la charge, peut imposer les valeurs et principes directeurs. La *Politique des loisirs, du sport et du plein air* (2007) et le *Cadre de soutien aux organisations* (2010) qui en découle, sont de bons exemples de cette harmonisation des procédures. Ces documents orientent les actions pour qu'elles prennent assises sur des principes communs, annoncent les axes de développement et assurent que les organisations locales de loisir puissent jouir des mêmes privilèges, qu'elles soient associées à un centre de services ou un autre. Il y a donc une reconnaissance, par la structure institutionnelle (et le leadership des acteurs en place), d'une importante relation d'influence et d'autorité du service central sur ses services décentralisés, malgré l'absence d'un lien formel d'autorité.

¹⁶² Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

D'autre part, les responsables des loisirs dans les centres de services relèvent hiérarchiquement de leurs directions respectives. C'est donc dans l'opérationnel que se dessine la marge de manœuvre des centres de services par rapport au service central, mais dans le respect des politiques adoptées. La relation entre la Ville et les associations locales peut donc varier légèrement d'un secteur à un autre :

Cette structure fait que la relation avec les organismes peut varier d'un secteur à un autre. Elle n'est pas uniforme. Encore une fois, c'est selon les humeurs des conseillers, selon les humeurs et les intérêts des agents... Parce que, dans le secteur, si les responsables de son équipe décident que, je vais dire une folie, ils aimeraient mieux organiser des jeux de dard au lieu d'organiser des camps de jour, et si les conseillers sont d'accord, eh bien et on l'y va ! [...] C'est ça qui fait que la relation avec les organismes n'est pas uniforme. Ce n'est pas pareil partout. Bien qu'à travers le cadre de soutien, nous avons voulu harmoniser et ça c'est fait, la relation Ville et organisme n'est pas exactement pareille partout¹⁶³.

En somme, la situation gatinoise permet d'affirmer l'existence d'une synergie entre deux instances aux dynamiques complètement différentes. Le service municipal de loisir est ainsi formé d'un service central et de quatre équipes décentralisées¹⁶⁴, sans lien formel de subordination entre eux. Les centres de service sont à la fois dépendants de la structure centralisée et de ses orientations, mais jouissent d'une indépendance et d'une forme de pouvoir discrétionnaire dans la gestion des politiques. Cette relation – et la définition du service de loisir comme étant polycentrique – influence le jeu des acteurs et caractérise les assises de la gouvernance du loisir public de Gatineau. Le cas de Québec partage avec Gatineau sa

¹⁶³ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

¹⁶⁴ Les secteurs de Masson-Angers et de Buckingham forment une seule équipe des loisirs.

conception d'un service municipal de loisir qui n'est pas monolithique, mais diffère grandement sur le pouvoir octroyé aux structures centralisées et décentralisées.

8.1.2 Le cas de Québec

À première vue, la relation entre le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire et les Divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire des arrondissements de Québec partage quelques similarités avec celle de Gatineau. Le service municipal de loisir est scindé en deux instances, l'une centrale et l'autre décentralisée, et il n'existe aucun lien hiérarchique direct entre elles. Ces dernières relèvent respectivement d'une direction générale adjointe et du directeur d'une instance décentralisée, dont la mission principale est l'offre de services de première ligne et de proximité. Le mandat du service municipal intègre des responsabilités en loisir, sport, plein air, développement social et vie communautaire, et le développement culturel est confié à un service central distinct.

Or, ce qui distingue les deux structures découle principalement de la Charte même de la Ville de Québec qui octroie plus de pouvoir et de responsabilités aux arrondissements. Les directions de ces arrondissements sont donc plus indépendantes et répondent directement d'une instance politique (le conseil d'arrondissement). Cette distinction dans la structure institutionnelle de Québec est importante et légitime le pouvoir des acteurs en place. Les arrondissements sont, par exemple, libres d'accepter ou de refuser les orientations présentées par le service central et, contrairement à Gatineau, ils sont responsables de la dotation de leur budget.

Les arrondissements ont comme responsabilités premières le soutien aux associations de leur territoire, la prestation de services de proximité, la planification des aménagements récréatifs et des infrastructures et l'organisation d'événements ponctuels. Les mêmes services sont offerts d'un arrondissement à l'autre et des efforts sont consentis (entre autres en collaboration ou par l'initiative du service central) pour uniformiser l'offre de services à la grandeur de la ville. Toutefois, comme ils sont en droit de formuler leurs propres politiques et de rejeter les orientations du service central, les arrondissements ont beaucoup plus de pouvoir que les centres de services gatinois. Ainsi, il existe des différences marquées dans les modes d'intervention et l'historique d'intervention a une influence sur la gouvernance de chaque arrondissement¹⁶⁵. Les interventions des Divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire des arrondissements sont davantage en mesure de conserver une couleur locale, ce qui favorise l'émergence d'une personnalité distincte pour chacun des arrondissements, tout en maintenant une offre de services semblable.

Le rôle du Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire, quant à lui, a été appelé à changer au cours des dernières années. Le service demeure voué à la réflexion sur l'intervention en loisir, à la rédaction et à la planification de politiques sur l'ensemble du territoire de la Ville. Toutefois, le service central désire jouer un nouveau rôle en matière de recherche, de développement et de services-conseil aux

¹⁶⁵ Le chapitre 10 traitera plus spécifiquement de l'influence de la culture locale sur la gouvernance de ces services municipaux de loisir.

arrondissements. Au cours de notre enquête de terrain, le service central était en effet en pleine réorganisation et certains répondants ont affirmé que ce nouveau rôle demeure à être défini, compris et accepté de l'ensemble des partenaires :

Il y a un virage à prendre, pour que le [service central] développe une crédibilité et une légitimité au niveau des conseillers cadres, qui fera en sorte que les arrondissements auront le réflexe de [les] demander. Présentement, [le service n'est] pas capable de rendre ce service-là. Faut le dire, au loisir, on n'a pas assez de monde, on n'est pas assez. Ce n'est pas du jour au lendemain que tu changes, tu passes d'intervenant en loisir à consultant en loisir. [...] Présentement, j'ai plus la perception [que le service central répond] à des commandes, c'est plus du « up and down » que du « bottom up »¹⁶⁶.

Cette transition vers un rôle de service-conseil est clairement un point marquant des relations entre les arrondissements et le service central et, si tôt dans son implantation, les répondants estiment qu'il demeure difficile de porter un regard sur ce changement de cap. Les répondants reconnaissent le potentiel de l'initiative, mais certains soulignent que le premier irritant de cette transition est la proximité de la direction générale dans les actions du service central :

C'est beaucoup plus un service qui est en lien direct avec la direction générale, qui répond à des commandes de la direction générale [...], alors que ça devrait être un service qui devrait être beaucoup plus en lien avec les arrondissements, être en soutien avec les arrondissements, de faire cheminer des politiques qui peuvent être communes à l'ensemble des arrondissements. Ce qui n'est pas le cas actuellement. C'est ça je pense que c'est déplorable à la ville de Québec là-dessus. Ça l'a changé énormément dans les dernières années¹⁶⁷.

À ce sujet, certains répondants soulèvent cette délicate position du service central et soulignent la nécessité de concerter les actions entre ces deux instances. L'un des

¹⁶⁶ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

¹⁶⁷ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

répondants du service central s'inquiète d'ailleurs de voir des projets provenant des arrondissements réfutés par une contre-expertise du service central :

[Un jour], le service central va devoir donner un avis. On regarde la lourdeur de responsabilités que ça peut avoir pour [le service central]. On s'en va en contre-expertise d'une certaine façon de nos collègues et nous, dans le fond, ce que je prétends qu'on fait, c'est qu'idéalement ces projets-là, on veut être associé dès le départ, dès le début. Pour pas faire en sorte d'être obligé d'être allé en contre-expertise, ce qui est déjà arrivé¹⁶⁸.

Force est de constater que la gouvernance entre le service central et les arrondissements est plus difficile à Québec qu'elle semble l'être entre le service central et les centres de services à Gatineau. Certains associent directement cette difficulté à la structure institutionnelle de la Ville; l'indépendance des arrondissements dans la prise de décision limite le pouvoir institutionnel du service central. Pour les acteurs, cette décentralisation a un impact majeur sur le pouvoir des instances, l'harmonisation des politiques du secteur à l'échelle de la Ville, mais également sur la légitimité du service central et ses professionnels. Il a d'ailleurs été surprenant de constater que ce sont particulièrement les répondants provenant des arrondissements qui déplorent ce manque de légitimité du service central et l'incapacité d'imposer des orientations sur l'ensemble du territoire, tout en reconnaissant le rôle essentiel des collègues au service central :

Ce qui est malheureux du central c'est que le central n'a pas la légitimité qu'il devrait avoir, en tout cas à mes yeux. Dans le sens que, en bout de ligne c'est les arrondissements qui décident. Les arrondissements ont des structures politiques qui font qu'on a beau se donner [ensemble une vision centrale, ils ont toujours le dernier mot].[...] C'est agaçant dans le sens que tu te dis : on s'est donné ça, ça a été réfléchi, y'a eu des consultations,

¹⁶⁸ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

ça a été arrêté, c'est ça qu'on applique. Et le service central n'a aucune autorité sur les arrondissements dans ce sens-là. Donc je me dis, pour un service central c'est malheureux ça là. Et la structure politique favorise ça... c'est fait comme ça. Si on était logique, à partir du moment où on se donne des politiques, il faudrait se donner les moyens de pouvoir les appliquer. Il faudrait que ça rentre dans la tête de notre système politique¹⁶⁹.

Par ailleurs, certains attribuent à des facteurs politiques la difficulté de coordonner des projets à l'échelle de la nouvelle Ville. Certains arrondissements, jaloux de leur indépendance, rendent plus difficile la coordination par le service central :

[À propos de l'adoption d'une approche décentralisée,] c'est au niveau politique, et entre autres les présidents de l'arrondissement, qui ont commencé à dire « un instant, le loisir, c'est notre responsabilité au niveau de l'arrondissement et ce n'est pas le central qui va nous dire quoi faire ». Le politique de l'arrondissement a joué un rôle très fort, surtout dans les quatre premières années. Quand au niveau administratif, les directeurs de loisir étaient assis ensemble et s'accordaient sur une action commune, chez le collègue de Sainte-Foy/Sillery, par exemple, tu sentais qu'il y avait un recul. Il disait « je ne suis pas sûr que le politique va suivre » parce qu'ils avaient comme principe que la fusion n'enlevait rien à ce qu'ils avaient déjà, et quand tu parles d'uniformiser le moins possible, cette notion revenait : « Si vous voulez tous être semblables à nous autres, on n'a pas d'inconvénients, mais pas question que vous abaissiez nos services sous prétexte qu'on veut uniformiser ». Même si dans l'ensemble, on se donnait une approche intéressante, d'ailleurs je me rappelle d'une super belle approche pour les infrastructures de soccer, la démarche était condamnée d'avance, même si elle favorisait l'ensemble des arrondissements¹⁷⁰.

D'autres poussent plus loin l'idée et expliquent la difficulté de coordination entre le central et les arrondissements par les disparités existantes depuis les premiers jours de la fusion et l'absence de réels mécanismes de péréquation. Dans ce contexte, un

¹⁶⁹ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

¹⁷⁰ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

discours de décentralisation et de préservation des acquis garantissait le maintien des ressources aux plus nantis :

Une problématique majeure qu'on a eue avec la fusion des loisirs à Québec a été la décentralisation de l'ancienne Ville. Ailleurs, on regroupait des services, deux ou trois anciennes villes ensemble. À Québec, on l'a divisé en trois. Compte tenu que chacun tenait à son château fort au niveau de ses ressources et qu'on a assuré les mêmes ressources qu'ils avaient avant (du moins au début), ça voulait dire que les riches sont devenus encore plus riches, et les pauvres encore plus pauvres. [...] Quand on a pris Québec et on l'a divisé en trois, [...] on l'a fait avec les mêmes ressources, ce qui fait que, dans mon livre à moi, ceux qui ont été le plus défavorisés dans la fusion de la Ville de Québec, ce sont les arrondissements de l'ancienne Ville. Ils ont gardé la responsabilité de dossiers qui étaient dits municipaux et que d'autres n'avaient pas, comme la délinquance ou l'itinérance, ils ont été pris pour ajouter des structures où avant il n'y en avait pas et ils ont gardé sensiblement les mêmes budgets. Comment veut-on que ces gens-là soient à même d'offrir les mêmes services qu'ailleurs alors qu'à Sainte-Foy, ils se sont ramassés avec les ressources de Sillery en plus. Deux villes nanties... eux autres, aucun problème, c'est certain, mais il était toujours difficile de leur enlever quelque chose. C'est un discours de « on l'a, on a des droits acquis, on le garde » et c'est pour ça que l'harmonisation, surtout quand elle venait du central, ils étaient très réticents. Après tout, ça ne pouvait pas les aider, ça ne pouvait que les nuire. Ce déséquilibre, selon moi, existe encore. Ça explique plusieurs choses. Ça explique entre autres que le [service central] n'a pas pu jouer le rôle qu'il aurait dû jouer. Si tous [les arrondissements] avaient eu les mêmes choses, on n'aurait pas senti cette dynamique¹⁷¹.

Cette dernière observation permet de confirmer l'idée que les particularités institutionnelles des villes expliquent, du moins en partie, la gouvernance des services municipaux de loisir étudiés. Cette relation entre le service central et les structures décentralisées – différente sur le plan institutionnel entre les deux cas – est sans contredit une caractéristique essentielle pour décrire la gouvernance des services municipaux de loisir de Gatineau et de Québec. En effet, étudier la gouvernance de

¹⁷¹ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

ces services municipaux de loisir comporte un défi supplémentaire lorsque cette instance ne forme pas un système unifié, mais est divisée en plusieurs équipes aux logiques, ressources, responsabilités et pouvoirs distincts. La coordination entre les deux instances, centrale et décentralisée, est décrite par les répondants non seulement comme étant polycentrique et nécessaire, mais comme sous-tendant une relation presque symbiotique au cœur de ce secteur. Même sans relation hiérarchique directe, l'efficacité de l'une dépend en partie de l'efficacité de l'autre, toujours dans le respect des rôles de chacune.

Cette distinction est également majeure dans la cartographie de la coalition gouvernante, chaque acteur apportant ses propres ressources à la gouvernance du secteur. Cette double structure a également une influence sur les relations entre le service municipal de loisir et les autres acteurs, et particulièrement sur celles entre les instances municipales et les associations locales.

8.2 La relation avec les associations locales

La relation entre les services municipaux de loisir et les associations locales à Québec et Gatineau comporte de nombreuses similarités. Au plan institutionnel, cette relation, notamment pour tout ce qui a trait au soutien, est encadrée par des politiques de reconnaissance auxquelles souscrivent les associations de Québec et de Gatineau. Lors de la fusion, les deux municipalités ont favorisé le regroupement des nombreuses associations de sport sur la base des disciplines pour que chacune d'elles

soit représentée par une seule association sur l'ensemble du territoire de la nouvelle ville. La situation est très différente en loisir où la tendance à vouloir représenter les particularités des communautés locales fait que l'on assiste à une multiplication d'organismes aux missions semblables évoluant sur de plus petits territoires. C'est ainsi qu'il est possible d'observer, par exemple, de nombreux clubs de l'âge d'or sur le territoire des villes analysées.

Tant à Gatineau qu'à Québec, il est possible d'observer une responsabilité accrue des structures décentralisées pour le soutien aux associations locales. Ce sont les professionnels dans les divisions d'arrondissement et les centres de services qui sont responsables de la relation directe avec les associations locales. La dynamique est la même : le soutien professionnel relève directement de la structure la plus près de l'association locale. À l'exception de certains organismes régionaux et des organismes communautaires liés à certaines problématiques sociales (toxicomanie, délinquance, itinérance...), toutes les associations de loisir ont leur répondant dans l'un des centres de services ou des directions d'arrondissement. À Gatineau, le premier point de contact de la Ville avec les organismes devient alors les agents de développement dans les centres de services, bien que le service central garde une part de responsabilités dans l'offre de programmation :

Il existe au central une offre de service. Par exemple tous les programmes aquatiques et toutes les infrastructures aquatiques sont traités par le service [central]. On peut être dans la programmation car on ne fait pas juste de l'analyse, de la recherche, du développement mais il y a certains programmes dans l'opérationnel. Ce n'est pas identique à Québec mais ça tend vers le principal mandat de l'analyse, développement et recherche. Par exemple, dans le cas de la gestion des onze arénas, cela relève du

service central car, en termes d'efficiences et d'efficacité, il y a un point de chute, un guichet et ça s'arrête là. Les équipements lourds reviennent au central aussi. Le développement, les équipements, les parcs comme le centre sportif appartiennent au service central. Cela regroupe une cinquantaine de professionnels, cadres, commis, secrétaires sans compter les occasionnels¹⁷².

Rappelons qu'à Québec, les arrondissements ont également le pouvoir d'instaurer leur propre politique de reconnaissance, la nature du soutien peut donc varier d'un arrondissement à l'autre sur l'ensemble du territoire. Les discussions entourant l'harmonisation de ces différentes politiques ont également pris du temps à se concrétiser, ce qui a réduit l'impact de la réorganisation municipale sur les opérations des associations partenaires. Il demeure néanmoins qu'une continuité a été observée chez les organismes rencontrés, que ce soit à Gatineau ou à Québec. Plusieurs associations ont d'ailleurs mentionné, tant à Québec qu'à Gatineau, n'avoir vu aucun changement majeur dans leur relation avec l'administration municipale après les fusions et la présence des arrondissements et des centres de services n'est donc pas étrangère à la continuité des services. La stabilité du personnel dans certains arrondissements et centres de services et la mise à niveau tardive des politiques de soutien ont ainsi permis une transition relativement facile, malgré l'apparition de nouvelles structures.

Si la structure formelle du maillage entre la ville et le milieu associatif est orientée principalement vers une relation « association-arrondissement » ou « association-

¹⁷² Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

centre de service », il n'empêche que des canaux existent entre les associations locales et d'autres instances. Les politiques de reconnaissance ne normalisent pas complètement les relations et les efforts de représentation des associations locales s'orientent également vers d'autres centres de décision, que ce soit le service central ou les élus du conseil municipal. Il existe une forme de lobbyisme dans le domaine du loisir et certains organismes, particulièrement en sport, ont une influence particulière auprès des élus. Des cadres des services de loisir dans les deux villes ont évoqué le défi que représentent leurs efforts pour contrer ce lobbyisme sur les politiques du service. Plusieurs acteurs ont aussi mentionné que le lobbyisme des organismes est parfois un couteau à deux tranchants en ce qu'il peut aussi bien leur nuire que les aider. Les services de loisir préfèrent alors travailler plus étroitement avec les associations, afin de « ramener ça avec les gens et remettre ça dans l'administration¹⁷³ » pour bien cerner leurs problèmes :

Oui, quand il y a quelque chose qui insatisfait [les associations locales], puis ils entreprennent des démarches avec les élus, souvent on leur dit « Mais pourquoi vous avez pas écrit avant d'écrire au politique? Pourquoi vous n'êtes pas venus nous voir? On aurait pu commencer par regarder si on n'a pas des solutions à notre portée avant de mettre le politique? ». Du tout. Puis ils nous passent par-dessus la tête puis on va à l'élu tout de suite... Parce que l'élu dans le fond il se revire de bord puis il demande à ses fonctionnaires : « faites-nous un rapport là-dessus, faites-nous une analyse là-dessus, qu'est-ce qu'il en est là ? » Alors ils ne se décideront pas tout de suite et l'organisme n'est pas toujours gagnant¹⁷⁴.

Cette idée semble être comprise par les associations de loisir. En effet, pour les présidents et permanents des associations locales, il demeure que la relation

¹⁷³ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

¹⁷⁴ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

privilegiée est celle avec les professionnels en loisir des arrondissements. L'ensemble des représentants des associations rencontrés ont mentionné le rôle important joué par l'arrondissement :

Pour nous, [le professionnel de l'arrondissement rattaché à notre organisme], c'est un peu notre porte d'entrée dans la Ville. Pas pour les échevins, mais pour comprendre ce qui se passe. Et au lieu d'avoir à traiter avec Pierre, Jean, Jacques, et bien, c'est avec une seule personne. Si on a un problème ou un projet qui peut impliquer la Ville, c'est certain qu'on va le voir. Et une chance, parce que si on avait à aller voir les élus à chaque fois qu'on a un problème de salle... Et c'est aussi quelqu'un qui a une bonne tête sur les épaules, qui vient nous conseiller. On a une belle relation avec [notre professionnel], il vient nous donner un coup de main à nos assemblées générales, s'assure un peu qu'on fait bien notre gestion. Pour nous, même si la Ville, c'est gros, nous on reste efficaces et ça roule bien¹⁷⁵.

Outre la relation privilégiée et un soutien professionnel qui facilite la gestion des organismes de loisir et la création d'une relation de confiance, plusieurs soulignent que cette proximité facilite la transmission d'une information à jour sur les projets à venir et les opportunités de collaboration. Ce transfert d'informations est bidirectionnel, plusieurs professionnels et cadres soulignant l'importance de leur réseau d'associations pour comprendre leur communauté et ses problématiques et créer des projets et des programmes qui répondent directement aux préoccupations du milieu.

Certains administrateurs et permanents des associations locales ont également souligné ne pas avoir de pouvoirs dans la définition des politiques en matière de loisir, de sport ou de développement social, sans toutefois s'en formaliser. Ils sont

¹⁷⁵ Entrevue réalisée auprès d'une directrice d'une association de loisir de Québec.

parfois consultés sur des dossiers précis qui touchent leur secteur, mais font confiance au service de loisir pour développer une vision d'ensemble :

[Nous sommes] davantage dans la programmation d'activités de loisir dans le quartier que dans les gros dossiers stratégiques. La stratégie, on se fie surtout aux gens à la Ville, qui sont en mesure d'avoir une vision d'ensemble. Si on parle de mon quartier ou d'un dossier qui touche mon organisme, c'est clair que je veux être consultée. En fait, je sais que je serai consultée et qu'on va me pister sur ce qui va s'en venir. Mais, il faut comprendre que le loisir, et surtout maintenant, ça ratisse large. Que mon organisme se positionne sur les clubs de l'âge d'or ou les arénas, c'est pas vraiment notre rôle. Et personne n'a le temps de faire ça¹⁷⁶.

Ces derniers se définissent davantage comme des porte-parole de leur secteur spécifique et des responsables de la prestation des services à la communauté. Tout en reconnaissant l'importance des équipements offerts par la Ville, lesquels sont souvent des intrants indispensables dans leur offre de services, ils se considèrent comme les prestataires de services et les dépositaires d'une expertise spécifique pour une clientèle ou une discipline particulière. Sur les enjeux touchant leur champ d'intérêts, les organismes ne participent pas à des mécanismes formels pour définir les enjeux ou les solutions aux problèmes publics soulevés. C'est davantage par les relations informelles qu'ils entretiennent avec les professionnels des arrondissements ou des centres de services qu'ils réussissent à se faire entendre et à « pousser » leurs solutions¹⁷⁷.

La relation diffère également entre le service de loisir et les associations liées au développement social. Pour les acteurs de ce secteur, le rôle de la Ville en est un de

¹⁷⁶ Entrevue réalisée auprès d'une directrice d'une association de loisir de Québec.

¹⁷⁷ Cet aspect sera d'ailleurs abordé plus en profondeur au cours des prochaines sections.

concertation, visant à « briser les silos ». Le développement social nécessite, tant de l'avis des répondants issus des organismes que de la Ville, une vision globale et multisectorielle. La proximité de la Ville permet ainsi de mieux coordonner les ressources et les forces du milieu. La Ville est aussi vue comme l'une des pièces du casse-tête, sans en être nécessairement le pôle d'action, laissant souvent le leadership de l'action aux organisateurs communautaires gravitant autour des CSSS.

La concertation des acteurs permet également de limiter les confrontations, plus fréquentes dans le milieu communautaire. Les répondants ont souligné que ces confrontations entre les organismes du secteur et les municipalités existent, bien que moins virulentes qu'avec les gouvernements supérieurs. À Québec, on souligne que certaines organisations sont plus craintives de travailler avec la municipalité. À Gatineau, par les mécanismes mis en place qui interpellent davantage le milieu, certains organismes reconnaissent cette situation un peu plus conflictuelle tout en soulignant le désir de collaboration de la Ville. Pour eux, il est difficile de dissocier le rôle de critique du milieu communautaire, souvent associé à leur propre mission :

La confrontation contre la municipalité dans notre domaine existe. Il y a du travail à faire pour défaire cette idée que le communautaire ne peut travailler avec le politique, mais ça va toujours rester vrai. Ça va toujours rester, idéalement, une relation conflictuelle, mais dans le bon sens. Ce n'est pas les mêmes intérêts et on voit que c'est légitime qu'il y ait des organismes qui défendent leurs droits et les droits de leur clientèle et c'est légitime que le gouvernement mette de bons programmes sur pied. Et c'est normal que ça bloque!¹⁷⁸

¹⁷⁸ Entrevue réalisée auprès d'un membre d'une commission liée au développement social, à Gatineau.

L'organisation du développement social diffère dans les deux cas. En effet, l'implication de la Ville dans le secteur est variable. À Québec, la Ville a bâti un réseau d'acteurs qui gravitent autour du service central et des arrondissements¹⁷⁹ et est mobilisé pour répondre à des problèmes publics précis. À Gatineau, la présence de la Ville est plus forte, tant au plan politique qu'administratif. Par le biais des commissions, les élus locaux et les fonctionnaires jouent un rôle plus présent et les acteurs travaillent plus étroitement en réseau. Par la structure de la Division Qualité de vie et développement communautaire, les dossiers sont clairement définis.

Il en découle donc deux structures différentes d'intervention dans ce champ. Celle de Gatineau ouvre une porte plus grande à la reconnaissance des organisations communautaires autonomes et tente d'intégrer leurs actions à une définition globale du développement du territoire. La *Politique de développement social* de Gatineau appelle à la mise en commun des ressources du territoire, tout en inscrivant la Ville comme partenaire privilégié de l'amélioration de la qualité de vie des communautés :

L'action de la Ville s'inscrit pleinement en complémentarité avec les acteurs du réseau de la santé et des services sociaux et des institutions éducatives en s'associant aux orientations de santé publique et aux objectifs liés à l'apprentissage des jeunes et au développement des compétences individuelles. L'action de la Ville en ce domaine prend fortement appui sur le développement des environnements favorables et l'accessibilité aux services. Elle s'inscrit également en lien avec les acteurs économiques et sociaux qui participent à la création de la richesse collective, à l'emploi et au soutien économique de nombreuses initiatives issues des communautés contribuant à la multiplication et à la diversification des occasions de participation sociale, culturelle et

¹⁷⁹ Le service central est surtout mobilisé pour des problématiques dites « municipales », telles l'itinérance, la prostitution et le logement. Pour le développement communautaire et des organismes de proximité, le travail se fait par les arrondissements.

économique et au rehaussement de la qualité de vie. (Ville de Gatineau, 2011b, p. 12)

Leurs actions touchent autant au transport en commun, qu'au logement social et au sentiment d'appartenance aux communautés, interpellant des partenaires privilégiés issus tant des acteurs institutionnels que de la société civile. Les organismes communautaires autonomes font l'objet de leur propre cadre de soutien visant à favoriser les initiatives de mobilisation, la mise en place de projets ponctuels et le soutien aux organismes dont la mission est étroitement liée à la vie de quartier (Ville de Gatineau, 2012a). Bien que clairement teintée d'une conception « santé et services sociaux » qui demeure la prérogative du gouvernement provincial, l'intervention demeure modulée aux mandats municipaux de développement communautaire.

À Québec, la Ville adopte une approche plus traditionnelle en s'impliquant dans les initiatives des partenaires du milieu, tout en jouant un rôle plus effacé dans le pilotage des dossiers rattachés à ce secteur. Des représentants du service central et des arrondissements siègent sur des tables de concertation, mobilisent des acteurs sur des enjeux précis et s'impliquent dans des projets nécessitant à la fois une contribution des organismes du milieu et celle des ressources institutionnelles à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil municipal. L'approche de Québec en développement social s'inscrit donc de deux façons, dans une logique beaucoup moins structurée qu'à Gatineau. D'une part, la Ville (et souvent le service de loisir) est un partenaire privilégié pour travailler sur des problématiques sociales (itinérance, prostitution, logement...) dont les responsabilités incombent à d'autres acteurs, mais dont les

répercussions sont observées au sein même de son territoire. Cette approche curative contraste avec celle de Gatineau, où l'accent est davantage mis sur la prévention et sur une conception holistique de la santé des collectivités. D'autre part, à l'instar de Gatineau, la Ville soutient de nombreuses associations locales impliquées dans la qualité de vie de leur communauté, en les incluant toutefois dans la reconnaissance des organismes de loisir et en n'articulant pas leur soutien à leurs besoins spécifiques. Dans de nombreux arrondissements, les politiques de reconnaissance accordent un soutien à des associations impliquées dans le logement, l'immigration, la sécurité urbaine, l'environnement et l'entraide communautaire.

8.3 Les élus municipaux

Les entrevues ont permis de dresser deux portraits fort différents de l'influence des élus municipaux de Gatineau et de Québec sur l'élaboration des politiques locales de loisir. Paradoxalement, les résultats démontrent une volonté politique, à Québec, de centraliser au comité exécutif les grandes orientations en cette matière, malgré l'existence de structures politiques décentralisées, tandis qu'à Gatineau, malgré l'absence d'arrondissements, les élus cherchent à asseoir leur pouvoir et leur influence dans ce domaine au niveau des secteurs de la ville.

8.3.1 Le rôle des maires

Dans les deux cas étudiés, l'autorité du maire demeure présente par sa capacité politique et institutionnelle de bloquer un projet et d'empêcher qu'une initiative avec

laquelle il serait en désaccord soit portée à l'agenda. La notion de risque, rapportée à quelques reprises par les répondants, tant chez les élus que chez les fonctionnaires, est inhérente à ce pouvoir potentiel ou réel des maires. L'anticipation des risques politiques associés à son acceptabilité et sa faisabilité (financière, technique et administrative) est intimement liée à l'adoption d'une politique publique.

Ainsi, ce n'est pas tant dans la phase d'adoption des politiques que les différences les plus importantes s'observent entre les cas de Gatineau et de Québec, mais dans tout le processus en amont, soit dans les phases qui entourent la mise à l'agenda et la formulation des politiques de loisir. En effet, force est de constater que les maires qui se sont succédé à Québec depuis la fusion jouent un rôle plus influent qu'à Gatineau. Québec a été dirigée, depuis 2002 du moins, par des maires qui ont voulu laisser un legs ou ont eu des idées très arrêtées sur le développement de certaines politiques. Plusieurs de ces politiques ont été mises à l'agenda par le maire lui-même. Pensons entre autres à la *Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air* (2004), adoptée sous l'administration L'Allier¹⁸⁰, ou à la tarification des camps de jour à prix modiques qu'a voulu instaurer la mairesse Boucher à compter de 2005. D'autres ont été fortement influencées dans leur formulation par le maire. La construction du stade Chauveau dont la mairesse Boucher a géré les plus menus détails et la tarification des non-résidents sous l'administration Labeaume en sont d'excellents exemples.

¹⁸⁰ Certains pourraient remettre en question cette affirmation. À la base, le maire poussait une politique du sport d'élite, qui a été élargie à la suite de discussions avec le service de loisir et de la commission consultative Loisirs, sports et vie communautaire Québec.

Bref, selon nos répondants, plusieurs politiques dans le domaine du loisir municipal à Québec ont soit été mises à l'agenda par le maire, soit celui-ci a contribué personnellement à la formulation d'une réponse à un problème public défini par son administration publique. Les maires L'Allier, Boucher et Labeaume auraient ainsi, en fonction de leurs propres préoccupations particulières dans le domaine du loisir, influencé les orientations des politiques adoptées dans ce domaine au cours de leur mandat :

C'est très clair [que les maires donnent une dynamique particulière aux orientations du service des loisirs]. Par exemple, Monsieur Labeaume, il ouvre les valves au niveau des loisirs. Les équipements, c'est important. Son discours, c'est « Hey! Combien, quel équipement qui manque? ». C'est un discours très « pro loisir ». Il y va *rough*. Il va dire « regarde, il en manque ou il n'en manque pas? Les gens me disent qu'il en manque. Démontrez-moi qu'il n'en manque pas. Parce que moi, les gens me disent qu'il en manque, puis moi j'y crois à mes gens. » Ce n'est pas la même dynamique que Madame Boucher, où les équipements de loisir, tu sais, il y en a beaucoup. [...] Prenons l'exemple du stade Chauveau. Sous Labeaume, le stade Chauveau, probablement qu'il n'aurait pas coûté 19 millions. On aurait peut-être opté pour le projet de 12 ou 13 millions. [...] Pour Madame Boucher, pour elle, c'était un legs important qu'on donnait à nos jeunes et à notre communauté. Elle voulait que dans 40 ans, qu'il aurait encore une fierté pour ce bâtiment-là. Elle, c'était la notion de « signature-Ville ». On ne met pas le petit bateau sur n'importe quelle bâtisse. Donc oui, je te dis qu'effectivement, il y a des changements importants. Pour Labeaume, il travaille beaucoup avec son giron de gens qu'il connaît. Et, on ne le cachera pas, il a quand même un jugement sur la fonction publique. En ce moment, il s'associe davantage à des gens avec lesquels il a vécu des expériences dans le domaine sportif. Pour lui, ses référents, c'est davantage ces gens-là que les fonctionnaires¹⁸¹.

Les répondants ont décrit des styles particuliers de gouverne chez chacun des maires, des styles qui ne sont pas sans avoir des impacts sur la façon dont évoluent les

¹⁸¹ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

politiques en loisir. Labeaume est souvent décrit comme une personne proactive, particulièrement dans le développement des équipements. Quant à la mairesse Boucher, son court terme a été marqué par une approche plus austère, ce qui n'a pas empêché le développement de certaines idées qui lui tenaient à cœur. L'approche de L'Allier se caractérisait par davantage de consultation et de collaboration avec les collègues élus. C'est en ce sens que tant la personnalité que le style de leadership des maires qui se sont succédé à Québec ont indéniablement teinté les politiques locales de loisir et leurs orientations.

À Gatineau, cette adéquation entre la personnalité du maire, son style de gouverne et les politiques en loisir ne s'observe pas de la même façon. Les répondants ont décrit deux profils de maire différents, mais leurs personnalités ne se reflètent pas de la même façon dans les politiques. D'une part, les répondants hésitent à reconnaître une influence quelconque du maire dans la mise à l'agenda et la formulation des politiques en loisir. Rares sont les initiatives entreprises par le maire de Gatineau dans les politiques de ce secteur. Selon nos répondants, les politiques sont plutôt l'œuvre dans un premier temps de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire ou du service municipal de loisir, lesquelles sont par la suite adoptées par le maire et le comité exécutif. Les « réajustements » majeurs apportés aux politiques à la suite d'une intervention du maire ou du comité exécutif seraient plutôt l'exception.

D'autre part, les différences de personnalité et de style de gouverne décrites pour différencier les deux maires ne semblent pas avoir d'impact sur le fonctionnement du service de loisir, ses valeurs, ses orientations et l'importance accordée aux différents acteurs. Pourtant, les répondants décrivent les maires Ducharme et Bureau par leurs personnalités fort différentes. Ils s'accordent pour affirmer qu'un changement important dans la gouverne locale est survenu lors de l'élection de 2005. Les répondants ont décrit Ducharme comme un homme plus visionnaire, axé sur le développement et près du milieu des affaires, tandis que Bureau serait plus terre-à-terre, populiste, et moins visionnaire. La différence la plus notable serait davantage ressentie par la façon de gérer la Ville que par le contenu des politiques :

La grosse différence entre les deux maires, c'est dans la rigidité. [Actuellement], on a une gestion plus molle. [...] Avec Ducharme, on faisait des politiques et on les appliquait. Avec Bureau, les politiques, c'est du « on va s'arranger »... c'est une autre vision. Ducharme, il était très critiqué, car il était rigide. C'était avant du « quand c'est écrit, c'est écrit, c'est ça qui est appliqué ». Mais des fois, c'est bien du « c'est écrit, c'est écrit »! [...] [Actuellement, il y a] beaucoup moins de vision. J'ai plus l'impression que le maire gère des problèmes de petite ville. Tu ne gères pas une ville comme un organisme de loisir, tu comprends¹⁸².

Ce changement s'est observé davantage dans le style de leadership mayoral que dans les mécanismes de gouvernance en place. Contrairement à Chiasson et al. (2011) qui ont observé un changement important dans la conception de la gouvernance participative et de la démocratie urbaine lors du changement à la mairie, le secteur du loisir semble en avoir été épargné. Les deux maires ont contribué à structurer et renforcer les commissions touchant le loisir et le développement social et leur

¹⁸² Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

accordent beaucoup d'importance. Les répondants sentent une influence faible du maire dans les orientations directes touchant le secteur.

8.3.2 Le rôle des conseillers municipaux

S'il est possible d'affirmer que les maires de Gatineau ont exercé depuis la fusion une influence peu prononcée sur les politiques de loisir de leur ville, la situation est toute autre pour les conseillers municipaux gatinois. Ceux-ci sont dépeints par les répondants comme étant des entrepreneurs de politiques, qui mettent des enjeux en loisir à leur agenda politique et s'impliquent directement dans le développement du loisir de leur secteur. En puisant à même leur budget discrétionnaire¹⁸³, ils apportent les ressources nécessaires à l'implantation de nouveaux projets :

Pour ce qui est des dossiers loisir, les élus sont beaucoup interpellés au niveau des investissements des parcs. On parle ici de leur budget discrétionnaire. C'est sûr qu'il y a des dossiers sensibles au niveau des élus. Il y a les soutiens au niveau des locaux qui peuvent être prêtés à différents organismes. Il y a aussi les parcs, les patinoires. J'ai aussi des dossiers qui peuvent être sensibles et pouvant recevoir des appels¹⁸⁴.

Cette capacité des conseillers municipaux de Gatineau d'initier leurs propres projets ou d'intervenir dans la mise en œuvre de certaines politiques dans leur secteur ne se fait toutefois pas sans contredire parfois les orientations du service municipal de loisir. D'ailleurs, certains ont admis d'emblée avoir répondu à des initiatives qui n'étaient pas une priorité de leur service, à la demande d'un conseiller municipal.

¹⁸³ Les surplus des anciennes municipalités demeurent dans les secteurs. Les fonds discrétionnaires de certains élus peuvent donc être importants et varient entre les conseillers.

¹⁸⁴ Entrevue réalisée auprès d'un membre de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire de Gatineau.

Bien que ces conseillers jouissent d'un certain pouvoir, celui-ci est tout de même balisé par les politiques déjà établies. La bureaucratisation des procédures vient en effet limiter ce pouvoir et outille le service municipal de loisir dans sa prise de décision. De nombreux exemples d'influence directe des conseillers municipaux ont été rapportés par les répondants, même si, selon plusieurs, ces « commandes » sont plutôt rares et correspondent souvent à des demandes qui seraient parvenues autrement au service de loisir. La politique de reconnaissance des organismes est d'ailleurs souvent citée pour illustrer ces situations :

Par exemple, j'ai rencontré [une firme privée spécialisée en entraînement] pas plus tard que la semaine passée pour des subventions. Un conseiller municipal est membre là, il fait partie du tournoi et il dit « oui, tu vas l'avoir ta subvention ». Il vient me voir, puis je lui dis « non, tu ne l'auras pas, parce c'est une entreprise privée. On ne soutient pas l'entreprise privée ». « Ouais, mais le conseiller municipal m'avait dit que... ». Tu vois la situation? Ça arrive quatre à cinq fois par année des situations comme celle-là. Tu tiens ton bout, on n'a pas le choix. J'ai un outil qui est là¹⁸⁵.

Malgré que ces interventions soient souvent faites au profit d'un district et au détriment d'une vision d'ensemble de la Ville, les conseillers municipaux de Gatineau demeurent, selon certains répondants, des acteurs d'influence dans l'élaboration des politiques de loisir, et plus particulièrement dans l'aménagement des infrastructures récréatives de leur secteur.

¹⁸⁵ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

Ce rôle « entrepreneurial » des conseillers ne se reflète pas de la même façon à Québec. En fait, les conseillers municipaux sont beaucoup moins présents dans les politiques de loisir, même si les divisions d'arrondissement possèdent plus de pouvoir et que le conseil d'arrondissement a juridiction dans ce secteur. Les conseillers demeurent un lien privilégié avec les citoyens et les organismes de leur milieu et peuvent transmettre aux responsables des arrondissements leurs positions dans des dossiers plus sensibles. Or, leur influence est beaucoup moins sentie qu'à Gatineau. Certains ont d'ailleurs mentionné un changement important de culture organisationnelle après la fusion. Dans les anciennes municipalités, les directeurs des services de loisir devaient absolument avoir l'aval des élus pour décider d'une orientation, aller de l'avant dans un nouveau programme ou subventionner un organisme. Dans le contexte actuel, les élus « entérinent plus qu'ils n'orientent¹⁸⁶ ». Le conseil d'arrondissement a peu de réelle emprise sur la formulation des politiques de loisir, outre des subventions *ad hoc* à des associations locales pour des projets particuliers. Les budgets discrétionnaires étant attribués au conseil d'arrondissement plutôt qu'aux élus, les conseillers municipaux ont moins de marge de manœuvre pour entreprendre eux-mêmes leurs propres projets.

De plus, à Québec, tant les élus que les fonctionnaires reconnaissent que la concentration de l'information dans les mains de la direction générale et du comité exécutif diminue le pouvoir d'action des conseillers municipaux. Il ressort clairement, dans les propos recueillis, que les élus aimeraient être davantage impliqués dans

¹⁸⁶ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

l'évolution des dossiers municipaux et que l'information, dans ce contexte, est une ressource cruciale pour y parvenir. Cette centralisation de l'information, qui a un impact majeur sur le jeu de l'ensemble des acteurs qui participent à la dynamique du sous-système du loisir municipal, tendrait notamment à marginaliser l'influence des conseillers municipaux :

Certains élus voudraient être beaucoup plus informés, voudraient être plus impliqués dans les processus de décision qu'ils le sont actuellement. D'ailleurs, ça fait un débat. Je ne sais pas si tu as eu la chance d'écouter les séances du conseil municipal, surtout dans la période du processus budgétaire, où les élus se demandent jusqu'à quel point ils peuvent intervenir dans l'adoption du budget. Ils ne sentent pas qu'ils sont toujours consultés, qu'ils ont leur mot à dire, que le processus fait en sorte que... ils se prononcent presque à la fin du processus. C'est tellement bien attaché qu'ils ne peuvent plus prendre la décision de changer ou d'ajouter des choses. Dans mon ancienne vie, quand on présentait, par exemple, notre budget, on avait des besoins nouveaux à présenter ou des choses à développer, je peux te dire que l'élu se prononçait sur chaque besoin avant de dire si je le développais ou pas. Aujourd'hui, on fait [état de nos nouveaux besoins à] la direction générale qui les analyse, puis qui nous dit qu'est-ce qui passe, qu'est-ce qui ne passe pas, puis l'élu ne voit absolument rien passer de tout ça. [...] L'ensemble du budget est rendu tellement globalisé que l'élu ne s'y retrouve pas. C'est lui qui va adopter le budget final, c'est certain, mais son intervention plus pointue, plus précise qu'il avait peut-être dans le passé, il ne l'a plus¹⁸⁷.

Plusieurs fonctionnaires déplorent d'ailleurs cette dynamique, soulignant l'importance de revoir les mécanismes d'information afin de donner la chance aux conseillers municipaux d'intervenir sur ces questions. Un « juste milieu » entre la situation présente et la situation antérieure aux fusions est souhaitée par plusieurs. L'amélioration des canaux de communication serait jugée bénéfique à la gouvernance des politiques en loisir. Elle pourrait notamment permettre une optimisation des

¹⁸⁷ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

ressources et une meilleure coordination entre l'administratif et le politique, particulièrement dans les arrondissements. À Gatineau, les commissions municipales jouent entre autres ce rôle, facilitant les échanges entre l'administration publique et les conseillers assignés au secteur.

La comparaison entre Gatineau et Québec permet d'illustrer deux dynamiques complètement différentes : l'une, celle de Gatineau, où la direction imposée par le maire est faible mais où le rôle joué par les conseillers municipaux dans leurs secteurs est important; l'autre, celle de Québec, où les grandes orientations et l'impulsion en matière de loisir sont entre autres le fait du maire et du comité exécutif, laissant les conseillers municipaux un peu plus dans l'ombre dans la formulation des politiques. Cette situation est pour le moins paradoxale si on considère que les conseils d'arrondissement ont été mis en place pour rapprocher, du moins en principe, les conseillers municipaux des décisions qui touchent un secteur, celui des loisirs, qui relève de leurs compétences! Ces dynamiques de centralisation-décentralisation des jeux de pouvoir chez les élus s'observent également chez les autres acteurs municipaux. C'est notamment le cas pour ce qui est du rôle joué par la direction générale qui fait l'objet de la prochaine section.

8.4 Le rôle des autres acteurs municipaux

L'ensemble des répondants reconnaissent une influence certaine de la direction générale, des directeurs d'arrondissement et des directeurs des centres de service

(appelés directeurs territoriaux) ainsi que des autres services municipaux dans la gestion du loisir public. Ces acteurs, et particulièrement les deux premiers, possèdent un pouvoir de décision sur les politiques en loisir et peuvent faciliter (ou bloquer) la mise à l'agenda d'enjeux du secteur. Les autres services municipaux, quant à eux, peuvent influencer la formulation des politiques, souvent transversales, du loisir public et, surtout, apportent des ressources nécessaires à leur réalisation. L'analyse des acteurs de l'administration publique municipale à l'extérieur du service de loisir permet de mieux comprendre ces jeux d'influence qui ne s'exercent pas de la même façon dans les deux cas étudiés.

8.4.1 La direction générale

L'importance de la direction générale dans l'élaboration des politiques des services municipaux de loisir est l'une des dimensions qui diffère le plus d'un cas à l'autre. À Gatineau, si la direction générale joue un rôle indéniable dans la gouvernance de l'ensemble de l'appareil municipal, son rôle est plus effacé dans les politiques de loisir. Le rôle de la direction générale ne s'exerce pas tant dans la formulation des nouvelles orientations que dans les modifications des procédures administratives et des politiques déjà adoptées. En fait, le rôle du directeur général est décrit par plusieurs comme étant un acteur travaillant directement avec les élus pour assouplir les règles administratives en place, souvent à la demande de ces derniers.

La structure gatinoise, au sein de laquelle les responsables en loisir ne relèvent pas des mêmes directions générales adjointes, fait également en sorte que le directeur

général peut aller à l'encontre d'une décision qui fait pourtant l'unanimité dans le service central et dans les centres de services :

[À la direction générale], ils vont intervenir à cause des élus. Quand j'ai vent qu'ils prennent une décision, c'est toujours à l'encontre de nos politiques ou de nos procédures. Ce n'est jamais pour nous appuyer. Et c'est toujours une commande politique. Je trouve qu'ils ont un gros rôle, parce que c'est toujours comme ça. [...] Ils nous passent des commandes, mais on va prendre où l'argent? On va gérer ça comment? Et surtout en année d'élection, vous devriez voir la liste... et pas des petites choses. C'est là que je le vois, leur influence. [...] Par exemple, nous avons une politique sur les barrages routiers. Un organisme oublie de faire sa demande. Le directeur du centre de services demande qu'on le rajoute. Je me renseigne aux collègues, est-ce possible? La réponse est non. Je rappelle mon directeur, qui est en désaccord. Pourtant, les collègues sont d'accord, le central est d'accord, le directeur est d'accord. Le DGA est d'accord. On ne change pas; on ne l'applique pas, après tout, ils ont manqué la date. Le directeur du centre de services est allé voir le DG et le DG nous appelle pour qu'on le rajoute. C'est toujours comme ça. Et nous, on perd de la crédibilité¹⁸⁸.

La direction générale joue un rôle beaucoup plus important à Québec. Elle est un acteur essentiel à la coalition gouvernementale du sous-système, et plus précisément, à sa coordination. Plusieurs décisions dans ce secteur sont centralisées à la direction générale adjointe au développement culturel, touristique, sportif et social¹⁸⁹, de laquelle relève directement le service de loisir. La direction générale adjointe est vue par les répondants comme un acteur ayant un pouvoir sur la mise à l'agenda des politiques et également sur la formulation du contenu de ces politiques.

¹⁸⁸ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

¹⁸⁹ Cette direction générale adjointe regroupe le Bureau du développement touristique et des grands événements, ExpoCité, l'Office du tourisme de Québec, le Service de la culture, le Service de la gestion des immeubles et le Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire.

Les répondants reconnaissent également l'importance du rôle de la direction générale adjointe à la coordination des arrondissements. Pour les directeurs d'arrondissement, cette direction générale adjointe facilite la gouvernance du sous-système, particulièrement dans les dossiers transversaux :

On s'était rendu compte que les arrondissements n'avaient peut-être pas toujours une voix à temps plein et on a corrigé le tir, avec la direction générale adjointe [à la coordination] des arrondissements. Ce qui fait maintenant que les arrondissements ont une voix; ils ont leur table de directeur d'arrondissement mais ils ont aussi un directeur général adjoint qui s'assure à ce que les dossiers d'arrondissement progressent et soient traités. Au même titre que les services centraux ont des directeurs généraux adjoint qui s'occupent d'eux. Maintenant les arrondissements ont leur propre porte d'entrée. C'est assez récent là, ça fait à peine [quelques années] que c'est en place et ça porte fruit, ça donne déjà des résultats. On a davantage de suivi sur des dossiers à caractère d'arrondissement que ce soit gestion du territoire, loisirs ou relation avec les citoyens ou travaux publics. Vraiment, on a une porte d'entrée. Ça c'était une belle amélioration¹⁹⁰.

L'importance de la direction générale peut être expliquée en partie par la structure organisationnelle de la Ville. On observe à Québec deux foyers de pouvoir qui convergent vers la direction générale : le service central et les divisions d'arrondissement, relevant de leur direction générale adjointe respective. La direction générale joue alors un rôle essentiel de coordination dans le sous-secteur.

8.4.2 *Les directeurs d'arrondissement et les directeurs territoriaux*¹⁹¹

À Québec, les directeurs des bureaux d'arrondissement, de qui dépendent les Divisions de la culture, du loisir et de la vie communautaire, jouissent d'une

¹⁹⁰ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

¹⁹¹ Les directeurs territoriaux est la nouvelle appellation des directeurs des centres de service à Gatineau.

influence moins marquée dans la gouvernance du service municipal de loisir. À Gatineau, la situation est toutefois plus difficile à circonscrire, les répondants ne partageant pas tous le même point de vue. Aussi, bien que tous s'accordent pour minimiser l'impact des directeurs territoriaux dans la formulation des politiques en loisir, cette responsabilité relevant clairement de la prérogative du service central, certains affirment que ces derniers peuvent avoir une influence dans la gestion des ressources affectées aux politiques du secteur. En effet, la structure organisationnelle, qui place les responsables en loisir des centres de services sous l'autorité administrative des directeurs territoriaux, pourrait, si ces derniers décidaient par exemple d'affecter des équipes de travail en loisir dans des dossiers connexes à la gestion de services de proximité, contrecarrer l'objectif d'une gestion plus efficiente. Cette interprétation, qui n'est pas partagée par tous les acteurs rencontrés, constitue tout de même un irritant pour certains :

Un des problèmes, pour l'évolution, repose sur le fait que chaque centre de services et chaque secteur ont leurs propres équipes de loisir mais ont tendance à réagir aux attentes du conseil [municipal] ou des conseillers [municipaux] qui sont de ce secteur. Ils ont tous leurs attentes. Les équipes de loisir relèvent administrativement de la direction du centre de service qui a comme mandat d'offrir un service de proximité, qui feront autre chose que du sport, du loisir et de la vie communautaire. Il va y avoir des tâches qui seront rattachées et liées aux services de proximité. Il y a une mauvaise compréhension. [...] Les centres de services peuvent décider que ce n'est pas la priorité parce que le directeur [territorial] oblige au soutien aux organismes. C'est ce qu'il y a de plus important quand on pense [que les gens du service central sont] les mieux placés car [ils ont] cette vue et [qu'ils sont] imputables et responsables. Les bras, les jambes ne suivent pas toujours ce que le cerveau a pensé. Des fois, c'est lourd, car on se dit [que le service central] a la commande d'en haut. Par exemple, des barrages routiers ou pour des fondations qui soutiennent le cancer, tout le volet technique parce que c'est une commande du centre de service. Dans le fond, ils doivent travailler sur le volet du sport, loisir et la vie communautaire puis lorsqu'arrive un dossier qui touche ces domaines,

[les professionnels en loisir dans les centres de services] n'ont plus de temps pour le réaliser. Des discussions, réflexions, négociations et compromis prennent place pour que les équipes travaillent sur les sujets prioritaires. Ce n'est pas évident¹⁹².

Selon ces répondants, la structure matricielle des centres de services et du service central permet aux élus gatinois et à la direction des centres de services d'exercer un pouvoir discrétionnaire sur les professionnels décentralisés dans les secteurs. Cette influence ne s'exerce pas sur la formulation des politiques et la définition des orientations, mais sur la répartition des effectifs et la priorisation des dossiers lors de la mise en œuvre. Les directions des centres de service sont ainsi amenées à jouer un rôle délicat de coordination entre les élus locaux et les responsables de loisir dans les centres de services.

Les directeurs territoriaux gatinois ne sont pas évacués totalement des décisions en loisir. Ils demeurent au courant de ce qui se passe à propos des infrastructures et des investissements, tout en respectant les responsabilités du service central en la matière. Si certains répondants ont mentionné au passage quelques événements où les élus locaux ont tenté d'influencer les décisions du service de loisir par le biais des directeurs territoriaux, particulièrement pour des infrastructures récréosportives de quartier, la situation n'est tout de même pas fréquente. Le principal défi de ces directeurs, et leur principale contribution à la gouvernance des politiques en loisir, est leur rôle d'interface auprès des élus locaux :

¹⁹² Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

Les [directeurs territoriaux] des centres de service, on le dit souvent, c'est comme des attachés de politique d'une certaine façon. Ils sont là pour répondre aux besoins des élus souvent. [...] Des fois ça peut être tannant parce que l'élu va tenter de faire plaisir à l'organisme, au partenaire sans avoir la vision grande ville. Dans le fond, les directions des centres de services, c'est ça leur défi, tenter de rester objectif par rapport à la réalité administrative versus du devoir de répondre aux petits besoins de l'élu¹⁹³.

En somme, le rôle de ces directeurs est faible et, selon les répondants, peu influent. Le responsable en loisir, qui est hiérarchiquement placé sous les directeurs territoriaux dans chaque centre, joue un rôle beaucoup plus important dans la formulation des politiques spécifiques au secteur et dans la coordination entre les centres de service et les relations avec les autres services municipaux.

8.4.3 Les autres services municipaux

Les répondants reconnaissent que plusieurs dossiers du service de loisir nécessitent la collaboration des autres services municipaux. Dans les deux cas étudiés, on admet d'emblée que la gestion par arrondissement ou par secteur complique cette gestion transversale des politiques de loisir. Les répondants ont ciblé trois principales collaborations entre les différents services pour les politiques en loisir : la collaboration lors de projets spéciaux, la collaboration avec le service pour l'aménagement et l'entretien des parcs ainsi que la collaboration avec le service de la culture.

¹⁹³ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

Plusieurs répondants ont mentionné la collaboration essentielle de divers services municipaux lors de la tenue d'événements ou de projets spéciaux. Des efforts sont alors consentis pour coordonner les efforts du service de police (sécurité, circulation) et des travaux publics (montage de site) lors des événements d'envergure. Dans le même ordre d'idées, certains ont également mentionné la collaboration du service des ressources humaines, impliqué dans l'embauche du personnel saisonnier dans les camps de jour. Ces collaborations sont communes, que ce soit pour des projets récurrents ou ponctuels, et posent rarement problème.

Les répondants ont également soulevé l'importante coordination nécessaire pour l'aménagement des parcs et l'entretien des parcs et espaces verts. À Gatineau, les services rattachés à la direction générale adjointe à la gestion du territoire – regroupant entre autres le Service de l'environnement, le Service de l'urbanisme et du développement durable et le Service des infrastructures – sont des acteurs d'influence dans ce domaine. Ils sont d'ailleurs ciblés comme pouvant avoir un impact sur les décisions du service de loisir, qui est soumis aux contraintes et à l'expertise des autres services :

[Les autres services peuvent avoir une influence] au niveau des plans, au niveau des différents projets domiciliaires. Oui, cela pourrait arriver. L'urbanisme et le service d'ingénierie sont interreliés dans la conception ou l'aménagement. Ce sont eux qui vont faire le design des parcs. Ce n'est pas le service des loisirs qui va le faire. Au niveau des travaux publics, ils pourraient dire, le déménagement doit se faire dans cet espace-là. Les travaux publics pourraient aussi dire que l'espace de jeu n'est pas approprié quand il est temps de faire l'entretien. Ils pourraient dire : « C'est bien beau pour les infrastructures, mais avez-vous de l'argent pour entretenir dans les vingt prochaines années? » Les travaux publics pourraient nous dire : « vous n'arrêtez pas d'agrandir et d'agrandir dans

vos terrains, mais nous, on n'a pas plus de ressources pour l'entretenir, faire l'entretien comme il le faut. Nous n'avons pas la machinerie nécessaire »¹⁹⁴.

Encore ici, l'influence des autres services est mentionnée, mais somme toute secondaire. S'il est vrai que les services de loisir ne sont pas les seuls à décider de l'action municipale dans ce domaine, les décisions prises par les autres services ont souvent un faible impact. Dans les relations avec les autres services municipaux à Gatineau, c'est surtout la concertation avec les agents de développement et les responsables dans les centres de service qui semble poser le plus de problèmes.

C'est compliqué, la communication, avec les autres services qui viennent des services centraux. Ils ne descendent pas dans les centres de service. C'est comme les parcs, c'est dans mon secteur, mais je ne suis pas au courant de rien. Je suis en copie conforme dans les courriels quand les travaux publics, l'ingénierie et la Division des infrastructures du service central des loisirs ont tout décidé. Je comprends que je ne peux avoir un expert en parcs, ce serait ridicule, mais c'est juste que c'est notre secteur, nous connaissons les besoins¹⁹⁵.

À Québec, cette difficulté de collaboration est moins présente. Les services décentralisés sont plus nombreux et la culture organisationnelle prend davantage en compte les particularités organisationnelles des arrondissements. Par ailleurs, le service municipal ayant la plus forte influence sur les décisions des services municipaux de loisir est celui de la culture. Rappelons qu'à Québec, les Divisions de la culture, des loisirs et de la vie communautaire ont des responsabilités de première ligne qui relèvent des dossiers de deux services centraux. Si le service central des loisirs et de la culture forment deux instances aux dossiers distincts et collaborent

¹⁹⁴ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

¹⁹⁵ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

plutôt rarement sur des dossiers communs, ils sont deux partenaires majeurs des divisions dans les arrondissements (voir appendice B).

Pour les divisions d'arrondissements, il y a une coupure claire entre la vision du service central de la culture et celle des arrondissements. Le service central se préoccupe principalement de la culture professionnelle et laisse aux arrondissements la culture amateur. De l'avis des répondants, les programmes où l'on retrouve directement le service central de la culture, « ce sont des programmes d'accessibilité, des programmes de subvention pour l'embauche d'artistes, par exemple, et pour développer davantage des secteurs culturels¹⁹⁶ », et ce sont des interventions plutôt mineures. Il existe une table de concertation entre les professionnels culturels et le service central de la culture, mais son influence demeure minime. Par ailleurs, le service central de la culture est responsable de la négociation des ententes MCCQ-Ville, mais des enveloppes sont distribuées aux arrondissements pour des projets particuliers et la gestion des bibliothèques. L'utilisation de ces montants demeure à la discrétion de la division.

En somme, tant les services centraux de loisir des deux villes, les divisions d'arrondissement à Québec et les centres de service à Gatineau gardent une autonomie face aux autres services municipaux dans la production et la gestion de leurs politiques. Même dans la gestion des dossiers plus transversaux ou nécessitant la collaboration d'autres services, l'influence des autres services municipaux demeure

¹⁹⁶ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

souvent limitée à la contribution – souvent essentielle – de ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques. Si la nature des relations avec ces autres services peut varier d'un cas à l'autre, force nous est de constater que les autres services municipaux jouissent dans les deux cas d'une faible influence dans la mise à l'agenda et la formulation des politiques locales de loisir.

8.5 L'impact des acteurs externes

Les entrevues ont également permis de cibler des acteurs externes à l'appareil municipal et à la coalition gouvernante qui ont un impact, souvent plus faible ou plus indirect, sur l'élaboration des politiques locales en loisir. L'analyse montre une coalition gouvernante assez hermétique dans les deux cas, mais qui demeure ouverte aux ressources de ces acteurs externes. Parmi ces acteurs, notons les gouvernements supérieurs, les établissements scolaires, les médias, les organismes régionaux de loisir et de sport, les acteurs en développement social et l'organisation de Québec en forme.

8.5.1 Les gouvernements supérieurs

Parmi les principaux acteurs cités dans les entrevues qui apportent beaucoup à la coalition gouvernante figurent les gouvernements supérieurs, et principalement le gouvernement du Québec. L'influence de ces acteurs s'observe de trois façons, à des phases différentes de l'élaboration des politiques des services municipaux de loisir.

Dans les deux cas analysés, les municipalités ont périodiquement demandé des ressources financières importantes aux gouvernements supérieurs dans le cadre de programmes – tripartites ou non – pour la construction ou la réfection des infrastructures récréatives et sportives. Les dossiers du Super PEPS et du stade intérieur de soccer dans Chauveau à Québec, ou encore celui du centre sportif et de l'aréna Guertin à Gatineau, illustrent bien la capacité des acteurs gouvernementaux, à travers l'instrument financier que constituent les subventions, à influencer la mise à l'agenda – observable dans les programmes triennaux d'immobilisations – et la mise en œuvre d'importants projet d'équipements municipaux en loisir et en sport.

Les gouvernements supérieurs, et plus particulièrement le gouvernement du Québec, ont également une influence sur la formulation des politiques et leurs orientations. Les entrevues ont permis de confirmer cette impression voulant qu'en loisir et en sport, les gouvernements supérieurs élaborent des programmes qui, non seulement reflètent la mise à l'agenda de leurs propres priorités, mais influencent en retour les politiques des gouvernements locaux. Quelques répondants des services municipaux de loisir ont mentionné l'exemple des politiques familiales, les programmes de type « Municipalité amie des aînés » et les programmes liés à l'activité physique et les saines habitudes de vie pour les jeunes.

Finalement, les subventions des gouvernements supérieurs sont souvent une condition essentielle à la mise en œuvre de certaines politiques locales, entre autres dans le domaine du loisir culturel. Les montants injectés par le ministère de la Culture, des

Communications et de la Condition féminine dans les ententes de développement culturel ont été à la fois mentionnés par des directeurs d'arrondissement et certains organismes du milieu de Québec¹⁹⁷. Les directions d'arrondissement reçoivent une partie de cette enveloppe pour soutenir l'offre de service en loisir culturel sur leur territoire. C'est plus de trois millions de dollars sur trois ans qui sont ainsi investis et gérés par les arrondissements, dont 600 000 \$ pour l'animation culturelle dans les bibliothèques (Gouvernement du Québec, 2011a). Ces montants sont souvent octroyés directement aux associations locales de loisir qui, dans les entrevues, reconnaissent l'importance de cette contribution pour l'organisation de leurs activités :

Ce sont des enveloppes pour l'organisation de fêtes, par exemple, ou des activités d'initiation à l'art. Nous engageons des artistes et nous offrons une programmation culturelle plus variée. Je crois que tout le monde est gagnant dans ces ententes-là. Si on perd cet argent, c'est clair que notre programmation est touchée. Et comme tu le sais, on anime un milieu qui n'est pas le plus aisé. Le récital sur l'herbe, c'est peut-être la seule activité [à laquelle] les gens [du quartier] ont accès. Cette enveloppe-là, chez nous, elle finance beaucoup des initiatives de démocratie culturelle¹⁹⁸.

Contrairement aux autres programmes gouvernementaux cités précédemment, le but premier de ces ententes n'est pas d'influencer les orientations des politiques locales, mais de faciliter une prestation de services, en lien direct avec les besoins exprimés dans la communauté. Du même coup, ces services s'inscrivent directement dans les

¹⁹⁷ Ces ententes, appelées parfois « ententes MCCCCFQ/Ville » par les répondants, sont des ententes d'un à trois ans conclues entre le ministère et les municipalités pour soutenir l'offre locale en culture. Cette entente touche autant le soutien à la pratique professionnelle que l'accès et la participation des citoyens à la culture. Bien que la culture relève à Québec d'un service central distinct, les arrondissements sont directement touchés par ces ententes. À Gatineau, ces ententes touchent beaucoup moins le service de loisir, l'enveloppe étant gérée dans les centres de service par des agents culturels externes au service.

¹⁹⁸ Entrevue réalisée auprès d'un professionnel d'une association de loisir de Québec.

préoccupations du ministère, favorisent le développement culturel des milieux de vie et facilitent un lien direct entre le gouvernement provincial et les acteurs impliqués dans la communauté.

En somme, les gouvernements supérieurs jouent un rôle indéniable dans l'élaboration des politiques locales de loisir. Cette relation se fait habituellement directement avec le service central, les associations locales étant rarement touchées directement par l'offre des gouvernements supérieurs. En fait, dans les entrevues, sauf pour ce qui est de certains fonctionnaires haut-placés dans le service municipal de loisir, le rôle des gouvernements supérieurs, pourtant essentiel, passe sous silence. Dans le secteur du loisir, l'offre provient d'une multitude de ministères, mais l'influence du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, pourtant responsable du secteur et, par conséquent, allié naturel des services de loisir, est, selon les répondants, beaucoup moins sentie dans les politiques locales de loisir.

8.5.2 Les établissements scolaires

La concertation scolaire-municipale à Québec et à Gatineau a connu des hauts et des bas au cours des dix dernières années, principalement en raison de la reconstruction nécessaire des relations entre les instances municipales et les conseils d'établissement issus de la réforme scolaire de 1996¹⁹⁹. À Gatineau, le service central est responsable

¹⁹⁹ Rappelons que l'adoption du projet de 180 sur l'instruction publique en 1997 et la création des conseils d'établissement a décentralisé plusieurs pouvoirs à ces nouvelles instances, dont celle de négocier les ententes scolaire-municipale. Par conséquent, la concertation scolaire-municipale n'est plus planifiée avec les commissions scolaires et nécessite une négociation spécifique avec chaque conseil d'établissement.

des protocoles, mais les centres de services travaillent en collaboration directement avec les conseils d'établissement et les directions d'écoles secondaires. Les répondants attribuent en partie le succès de la concertation à la présence d'une personne représentant les trois commissions scolaires du territoire à la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire. Tout en affirmant qu'il reste toujours un travail à faire, le dialogue facilite le maintien de relations cordiales avec la plupart des établissements. Il demeure que, légalement, les commissions scolaires ne peuvent forcer les conseils d'établissement à agir dans une direction donnée, ces derniers ont une prérogative en la matière. Il en résulte donc des relations dans lesquelles le degré de « bonne » collaboration est variable.

La situation est semblable à Québec où les relations dépendent beaucoup des personnes en place, de leur ouverture et leur désir de collaborer. Les arrondissements sont généralement responsables de ces ententes, établies avec l'une ou l'autre des trois commissions scolaires du territoire. Le service central a toutefois été appelé au fil du temps à prendre une place plus importante dans ces ententes. Le processus est complexe, surtout depuis que le gouvernement a rappelé à l'ordre les municipalités et les commissions scolaires qui ne taxaient pas les services échangés; même en cas de troc, le service central est appelé à prendre un leadership de la concertation et à limiter les irritants :

On voulait bien que ça soit central, on a demandé à ce que le central s'implique pour faire la coordination. Mais malheureusement, la structure fait en sorte qu'on a avancé plus avec les arrondissements qu'avec le central. [Toutefois, avec la nécessité de taxer les échanges de services], on va devoir avoir une concertation. Il y a trois commissions scolaires qui

travaillent sur le territoire de la Ville de Québec et le service central va s'impliquer pour s'assurer que tous les arrondissements vont être là, que les trois commissions scolaires vont être là, pour coordonner l'ensemble des travaux pour essayer de trouver des solutions tout le monde ensemble. Alors ça va être une des premières fois. Ça va aboutir à quelque chose parce que tous les autres protocoles sont plus des protocoles d'entente qui fonctionnent par arrondissement²⁰⁰.

L'une des hypothèses avancées par un répondant pour expliquer les relations moins tendues qu'auparavant à Gatineau est l'étendue accrue de son parc immobilier. Considérant que la relation entre les municipalités et les conseils d'établissement repose principalement sur un échange de services, notamment pour ce qui est de l'utilisation des infrastructures en dehors des heures régulières d'utilisation, la municipalité a, en effet, beaucoup plus à offrir depuis la fusion. De plus, comme plusieurs municipalités planifient le développement de leurs infrastructures sportives et récréatives en fonction de la location des établissements scolaires, cela facilite leur utilisation pour des programmes de sports-études ou le parascolaire :

Il y a eu des épisodes plus difficiles dans la concertation scolaire-municipale mais là on n'en entend pas parler. Ce n'est pas si pire. C'est sûr que quand ta ville n'a pas d'infrastructures, elle est un peu dans le trouble, parce qu'elle n'a pas le goût de faire de la concertation. Après tout, elle n'a rien à donner. Tandis que là avec le centre sportif, il y a une nouvelle piscine qui date de deux ans, il y en a une nouvelle à Buckingham, là tu commences à dire « donne-moi tant d'heures de gymnase et moi je te donnerai tant d'heures de piscine et tout le monde sera content ». Mais avant à Gatineau, ils payaient presque un demi-million en protocole de locaux puis il y en a que ça brûlait. Je les comprenais, ça n'avait pas de sens, c'était ça, mais là on n'en entend plus trop parler²⁰¹.

²⁰⁰ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

²⁰¹ Entrevue réalisée auprès d'un membre de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire de Gatineau.

Bien que l'on observe de façon générale le même discours sur la concertation scolaire-municipale à Gatineau et à Québec, on note cependant certaines différences selon les personnes interrogées. Ainsi, si les cadres des deux services municipaux de loisir parlent en termes de collaboration nécessaire, de maintien de dialogues et d'ententes gagnant-gagnant, la concertation demeure tout de même plus complexe à Québec en raison de la présence de deux structures aux paliers multiples et aux pouvoirs distincts : les commissions scolaires et leurs conseils d'établissements ainsi que le service central et ses arrondissements.

Chez les élus municipaux, on parle davantage en termes de bien commun. Pour eux, c'est un non-sens que le même citoyen, qui contribue par ses taxes et impôts à la construction des infrastructures publiques, envoie ses enfants à l'école et souhaite que ces derniers puissent utiliser les gymnases en dehors des heures de classe pour des activités organisées, ne soit pas en mesure de faire tout cela de manière plus efficace et plus efficiente.

Finalement, bien qu'une bonne relation existe, souvent depuis longtemps, entre les associations locales et les autorités scolaires, un des organismes interrogés à Québec s'est toutefois décrit comme une victime collatérale des moins bonnes relations entre la municipalité et les établissements scolaires et des changements fréquents dans les orientations de certains conseils d'établissement. L'organisation estivale des camps de jour, souvent citée comme un irritant majeur dans les écrits, était en cause dans ce cas particulier.

8.5.3 *Les médias*

Les médias, principalement la presse locale, sont considérés comme l'un des acteurs gravitant autour de la coalition gouvernante en loisir, même si, de l'avis des répondants, leur influence est jugée somme toute faible. Pour les associations de loisir, les hebdomadaires locaux donnent une visibilité à leur secteur, à la promotion de leurs réalisations et, plus particulièrement dans le cas d'associations de sport, à la mise en valeur des athlètes d'élite de la municipalité. Pour les fonctionnaires, les médias sont perçus comme étant des acteurs pouvant avoir un impact important, mais pour qui le loisir et le sport font rarement l'objet de controverses :

Ça va être des faits très ponctuels mais jamais sur des ensembles ou des politiques. Je n'ai jamais eu une programmation de loisir critiquée ou encore remise en question dans un journal. Il y a des choses qui auraient pu l'être, puis je me serais attendu à un tollé, mais y'en a jamais eu. [Pour certains dossiers,] je me serais attendu à ce que des journalistes « pognent » ça puis grimpent ça, mais non. Ils nous ont laissé le temps de faire nos devoirs, d'harmoniser le tout. Je ne sais pas si les gens ont la compréhension qu'une grosse machine avant que ça mette les choses en place, ça prend un certain temps là. Mais non les journalistes, pas vraiment d'impact²⁰².

Une particularité des arrondissements à Québec et des centres de services à Gatineau est la centralisation des communications, une pratique qui a pour effet de maintenir une certaine distance entre les médias et les acteurs du secteur loisir. À Gatineau, la stratégie de communication employée, particulièrement en cas de crise, est de laisser l'initiative du message au service central plutôt qu'aux centres de services :

²⁰² Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

Non, [en cas de problème], ça ne rebondira pas nécessairement ici. Ça va souvent rebondir au central. Ça c'est clair. Mais il ne faudrait pas qu'il y ait quelque chose au niveau des camps de jour, un incident ou n'importe quoi, parce que ça rebondit assez vite. [...] On n'est pas sans savoir que nous sommes dans une ère où tout ce qui parle des blessures et des dangers dans la pratique, les médias en font une psychose collective et cela a des impacts négatifs sur la pratique des loisirs. Ça, c'est clair et je trouve ça malheureux²⁰³.

La situation est semblable à Québec, où les directeurs des divisions d'arrondissement reconnaissent, même s'ils ont souvent un lien rapproché avec les journalistes des hebdomadaires locaux, que l'initiative en matière de communications avec la presse locale est laissée au service central lorsqu'il y a des enjeux plus importants ou controversés :

Les médias, présentement, ils sont éloignés de nous parce que toutes les communications sont centralisées. Et quand ils reviennent dans l'arrondissement, ils ne passent pas par nous, ils passent par nos agents de communication. Moi je ne sens pas cette influence-là très forte. À vrai dire là, pas du tout²⁰⁴.

L'analyse du rôle joué par la presse locale accrédite la perception voulant que les médias soient une source négligeable d'influence dans la mise à l'agenda et la formulation des politiques des services municipaux de loisir. À quelques rares occasions, les médias ont rapporté une critique à propos d'un enjeu majeur en loisir ou en sport, une perception négative de l'opinion publique ou une opposition face à une nouvelle politique du service municipal de loisir. À Québec, la nouvelle tarification des sports de glace pour les non-résidents (Normandin, 2011), le plan d'action visant la fermeture de deux arénas (Néron, 2007) la construction des terrains

²⁰³ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

²⁰⁴ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

de soccer intérieurs (Gagné, 2006) et l'avancement du Super PEPS sont presque les seules politiques du service municipal de loisir à avoir fait l'objet de réactions suivies dans les quotidiens. À Gatineau, les décisions entourant l'Aréna Guertin, le Centre sportif et les Jeux du Québec sont les seules à avoir véritablement retenu l'attention des médias. Si, selon certains répondants, les médias ont permis de faire avancer des dossiers et d'atteindre une certaine cohérence dans les politiques, ils ont aussi, déplorent d'autres, dans la couverture de certains événements, fait ressortir principalement le côté sensationnaliste.

8.5.4 Les organismes régionaux de loisir et de sport

Les entrevues ont permis de cibler deux contributions particulières des organismes régionaux de loisir et de sport sur les politiques locales en loisir. Ces contributions sont mineures et sont destinées spécifiquement aux associations locales, et non aux municipalités comme telle.

Le premier acteur qui mérite d'être souligné sont les Unités régionales de loisir et de sport de l'Outaouais et de la Capitale-Nationale. Les URLS ont comme mission principale d'assurer la liaison entre les organismes nationaux et locaux de loisir et de sport, d'assurer la gestion de programmes de formation et de coordonner des programmes à l'échelle de la région tels les Jeux du Québec et le programme Secondaire en spectacle. Dans les deux cas étudiés, l'influence des URLS a considérablement diminué après la fusion municipale. La fusion en effet a permis la consolidation d'une masse critique de professionnels qui assurent, à l'échelle de la

nouvelle Ville, la gouvernance du secteur, réduisant d'autant le rôle des URLS qui étaient auparavant interpellées pour assurer la concertation des acteurs locaux. Les URLS ont depuis concentré leurs actions sur le développement de ce secteur en milieu rural, le sport de haut niveau et la représentation politique auprès des conférences régionales des élus.

Les URLS travaillent également en collaboration avec les associations régionales de loisir et de sport, qui constituent le deuxième partenaire régional d'importance. Les entrevues ont permis de mettre en lumière une différence importante dans le rôle joué par ces associations régionales selon qu'elles œuvrent en loisir ou en sport. Peu d'associations de loisir rencontrées ont un lien direct avec des associations régionales. En fait, seules les associations régionales de scouts, de l'âge d'or et, à un certain égard, pour personnes handicapées possèdent une structure qui supporte directement des associations locales. Cette structure est beaucoup plus présente et mieux consolidée dans le secteur sportif, où l'association régionale de soccer supporte les clubs locaux et assure un lien direct avec la fédération sportive. Les associations régionales sont également responsables, suivant les disciplines qu'elles représentent, de la composition de leurs délégations aux Jeux du Québec et de l'organisation des finales régionales, en collaboration avec les URLS.

L'impact des associations régionales sur la gouvernance des politiques des services municipaux de loisir est donc plus substantiel en sport qu'en loisir. Cette influence passe directement par les associations locales, sans avoir un impact important sur les

services municipaux de loisir, à l'exception d'un lobby ponctuel de certaines associations régionales.

8.5.5 Les acteurs en développement social

Le secteur du développement social mobilise de nombreux acteurs externes aux instances municipales. Même si les villes interviennent dans ce champ, les principales ressources du secteur proviennent de l'extérieur de l'appareil municipal. Les Agences de la santé et de services sociaux, les CLSC et, dans certains secteurs, les CRÉ (en gérant certaines enveloppes budgétaires) sont des acteurs institutionnels d'importance et les principaux bailleurs de fonds. Ainsi, on note une implication importante du gouvernement provincial, dont la contribution financière au secteur se fait par le biais de nombreux programmes et par des organismes qui dépendent de lui. La municipalité est un acteur parmi d'autres, avec un leadership assumé plus ou moins fortement selon les cas étudiés.

Bien que la municipalité joue un rôle non négligeable dans ce secteur en raison de sa proximité avec plusieurs organismes communautaires (toxicomanie, itinérance, aînés...), le service municipal de loisir n'y tient pas une place aussi grande qu'en loisir et en sport. Deux raisons principales expliquent cette situation. D'une part, la municipalité partage son leadership avec des acteurs institutionnels d'importance qui y ont depuis longtemps développé leurs réseaux et leurs programmes de soutien. Il importe de comprendre qu'un sous-système en développement social existait bien avant qu'une responsabilité (plus ou moins) formelle associe la municipalité à ce

secteur. La municipalité a plutôt intégré une dynamique déjà existante. Même si l'intervention de la municipalité en développement social n'est pas une nouveauté en soi – plusieurs des anciennes municipalités entretenaient, avant la fusion, des relations avec des acteurs sociaux de leur territoire – elle demeure moins structurée et les relations avec les organismes y sont moins serrées qu'en loisir et en sport. D'autre part, les frontières du secteur ne sont pas aussi bien définies et la responsabilité formelle de la municipalité fait toujours l'objet de discussion. Tant à Gatineau qu'à Québec, certains acteurs se questionnent sur les limites de l'intervention sociale des municipalités, ou même si c'est réellement un rôle municipal de jouer un leadership dans ce secteur.

Bref, l'intervention (formelle) de la municipalité en développement social est dans sa genèse et il est compréhensible, sans cadre explicite, que le sous-système ne soit pas aussi bien défini. Par ailleurs, bien que les acteurs – institutionnels et communautaires – y soient semblables et que dans les deux cas sa responsabilité soit assumée par les services centraux, le secteur du développement social a évolué différemment à Gatineau et à Québec. Cette situation, qui a une incidence directe et importante sur la constitution du sous-système, s'explique par l'intensité des liens entre les acteurs, les structures mises en place pour soutenir le secteur et le leadership joué par le service de loisir.

À Gatineau, le rôle premier que se donne la municipalité en développement social est la mobilisation active des acteurs du milieu. Les enjeux sont définis principalement

par la rencontre de ces acteurs communautaires et institutionnels et il y a présence d'un réseau formel entre les acteurs, soutenu par les commissions et les autres structures de reconnaissance mises en place. Le développement social occupe une place importante dans le service municipal de loisir, ce qui se reflète dans ses politiques. Des professionnels, nouvellement attirés au développement social dans chaque secteur, et les commissions jouent un rôle important dans la mobilisation des acteurs. Certains voient dans l'intervention en développement social la signature particulière de Gatineau, qui la distingue des autres municipalités de même taille.

La Ville de Québec est moins active dans ce secteur, concentrant davantage son rôle sur la concertation des acteurs. La structuration du secteur est moins formelle, les dossiers y sont plus ponctuels et l'action municipale est plus réactive, évoluant au rythme des enjeux et de leur inscription à l'agenda politique. Contrairement à Gatineau, il est plus difficile d'identifier la présence d'une coalition gouvernante locale en développement social à Québec qui agirait sous le leadership du service de loisir; la faible présence de réels mécanismes de gouvernance et des responsabilités formelles moins bien définies font que les relations et l'échange de ressources entre les acteurs y sont beaucoup moins serrées. On y compte néanmoins des partenariats établis et on y décèle l'empreinte du service de loisir dans certains dossiers (dont plusieurs tables de concertation sectorielles). Les directions dans les arrondissements

sont impliquées dans le soutien aux organismes d'entraide communautaire²⁰⁵ tandis que le service central est surtout un partenaire dans des dossiers transversaux, comme l'itinérance, le logement ou la prostitution.

8.5.6 Québec en forme

Tant à Québec qu'à Gatineau, certains répondants ont mentionné que l'initiative « Québec en forme » constituait un acteur particulier dans la gouvernance des services municipaux de loisir depuis quelques années. Rappelons que Québec en forme, créé par la Fondation Lucie et André Chagnon puis financé à parts égales par le gouvernement du Québec, vise la promotion de saines habitudes de vie chez les jeunes. Le programme est constitué de comités d'action locaux (CAL) qui mobilisent les acteurs (scolaires, municipaux et communautaires) autour de cette problématique et proposent des actions concrètes pour « faire bouger » les jeunes.

L'impact de Québec en forme sur les politiques locales en loisir fait l'objet d'une évaluation partagée. Pour plusieurs répondants, il s'agit d'un programme aux actions et aux répercussions concrètes, qui va au-delà du simple discours de conscientisation. Ces derniers saluent les efforts de mobilisation et de concertation qu'il sous-tend. D'autres soulignent les effets pernicioeux de la forte influence qu'il exerce sur l'agenda politique et sur l'affectation des ressources. En canalisant une grande partie

²⁰⁵ L'implication en développement social diffère grandement selon les arrondissements. Les arrondissements formant l'ancienne Ville de Québec sont particulièrement actifs, tout comme l'arrondissement de Beauport, qui avait une historique d'intervention dans ce secteur avant même les fusions.

des efforts et des ressources vers les besoins d'une clientèle ciblée, il contribuerait à exclure d'autres enjeux et d'autres clientèles qui mériteraient aussi et tout autant que l'on s'y attarde. À Gatineau, comme à Québec, presque l'ensemble des acteurs ont ressenti un malaise lors de l'implantation des premiers CAL même si plusieurs ont noté des améliorations au cours des dernières années :

Certaines personnes en place [auparavant] ne respectaient pas nos missions, mais c'est mieux depuis quelques temps. Mais en même temps, c'est difficile que c'est eux qui décident autant... le lobby est très fort. Je suis d'accord avec la mission, qu'ils se sont dégagés de leur vision 5-12 ans, et qu'ils intègrent mieux le concept de pauvreté. Ce n'est plus "j'ai du cash, fais ce que je veux", c'est "j'ai du cash, qu'est-ce qu'on fait?" Avant, ça mettait beaucoup de pression sur la Ville. Ils nous exigeaient des plans triennaux... c'était pesant. Mais depuis que les CSSS s'occupent de ça, il y a un partenariat avec les organisateurs communautaires. [...] Ils ont imposé leur modèle et ça l'a été leur gaffe. Ici, c'était déjà bien structuré et on a été « tassé ». Les organismes chez nous étaient déjà mobilisés et ils sont partis. Ils nous disaient « ils ont un non-respect de nos missions, ils nous respectent même pas dans ma mission et il faut adhérer à la sienne? » Maintenant, tout le monde s'y retrouve²⁰⁶.

8.6 La vision des acteurs du sous-système

Parmi les acteurs, plusieurs partagent la même conception du loisir public et des valeurs inhérentes à l'intervention publique dans ce secteur. À Québec et Gatineau, les répondants ont particulièrement mis l'accent sur le rôle du loisir public sous l'angle de la qualité des services (satisfaction, efficacité face aux besoins exprimés, diversité et qualité de l'offre...) et, dans une moindre mesure, sur l'accessibilité (principalement financière), justifiant au passage les responsabilités complémentaires de chacun des acteurs pour respecter ces principes directeurs. C'est particulièrement

²⁰⁶ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

le cas des fonctionnaires des services municipaux de loisir et des associations locales, qui partagent un même discours. La vision de ces acteurs est essentiellement pragmatique; on se soucie principalement de savoir comment les services seront rendus et quels en seront les gages de qualité.

Quant aux élus, le discours porte plutôt sur le pourquoi de l'intervention en loisir. Le discours des élus s'appuie sur quatre principes prédominants : la qualité de vie de la communauté, l'identité à la communauté, la capacité d'accueillir des événements d'envergure et la lutte à la sédentarité. Les investissements sont d'ailleurs souvent justifiés sous ces quatre principes, dans des contextes différents.

L'étude de la publicité électorale des candidats locaux lors de l'élection de 2009 fait ressortir la corrélation directe entre un discours axé sur le développement de la qualité de vie²⁰⁷ dans le district convoité et les engagements portant sur les infrastructures et les activités de loisir. Une partie importante de l'argumentaire des candidats porte d'ailleurs sur ce thème. Plusieurs en effet ont mentionné en entrevue que les « élections se gagnent sur le loisir et se perdent sur le loisir »²⁰⁸, soulignant l'importance accordée par les conseillers municipaux à ce domaine lors de la période électorale et l'image forte qu'il peut véhiculer comme service essentiel de proximité et vecteur de développement.

²⁰⁷ Ce lien est davantage visible dans les publicités des candidats au poste de conseiller municipal, plutôt que dans les programmes électoraux.

²⁰⁸ Entrevue réalisée auprès d'une directrice d'une association de loisir de Québec.

Selon plusieurs élus, le loisir et le sport sont aussi des sujets rassembleurs qui ont servi, après la fusion, à façonner l'identité et la particularité de la nouvelle ville. À Québec, la *Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air* et l'harmonisation des tarifs entre les arrondissements sont cités comme des gestes concrets qui ont assuré une transition et une cohésion au sein de la nouvelle ville. À Gatineau, des élus ont mentionné que le loisir – et plus particulièrement le sport – est utilisé pour se distinguer de sa voisine Ottawa ainsi que pour accueillir des événements d'envergure et des équipes sportives nationales. C'est ainsi que le sport est utilisé non seulement comme vecteur de qualité de vie (discours axé sur les citoyens), mais également comme levier pour le tourisme sportif (discours axé sur le développement économique). Le loisir et le sport sont également sources de fierté collective, les élus étant particulièrement fiers de leurs infrastructures et du développement du sport d'élite.

Le discours social dominant de lutte à la sédentarité trouve également écho auprès des élus, sans toutefois en être un véritable leitmotiv. Les élus reconnaissent et appuient les initiatives qui vont en ce sens, sans toutefois y accorder une importance prioritaire. La préoccupation a été citée à quelques reprises par les professionnels des services municipaux de loisir et les associations locales – la malbouffe dans les arénas et Québec en forme entre autres – sans toutefois affirmer qu'elle ait eu une influence majeure sur les politiques en cours. Les associations locales de sport rencontrées n'ont d'ailleurs pas mentionné cet aspect, pourtant fort médiatisé au cours de la période étudiée.

Par ailleurs, une distinction entre les élus et l'ensemble des autres acteurs dans la conception qu'ils se font du secteur est le rôle prédominant du sport comme véhicule central. Si le loisir tient une place importante pour les élus dans les districts, on parle davantage de sport à l'échelle de la Ville. En effet, pour plusieurs élus, le loisir laisse rapidement place au développement sportif lorsqu'on les interroge sur le développement du loisir public dans leur municipalité. Pour eux, le loisir est en quelque sorte englobé dans le sport. On va même à associer la vitalité et la santé des associations locales aux performances sportives des athlètes de la région! Bref, pour plusieurs acteurs, le concept du loisir englobe la pratique sportive, la vie associative, la pratique libre et les autres formes du loisir public. Pour les élus, c'est le concept du sport, même dans sa pratique amateur, qui fait office de concept central et est associé au développement local.

Il y a donc, au sein même du sous-système, des conceptions et des visions différentes, sans être contradictoires. Les discours ne sont tout simplement pas au même niveau, les élus véhiculant une vision axée sur les raisons de l'intervention tandis que le service municipal de loisir et les associations locales véhiculant une vision sur l'efficacité et la qualité des services rendus. Bien que les visions ne soient pas exactement les mêmes, nous ne notons étrangement aucune difficulté majeure dans la gouvernance du sous-système et, plus particulièrement, du point de vue de la capacité des acteurs de définir les enjeux du secteur.

8.7 Les acteurs du sous-système : disparités entre Gatineau et Québec

S'il est trop tôt pour cartographier la coalition gouvernante des services municipaux de loisir – le prochain chapitre porte un regard essentiel sur les ressources et les mécanismes de gouvernance – l'analyse des relations entre le service municipal de loisir, les associations locales de loisir, les institutions locales et les autres acteurs qui gravitent autour de cette coalition gouvernante du loisir public dresse un premier portrait du rôle joué par les acteurs du sous-système. Sur ce plan, les cas de Québec et de Gatineau permettent de déceler quelques différences intéressantes – tant sur le plan politique qu'administratif – qui influencent la gouvernance des politiques des services municipaux de loisir.

La plus importante distinction entre les deux cas est la structure du service de loisir et son impact sur le rôle des acteurs. Dans le cas de Québec, il est possible d'y voir la présence de groupes d'acteurs qui se confrontent dans la formulation des politiques. Or, ce qui est remarquable dans le cas analysé, c'est que cette confrontation ne provient pas de l'extérieur de la coalition gouvernante, mais bien d'un seul et même acteur : le service de loisirs, formé du service central et des divisions d'arrondissement. Les politiques des services municipaux de loisir sont donc teintées, à l'échelle de la Ville, de cette influence du service central et de la forte autonomie des divisions d'arrondissement. Paradoxalement, le service municipal de loisir (dans son ensemble) est clairement dans une position hégémonique dans son sous-système. Il joue un rôle phare dans la mobilisation des acteurs, la définition des orientations des politiques locales et la coordination de l'ensemble des acteurs. La principale

opposition n'est donc pas le fruit d'une coalition externe, mais provient de divergences au sein même de l'administration publique locale. Bref, tout en reconnaissant l'importance du service municipal de loisir dans la production des politiques locales, le principal défi posé à la gouvernance du sous-système est celui de la coordination entre le service central et les arrondissements.

Cette fragmentation du service municipal de loisir peut ainsi affecter la gouvernance du sous-système, particulièrement dans la formulation de ses politiques. Le service central s'appuie sur le désir légitime d'harmoniser les pratiques à la grandeur du territoire. Ce à quoi s'opposent certains arrondissements, au nom de leurs particularités et de l'autonomie locales que leur confère la Charte de la Ville. Cette dernière attribue en effet des pouvoirs en cette matière aux deux instances, accentuant d'autant la nécessité pour elles de concerter et de coordonner leurs décisions et leurs actions. Dans le cas étudié, cette gouvernance, vue comme le développement d'une capacité d'agir, devient ainsi plus impérative à l'intérieur même de l'appareil municipal qu'entre celui-ci et ses partenaires. La nécessaire collaboration entre le service central et les arrondissements explique également l'important rôle de médiation joué par la direction générale à Québec, comparativement à Gatineau où cette dernière joue un rôle beaucoup plus discret.

À Gatineau, la structure plus intégrée du service de loisirs facilite en effet la gouvernance du secteur. La formulation des politiques est centralisée et, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, soutenue par des mécanismes de gouvernance qui

rendent la prise de décision beaucoup plus facile. La collaboration entre le service central et les responsables des secteurs ne se fait cependant pas sans heurts et la coordination interne est encore soumise à des tensions entre les services centralisés et décentralisés. Or, l'étude de la gouvernance du secteur dans cette municipalité permet d'observer une régulation plus efficace de ces tensions; un plus grand nombre d'interfaces de collaboration au sein même du service de loisir et une structure institutionnelle particulière favorisent une plus grande stabilité des relations entre le service central et les centres de services.

Par ailleurs, l'analyse permet de distinguer deux dynamiques différentes quant au rôle joué par les élus et la direction générale et leur influence sur l'élaboration des politiques des services de loisir. Malgré l'existence du conseil d'arrondissement, une structure politique décentralisée ayant compétence dans le domaine du loisir, les conseillers municipaux de Québec exercent un pouvoir d'influence plus faible que leurs collègues de Gatineau. Les maires qui se sont succédé à Québec ont, par ailleurs, plus fortement influencé les politiques en loisir. La structure de pouvoir, qui est plus centralisée aux niveaux de la mairie et de la direction générale à Québec, a un impact immédiat plus grand sur la marge de manœuvre de l'ensemble des autres acteurs du sous-système dans cette ville, comparativement à Gatineau.

L'analyse des politiques locales de loisir permet également de constater que les mécanismes mis en place pour gouverner le sous-système ont un impact important sur les acteurs et leur pouvoir. Ces mécanismes régulent les échanges de ressources et

permettent à la coalition gouvernante de maintenir sa capacité d’agir. Le prochain chapitre aborde le rôle de ces mécanismes ainsi que la répartition des ressources entre les acteurs au sein du sous-système.

CHAPITRE 9 – LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE ET LES RESSOURCES DU SOUS-SYSTÈME

Suite à cette lecture des acteurs impliqués dans le sous-système, il importe, pour mieux comprendre la gouvernance du loisir public local, d'analyser comment ces acteurs travaillent ensemble et mobilisent les ressources nécessaires au maintien d'une capacité locale d'agir. Ce neuvième chapitre aborde ces deux dimensions cruciales pour une gouvernance efficace. Plus précisément, nous analyserons les mécanismes de gouvernance du sous-système, que l'on peut définir comme les interfaces de collaboration et de concertation (ou, le cas échéant, de « coopétition ») entre les différents acteurs. Ce chapitre abordera ensuite les différents types de ressources nécessaires à cette gouvernance et leur provenance.

9.1 Les mécanismes de gouvernance du sous-système

Les mécanismes de gouvernance mis en place dans le sous-système ont été regroupés en trois grandes catégories. Cette section s'attardera d'abord aux interfaces entre les institutions locales (impliquant ou non le service municipal de loisir) et la société civile. La nature polycentrique du service municipal de loisir nécessite ses propres mécanismes de gouvernance, ce qui sera également analysé. Finalement, l'analyse des mécanismes utilisés entre les associations locales de loisir s'avère essentielle à la compréhension de la gouvernance du loisir public dans les cas étudiés.

9.1.1 Les mécanismes de gouvernance entre les institutions locales et la société civile

L'étude a permis d'observer, tant à Québec qu'à Gatineau, cinq types différents de mécanismes entre les institutions locales et les citoyens, regroupés ou non en associations locales.

Le premier type de mécanisme observé est l'établissement de règles, procédures et normes qui viennent régulariser les relations entre l'appareil municipal et les associations locales. En ce sens, les politiques de reconnaissance et de soutien aux organismes jouent un rôle de premier plan dans l'institutionnalisation de ces relations. En établissant des typologies d'organismes et en définissant clairement d'emblée ce que la municipalité peut offrir en termes de supports physique, financier, matériel et humain, ce mécanisme de gouverne est davantage axé sur la mise en œuvre des politiques de loisir que sur leur formulation. Il existe d'ailleurs peu de normes, règles et procédures municipales qui régissent globalement les relations entre l'appareil municipal et les associations locales de loisir. Quelques associations locales de sport ont toutefois mentionné être soumises à des normes de sécurité provenant des fédérations sportives et du gouvernement provincial qui jouent indirectement un rôle dans la gouvernance du sous-système. Ces règles, procédures et normes proviennent davantage de protocoles, de contrats et de l'octroi de subventions dont bénéficient certains organismes et sont souvent spécifiques à la nature de l'organisme, aux orientations du programme de subvention ou des protocoles d'entente.

Le deuxième type de mécanisme observé est l'établissement de structures et de processus de consultation et de concertation. Ces mécanismes, permanents ou temporaires, servent souvent à intervenir sur des enjeux précis. Les acteurs des services municipaux de loisir, qui animent ou siègent sur plusieurs tables de concertation ou équipes de travail, permettent l'échange d'informations et une prise de décision collective. Ces structures sont nombreuses dans le secteur du loisir municipal et certains répondants se montrent critiques quant à leur efficacité. Ils suggèrent ainsi de mieux cibler les tables sur lesquelles les employés du service doivent siéger et de réduire leur nombre afin d'agir de façon plus productive.

En troisième lieu, on observe, dans l'institution locale, des mécanismes plus classiques de démocratie représentative qui agissent comme interfaces entre l'appareil municipal et les citoyens. On réfère ici à la contribution d'instances comme le conseil municipal et les conseils d'arrondissement qui sont d'importants lieux d'échange et d'influence. Outre qu'ils jouent un rôle central de légitimation dans le cheminement des politiques, notamment lors de leur phase d'adoption (ou non), ces mécanismes traditionnels de gouvernance peuvent devenir des interfaces stratégiques pour les citoyens. L'étude a toutefois permis de constater que le loisir et le sport ne sont pas les sujets les plus prisés par les citoyens lors des périodes de questions aux élus et que les acteurs du sous-système utilisent habituellement d'autres canaux pour se faire entendre auprès d'eux. En fait, de façon générale, les politiques de loisir sont rarement discutées ou débattues au conseil municipal et sont plus souvent adoptées

sans réel débat ou remises en question. Ces mécanismes ne sont pas pour autant négligeables dans l'élaboration des politiques de loisir.

À Québec, le rôle des conseils d'arrondissement dans la gouvernance du loisir mérite d'être souligné. Le conseil d'arrondissement a le pouvoir de décider des priorités pour tout ce qui touche les dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de loisir sur son territoire²⁰⁹. Le budget ainsi obtenu sert alors à la Division de la culture, du loisir et de la vie communautaire pour mettre en œuvre, seul ou avec certains organismes, les projets qu'il a planifiés. Dans certains cas, le conseil d'arrondissement peut décider d'appuyer des projets *ad hoc* de façon discrétionnaire. Bien que le conseil d'arrondissement puisse adopter certaines orientations en matière de loisir sur son territoire (entre autres sa propre politique de reconnaissance et de soutien aux organismes), les grandes orientations demeurent surtout centralisées au conseil municipal. Aussi, si son rôle est essentiel dans la distribution et la coordination des ressources, il est relativement faible pour déterminer les principales orientations du secteur.

C'est également le cas des conseils de quartier à Québec, qui entrent dans cette troisième catégorie. Les conseils de quartier, qui ont peu de préoccupations en loisir, ont toutefois moins d'influence dans ce domaine qu'en aménagement ou en environnement. Leurs relations avec le service de loisir demeurent cordiales mais le

²⁰⁹ Le choix des priorités en immobilisation de l'arrondissement est ensuite acheminé au service central qui détermine les priorités pour l'ensemble du territoire. Le choix des priorités budgétaires est acheminé directement à la direction générale.

fait que ce dernier utilise peu ces mécanismes explique qu'ils pèsent, somme toute, peu dans la balance.

L'étude de ces mécanismes a permis d'observer, à plusieurs reprises, que les associations locales préfèrent traiter directement avec les élus plutôt que d'utiliser ces lieux plus formels. Il existe en effet dans le sous-système une propension élevée des acteurs à utiliser des interfaces d'échange informelles, qui constituent le quatrième type de mécanisme observé. Les élus participent aux événements organisés par les associations locales ou à des rencontres informelles sur les enjeux du district, qui constituent, pour eux, des occasions de prendre le pouls des organismes partenaires. Quant aux organismes, et particulièrement les associations qui travaillent sur un territoire précis, ils ont le réflexe de demander à rencontrer leur conseiller si une politique ne reflète pas leurs particularités. Il existe indéniablement un lobby des organismes sur les élus locaux qui a un impact sur la façon dont est géré le service municipal de loisir :

Des fois ça peut être tannant parce que l'élu va tenter de faire plaisir à l'organisme, au partenaire sans avoir la vision grande ville. Dans le fond, les directions des centres de services, c'est ça leur défi, tenter de rester objectif par rapport à la réalité administrative versus du devoir de répondre aux petits besoins de l'élu. Je ne te cache pas qu'à mon niveau, j'ai bien de la pression²¹⁰.

Certaines associations sont reconnues comme ayant plus d'influence que d'autres auprès des élus locaux. Les associations sportives – entre autres les associations de soccer ou de hockey – sont reconnues par les répondants comme ayant une influence

²¹⁰ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

particulière auprès des élus. Dans les districts, certaines associations ayant une vocation première à l'échelle d'un quartier (associations de loisirs de quartier, centre communautaire...) admettent avoir un lien privilégié avec leur élu local. Le style de leadership mayoral a également un impact sur l'ouverture du maire aux idées des associations locales :

Dans le contexte actuel, depuis que Monsieur Labeaume est là, une caractéristique c'est qu'il parle directement aux organismes. Ce n'est pas que c'est si dangereux, mais il faut s'adapter. Pour nous, il faut ramener ça avec les gens puis essayer de remettre ça dans l'administration, ça c'est clair. C'est très clair²¹¹.

Du côté des élus, on reconnaît l'existence d'une structure parallèle à l'appareil municipal, une situation, selon eux, qui est inhérente à toute structure démocratique. Les structures en place permettraient toutefois de baliser ce type de lobbyisme et d'éviter les abus de pouvoir. Certains élus reconnaissent tout de même qu'il faille parfois « aller plus loin que les ententes, qu'il y a des demandes *ad hoc* qui méritent d'être entendues et qu'elles puissent faire l'objet d'ententes particulières. Ça n'enlève absolument rien aux gens au [service de] loisir, mais en tant que conseiller municipal, tu dois être à l'écoute de tes organismes²¹² ». D'autres insistent sur l'importance de créer un climat de confiance pour limiter les tentatives de contournement des mécanismes formels :

Oui, ils font ça tout le temps, il y a encore de ça, quoique je vous dirai de moins en moins parce que la méfiance s'est justement estompée sur la commission. Vous parliez de la commission, il y a des élus et souvent les gens disent « on a adopté ça tout le monde ensemble, donc, si t'as un problème, peut-être ce n'est pas nécessairement juste les fonctionnaires

²¹¹ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

²¹² Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un élu de Québec.

qui essaient de vite y passer, c'est peut-être parce que vous essayez de pousser un petit peu pour en avoir plus alors qu'on essaie d'en donner à tout le monde de façon équitable ». Donc, oui il y en a qui passent directement par les politiciens, ils se sont fait dire non et ils reviennent et ça, je pense que même dans un monde idéal, on ne pourra jamais arrêter ça. Par ailleurs, je te dirai qu'au fur et à mesure que la confiance s'installe entre ce qu'on essayait de faire, nous la commission et notre politique, le conseil, je crois que ça s'estompe ce genre de méfiance...²¹³

Les associations locales utilisent également des mécanismes informels dans leur relation avec le service municipal de loisir. Par les politiques de reconnaissance, la relation entre l'administration publique locale et les organismes de loisir s'accompagne de balises claires quant aux ressources destinées aux organismes. Il demeure tout de même une importante interface informelle dans le soutien professionnel offert aux organismes du territoire. Cette interface constitue le cinquième mécanisme de coordination observé.

Les professionnels du service de loisir étant mandatés pour offrir un support au développement des organismes, il en découle une relation personnalisée entre l'association locale et le service municipal de loisir. Cette relation dyadique est essentielle pour comprendre la particularité du loisir municipal. Rarement observe-t-on, tous paliers confondus, une relation aussi forte entre l'administration publique et la société civile. Cette relation est d'autant plus particulière qu'elle est non seulement acceptée, mais souhaitée; elle assure en cela la performance du sous-système. Encadrée par d'autres mécanismes, cette relation informelle assure la coordination des acteurs, principalement dans la phase de mise en œuvre des politiques.

²¹³ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un élu de Gatineau.

Selon les répondants, c'est également par cette relation, et par l'intermédiaire des professionnels du service de loisir, que sont véhiculées plusieurs des idées des associations locales pour ce qui est notamment de la formulation des politiques. Les positions des services municipaux sont, selon certains répondants, influencées par les enjeux auxquels les associations de leur communauté sont confrontées. Bien qu'elle soit difficile à circonscrire et à mesurer, l'influence des associations de loisir intrinsèquement liée à la relation qu'elles entretiennent avec le service de loisir :

Oui, il est clair qu'il est arrivé à quelques reprises que, par [le professionnel avec lequel nous travaillons], la Ville prenne notre position. Quand notre constat est bon, c'est un peu normal qu'un partenaire nous appuie, ou du moins, pense comme nous, d'après ce que l'on constate sur le terrain. Quand on a un problème, on en parle avec [notre personne-ressource] et souvent, on trouve une solution, et on travaille ensemble. Oui, il est arrivé que ce que la Ville va penser, c'est nous qui lui [proposons]. C'est la même chose en hockey, en soccer, ou pour les associations de jeunes, et c'est bien normal. On est bien placé pour voir les problèmes, tu sais. [...] Des fois, on travaille ensemble sur ces dossiers-là, et des fois, l'équipe au secteur va s'en occuper et régler le dossier avec les autres et les élus, sans qu'on s'en occupe vraiment²¹⁴.

L'étude a également permis de constater que l'influence sur la prise de décision politique est bidirectionnelle. En effet, si certaines associations affirment être en mesure de faire accepter leurs points de vue par d'autres et d'influencer le contenu des politiques de loisir, certains fonctionnaires avouent aussi utiliser les associations locales pour faire prévaloir leurs alternatives :

Je te dirais même qu'on s'est déjà servi des organismes pour influencer les politiciens pour ce qu'on voulait faire puisse passer, puis c'est de bonne guerre je trouve. Puis les élus sont conscients de ça. Des fois, on

²¹⁴ Entrevue réalisée auprès d'un professionnel d'une association de loisir de Gatineau.

peut alimenter les bénévoles, et ça fait partie de la « game ». [...] Ça fait partie des règles du jeu d'un fonctionnaire municipal d'utiliser un bénévole, puis le bénévole, on va lui dire « regarde, fais ça tu vas voir ça peut marcher là, puis es-tu capable de faire ça ». Puis c'est du donnant-donnant ça à un moment donné. Parce que tu développes des connivences avec des bénévoles, [surtout] quand ça fait plusieurs années que tu travailles dans un milieu. Des fois on se sert des bénévoles pour passer un message, comme les bénévoles se servent de nous-autres pour passer un message, comme les élus se servent des bénévoles pour en passer un... Tu sais, c'est tout le monde qui se sert de tout le monde pour passer des messages²¹⁵!

Cette instrumentalisation à double sens des associations locales est courante. Elle témoigne d'une habileté politique de la coalition d'utiliser plus d'une avenue pour influencer la prise de décision. Cette complicité découle du très fort capital social du sous-système et illustre bien l'importance des mécanismes informels dans la formulation des politiques des services de loisir.

9.1.2 La spécificité des commissions permanentes de Gatineau et de Québec

Les commissions permanentes sont des mécanismes de gouvernance formels, instaurés à Gatineau pour faciliter la gouvernance de certains secteurs. Elles sont au nombre de huit, certaines étant fortement attachées au mandat d'un service municipal (la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire en est un bon exemple), tandis que d'autres traitent de dossiers transversaux au sein de la municipalité (la Commission jeunesse ou la Commission Gatineau, Ville en santé, par exemple²¹⁶).

²¹⁵ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

²¹⁶ Ces commissions sont rattachées au secteur du développement social.

Les commissions permanentes de Gatineau, et plus particulièrement celle des loisirs, des sports et de la vie communautaire, méritent une attention particulière. Cette commission occupe une place importante dans la gouvernance du loisir à Gatineau, au point d'occuper une place centrale dans la mise à l'agenda et la formulation de l'ensemble des politiques du secteur. Formée de trois élus (dont un occupe la présidence), de quatre citoyens, de cinq représentants des associations locales ou de partenaires institutionnels (commission scolaire, URLS, Kino-Québec, Québec en forme) et du directeur du service des loisirs, qui agit comme secrétaire, la Commission a comme mission de « prendre connaissance des dossiers à contenu communautaire, sociocommunautaire, sportif et de plein air qui sont soumis, en faire l'étude et soumettre des recommandations au conseil municipal » (Ville de Gatineau, 2011a). C'est une instance consultative où la participation citoyenne et des partenaires est favorisée, où les élus sont en mesure de prendre le pouls de la dynamique du secteur, et au sein de laquelle le service municipal joue un rôle d'expert-conseil.

La Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire occupe une grande place dans l'évolution des politiques de loisir gatinoises. La dynamique de son fonctionnement influence en effet grandement les jeux de pouvoir entre les acteurs au sein du sous-système. Une influence s'exerce principalement de deux façons sur la prise de décision. Elle jouit d'abord, en raison de sa composition, d'une forte légitimité qui donne beaucoup de poids aux recommandations qu'elle achemine au conseil municipal, au point même qu'un maire faisait de l'approbation préalable par

la Commission une condition *sine qua non* à la mise à l'agenda d'une proposition au conseil municipal. Pour le service de loisir, la Commission est l'endroit idéal pour arrimer les enjeux aux préoccupations des élus et avoir une première rétroaction avant les instances décisionnelles :

Nous, je te dirai que l'on s'en sert, sans dire stratégiquement, mais c'est quand même un bon test avant de passer au comité plénier avec plusieurs élus. Il y a quand même trois élus sur la commission et au comité plénier, ils vont probablement être dans l'orientation que tu vas apporter, que parce que tu vas avoir débattu ce dossier-là avec eux. Sans dire que tout ce qui sort des commissions est accepté avec un chèque en blanc, c'est pas vrai, mais c'est bien rare qu'un projet "revire de bord" après qu'un projet ait été proposé et accepté par la Commission loisir. Nous, à chaque fois qu'il y a une commission, on essaie de présenter ce qui s'en vient au comité plénier, pour s'assurer, d'une part, qu'ils n'apprennent pas dans les journaux ce qui se brasse au service de loisir, et d'autre part, pour nous, c'est un bon test pour savoir quels seront les enjeux de cette présentation-là, ou s'il y a des éléments à bonifier ou des idées qui pourraient bonifier nos projets. [...] Moi, c'est comme ça que je le vois, c'est un outil qui, dans un sens, nous sert²¹⁷.

Il serait malavisé de conclure que, par ce mécanisme formel qui offre une occasion importante à la société civile de s'exprimer, la dynamique du sous-secteur est dominée par les associations et les citoyens. En fait, l'analyse de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire de Gatineau montre que ce mécanisme est dominé en fait par le service de loisir qui, bien qu'il n'exerce aucun droit de vote sur l'instance, n'en joue pas moins un rôle essentiel par son expertise. L'analyse des procès-verbaux des séances de la Commission le confirme : la grande majorité des points à l'ordre du jour sont présentés, soutenus ou expliqués par le directeur du service de loisir ou un membre de son équipe. La Commission devient de ce fait un

²¹⁷ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

mécanisme névralgique qui assure une légitimité indéniable aux idées proposées par le service de loisir. En fait, la Commission, qui a le pouvoir d'orienter les actions du service de loisir, ne semble pas vraiment jouer ce rôle. Celui-ci en est un principalement d'approbation des idées proposées par le service de loisir, les associations présentes étant toutefois une ressource précieuse pour des interventions plus ciblées :

[Le travail fait en Commission] vient appuyer, si tu veux, le travail qui est fait par le Service des loisirs et qui donne des directives. Les gens du loisir souvent ils apportent leurs points de vue, ils disent avant d'aller au conseil municipal, voici ce qu'on a préparé, voilà ce qu'on pense, voici la politique de soutien qu'on propose, voici le montant d'argent qu'on remet, qu'est-ce que vous en pensez? Et puis, on a une discussion, très franche, très ouverte, du type « pourquoi vous faites ça », « on fait déjà ça...nous, [dans notre organisme], on donne à tel ou tel groupe, pourquoi vous devez aller dans cette direction-là? [...] [Pour la contribution des autres membres autour de la table], contrairement au Service de loisir, c'est des interventions plus ciblées par rapport à du contenu précis²¹⁸.

Étrangement, le service de loisir n'est pas à l'aise avec cette position d'autant que des professionnels du service expriment le désir de s'imprégner davantage du milieu, de prendre moins de place sur la Commission et de s'alimenter plutôt que d'orienter fortement les discussions. D'ailleurs, plusieurs répondants membres de la Commission, tout en soulignant le rôle crucial joué par le service de loisirs, ont admis que la constitution de cette instance ne permet pas toujours la création de nouvelles idées, les enjeux étant soit trop stratégiques, soit trop opérationnels pour les gens présents :

²¹⁸ Entrevue réalisée auprès d'un membre de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire de Gatineau.

Moi je trouve que plusieurs collègues de la Commission sont comme entre deux. Dans le sens que pour tomber dans du concret, dans des réelles problématiques loisirs, ils ne sont pas dans le milieu. Ils sont toujours au-dessus de la vague. Ce ne sont pas assez des experts loisirs pour voler au-dessus de la vague. [...] Alors on essaie de voler plus haut, en disant qu'on va amener plus de dossiers d'orientation ou de vision, mais ça vole trop bas. On n'est pas à ce niveau-là. Moi, ce que je souhaiterais, puis les commissions sont là pour que ça soit démocratique, j'aimerais que ça soit des citoyens utilisateurs mais des vraies questions. Est-ce qu'il y a quelque chose qui ne marche pas? Toi comme citoyen, c'est quoi que tu aimerais? [...] J'aimerais ça avoir un père de famille qui a trois enfants dans les cours aquatiques et qu'on questionne... Qu'est-ce que t'en penses? Est-ce que ça de l'allure? C'est sale? C'est propre? La monitrice est bonne? C'est ça que j'aimerais entendre²¹⁹.

La constitution de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire pourrait expliquer, du moins en partie, la forte influence du service municipal de loisir à Gatineau. Cette situation ne s'observe pas exactement de la même façon dans les autres commissions permanentes étudiées, la dynamique étant tributaire de l'implication et du leadership des personnes en place. Dans les commissions touchant plus directement le développement social, le personnel municipal est souvent perçu comme étant plus effacé et il y a une tendance marquée à voir émerger les projets des autres personnes présentes autour de la table. La société civile y joue un rôle plus important.

Si les commissions jouissent d'une influence très forte dans la mise à l'agenda des politiques à Gatineau, leur importance est parfois vue comme un couteau à deux

²¹⁹ Entrevue réalisée auprès d'un membre de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire de Gatineau.

tranchants, car elles tendraient à minorer, sinon exclure, l'expertise de l'administration publique :

Sur certaines commissions, surtout en développement social, là il y a davantage de partenariat. C'est un incubateur, il y a de nouvelles idées, il y a du monde qui ont une tête... et c'est dangereux des fois. Je dois t'avouer que quand on se fait imposer quelque chose qui vient de la commission, je dois t'avouer que c'est dur. Ils ont de la vision, c'est correct, mais des fois elle n'est pas centrée sur la réalité du milieu. Mais en loisir, ces situations-là sont plus rares. Jamais on ne se fait mettre quelque chose dans la gorge. [...] C'est ce qui est difficile avec les agents. On voit que c'est important que les Commissions font, mais les centres de service, ce n'est pas important, parce que c'est juste « naturel ». Ce n'est pas une question de manque de confiance [envers son administration publique], c'est juste que c'est notre rôle, c'est naturel [qu'on ait des idées]²²⁰.

S'il est vrai que les commissions permanentes ne sont pas exclusives à Gatineau, le cas analysé est un cas exemplaire d'une utilisation sérieuse et efficace de ce mécanisme de gouvernance participative dans l'élaboration des politiques locales, et plus particulièrement de celles à caractère social. Ces mécanismes existent dans plusieurs autres municipalités québécoises, mais sont investies d'une portée beaucoup moins grande. À Québec, le mécanisme existe et a été utilisé sous l'administration L'Allier, mais a été écarté depuis l'arrivée de l'administration Boucher. Il a été convenu de ne plus « tenir les commissions que pour les tenir²²¹ ». Par ailleurs, cette observation illustre très bien l'impact du comité exécutif et du style de leadership du maire dans l'utilisation de mécanismes de gouvernance participative.

²²⁰ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

²²¹ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

Même si le mécanisme n'existe plus depuis près de sept ans, plusieurs répondants ont abordé d'eux-mêmes le rôle important que jouaient les commissions municipales, proposant même leur retour pour combler l'absence d'un mécanisme de coordination efficace rapprochant l'administration publique des élus pour discuter d'enjeux précis. En plus de favoriser les échanges sur les enjeux, les commissions avaient pour avantage de sensibiliser les élus aux nouveaux dossiers, ce qui permettait de « prévenir les surprises ». L'abolition de ce mécanisme a eu un impact majeur sur la gouvernance du secteur, les dossiers étant moins près des conseillers municipaux.

9.1.3 Les mécanismes de gouvernance entre différentes instances du service municipal de loisir

À la lumière des observations précédentes, la nature polycentrique des services de loisir étudiés – par l'existence d'un service central et de services décentralisés – suppose la mise en place de mécanismes pour favoriser une action concertée au sein même de l'appareil municipal. L'analyse permet de constater deux dynamiques différentes qui s'inscrivent dans les conclusions déjà énoncées d'une tendance à la centralisation du pouvoir au sein du service de loisir de Gatineau et d'une décentralisation du pouvoir dans les divisions d'arrondissement de Québec, malgré le rôle joué, respectivement, par les centres de services et le service central.

À Gatineau, on observe trois principaux mécanismes internes de gouvernance : le comité hebdomadaire de coordination, le comité mensuel de gestion et les groupes de

positionnement stratégique. Le leadership de ces trois mécanismes est assumé par le service central, qui les convoque et les dirige.

La relation entre le service central et les centres de service est assurée par une rencontre hebdomadaire d'un comité, sur lequel siègent les quatre responsables des centres de services, le directeur des loisirs et les chefs de division, et un comité de gestion mensuel avec tous les cadres du service. Ces mécanismes, et particulièrement le premier, sont jugés importants par les répondants impliqués et sont décrits comme le principal lien entre la réalité des différents secteurs et la définition d'une vision « grande ville » cohérente. En fait, l'influence des professionnels des centres de service sur la formulation des politiques provient de ce mécanisme. Le comité fait en sorte que les enjeux des centres de service puissent être présentés conjointement aux élus (par le biais ou non de la Commission), que les dossiers soient débattus par l'ensemble des professionnels, que de nouvelles alternatives soient discutées et que l'information soit bien diffusée. Le mécanisme assure également un « lien hiérarchique professionnel », malgré l'absence d'une hiérarchie formelle. L'efficacité de ce mécanisme n'a cependant pas empêché l'apparition de certains irritants. Selon plusieurs répondants, depuis la fusion, ce mécanisme a en effet donné lieu à des tractations vers une gouvernance plus décentralisée ou plus centralisée. Les frontières des responsabilités des acteurs ont donc été définies par tâtonnement, ce qui permet de rappeler l'existence de luttes de pouvoir possibles au sein même des mécanismes de gouvernance. D'ailleurs, depuis un certain temps, les responsables des centres de

services déplorent de nouveau le peu de place qui leur est accordée dans ces structures²²².

Les groupes de positionnement stratégique, communément appelés « GPS », sont, quant à eux, des mécanismes à l'intérieur même du service central, pour s'attaquer à des enjeux précis. Le but de ces mécanismes provisoires est de définir et de régler des dossiers particuliers, en interpellant uniquement les personnes impliquées, les chefs de division et le directeur. Ces mécanismes sont reconnus pour leur efficacité et pour favoriser l'émergence de nouvelles idées et de nouvelles solutions.

À Québec, les mécanismes de collaboration au sein du service de loisir sont moins fréquents et moins présents. Il existe une table sur laquelle siègent les directeurs des divisions de loisir des arrondissements qui se réunissent mensuellement. Cette table sert principalement à échanger sur des problématiques communes, tout en prenant en compte des réalités propres à chaque arrondissement. Une des caractéristiques de ce mécanisme est l'absence du service central, qui n'y siège plus *de facto* depuis quelques années. Pour certains, la présence du service central n'était plus nécessaire, la table étant davantage opérationnelle. Ils affirment que les arrondissements méritaient une table qui n'était plus pilotée par le service central et qu'une distance était de mise pour assurer leur autonomie. Or, pour d'autres, cette absence est

²²² Certains associent au départ d'un gestionnaire la nouvelle orientation de ces mécanismes. Cette situation a été observée à quelques reprises dans l'étude des deux cas. L'importance d'un mécanisme de gouvernance dépend souvent de la priorité qui lui est accordée par les cadres ou les élus. Un changement politique ou administratif peut donc avoir un impact sur le rôle accordé à un mécanisme particulier.

regrettable; en n'ayant pas de mécanismes formels entre le service central et les divisions des arrondissements, ils allèguent qu'il y a une coupure entre les deux instances. Le service central serait moins en mesure de comprendre la réalité propre des arrondissements et les enjeux qui les animent, et vice-versa.

Par l'analyse des mécanismes employés au sein même du service de loisir de Québec, il est clair qu'il y a un penchant vers l'utilisation de mécanismes informels. Selon notre analyse, les mécanismes de gouvernance internes ne regroupent pratiquement jamais l'ensemble des acteurs formant le service de loisir. On observe surtout des relations où le service central travaille avec un ou plusieurs arrondissements à la résolution de problèmes spécifiques. Cette position contraste avec celle de Gatineau où l'existence de mécanismes beaucoup plus formels, comme le comité hebdomadaire de coordination, le comité mensuel de gestion et les groupes de positionnement stratégique, favorise la centralisation des décisions touchant les orientations en loisir. Ces deux stratégies, complètement différentes, ont des répercussions majeures sur l'organisation du sous-système et la définition du service de loisir. Comme nous pourrions le voir ultérieurement, ces stratégies divergentes ont un impact évident sur la gouvernance du service municipal de loisir.

9.1.4 Les mécanismes de gouvernance entre les associations locales

Dans les deux cas, l'analyse des mécanismes de gouvernance utilisés par les associations locales laisse paraître un faible désir de la société civile d'unifier sa voix dans l'organisation du loisir public. Les mécanismes formels entre les associations

pour l'organisation d'un secteur ou encore dans une communauté donnée représentent l'exception plutôt que la règle. La collaboration entre les organismes est faible, chaque organisme étant impliqué dans ses propres activités. Pour une grande partie des organismes, la relation avec le service de loisir est plus importante que la relation avec les autres organismes. Cette situation a deux conséquences importantes. Il n'y a pas, premièrement, chez ces organismes, un désir de faire reconnaître le loisir, le sport ou le développement social comme un ensemble cohérent poursuivant des visées communes. On note, deuxièmement, et par voie de conséquence, l'absence d'acteurs crédibles en mesure de représenter efficacement le secteur.

Une exception à ce constat est l'arrondissement de Beauport, à Québec, où les associations de loisir sont regroupées en quatre grands organismes sectoriels²²³ dont la mission est de promouvoir leurs intérêts et d'assurer la complémentarité entre les associations. Ces organismes sectoriels offrent également aux associations membres des services de secrétariat, de soutien comptable et de prêt d'équipement. Les unités régionales de loisir et de sport, par la constitution de leur conseil d'administration et leur mandat, peuvent aussi jouer un rôle de concertation des acteurs (particulièrement en sport), sans que celui-ci toutefois ne devienne un mécanisme de gouvernance formel.

²²³ Le Regroupement des organismes sportifs et de plein air de Beauport, le Conseil beauportois de la culture, le Regroupement du loisir communautaire de Beauport (qui regroupe les organismes d'intervention jeunesse, les organismes du 3^e âge, les organismes « récréatifs » tels que les associations de *shuffleboard* ou de pétanque et les associations de vie communautaire) et le Regroupement des organismes socio-communautaires de Beauport (qui regroupe des organismes de vie spirituelle, d'entraide, d'éducation et de défense des droits et de soutien économique et matériel).

Ce type de mécanisme est toutefois rare dans les secteurs et les arrondissements analysés. On observe plutôt des mécanismes provisoires, comme les nombreuses tables de concertation sectorielles, avec ou sans l'implication du service municipal de loisir. La table des maisons de jeunes en est un exemple. Ces tables sont souvent spécifiques à un type d'organismes et ne regroupent pas l'ensemble des associations locales de loisir et de sport. Ces tables, qualifiées de pertinentes, échangent de l'information, partagent des pratiques novatrices et peuvent servir, dans certains cas, et plus particulièrement en développement social, à gérer des enveloppes budgétaires provenant de subventions. Les initiatives de concertation initiées par Québec en forme sont également à noter, bien qu'elles s'inscrivent davantage dans une optique de concertation avec les institutions scolaires et d'enseignement.

Il n'existe donc pas, à l'exception du cas beauportois, de structure formelle dans l'organisation de la société civile en loisir. L'organisation du loisir public, vue sous cet angle, est ainsi complètement fragmentée; elle est sans porte-parole commun et s'articule principalement autour de relations privilégiées développées avec le service de loisir. Il ressort que le loisir public local est beaucoup moins structuré qu'au palier provincial, où les fédérations de loisir et de sport sont regroupées autour d'organisations telles que le Conseil québécois du loisir et Sports Québec. Cette situation sur le plan local peut expliquer la forte relation de collaboration (et non de confrontation) en loisir entre la société civile et la municipalité, et la faible propension des fédérations à se doter de structures pour mobiliser les associations

locales et les soutenir dans leurs positions et leurs revendications en faveur du loisir associatif.

9.2 Les ressources et les capitaux du sous-système

Qu'ils soient informels ou institutionnalisés, internes ou externes, ces mécanismes de gouvernance sont des interfaces jouant un rôle indéniable dans l'orchestration du jeu des acteurs. Ils deviennent les avenues par lesquelles sont échangés les ressources et les capitaux du sous-système. Le cadre de cette thèse distinguait six formes différentes de ressources et de capitaux qui sont nécessaires à la gouvernance du sous-système et au fonctionnement de la coalition gouvernante : les ressources financières, matérielles et humaines ainsi que les capitaux intellectuels, sociaux et de légitimité. L'analyse de ces ressources et capitaux permet d'expliquer à la fois l'importance de certains acteurs dans la coalition et leur plus ou moins grande interdépendance et leur contribution essentielle au sous-système.

9.2.1 Ressources financières

La dynamique de dépendance et de collaboration entre le service municipal et ses associations locales peut être expliquée principalement par l'analyse des besoins et des échanges de ressources financières, matérielles et humaines. En fait, les associations locales de loisir sont souvent directement dépendantes du service municipal de loisir pour ce qui est de leurs ressources matérielles et, indirectement, pour ce qui est de leurs ressources financières.

En effet, les politiques de soutien et de reconnaissance de Gatineau et de Québec offrent rarement un soutien financier direct pour les associations récréatives et sportives. C'est principalement par le biais de subventions de programmes, par des contrats de services ou par des projets *ad hoc* que les fonds de la municipalité sont versés aux associations locales. Considérant que ces fonds servent souvent à financer des projets très précis, plusieurs associations tentent alors de proposer une offre de services en se gardant une marge pour l'embauche de personnes rémunérées et, dans certains cas, assurer une permanence au sein de l'organisation. Les associations de loisir, qui dépendent des ressources financières publiques, ont également recours à l'autofinancement par une tarification des activités.

Pour améliorer la capacité financière des associations locales, la municipalité fait de plus en plus appel à celles-ci par des ententes qui s'apparentent à de la sous-traitance. Pour financer leurs services, des associations acceptent, par exemple, des contrats d'entretien d'infrastructures (piscines, bâtisses, terrains sportifs...) ou d'entretien paysager. Pour certains fonctionnaires du service de loisir, le recours à ces pratiques de plus en plus courantes irrite; tout en reconnaissant l'importance du financement des associations, ils émettent de sérieuses réserves à propos de ce type de financement qui tend à la longue à dénaturer la mission des associations :

La mission d'un OBNL, ce n'est pas de faire du gazon, ce n'est pas ça sa mission. Ça peut être accessoire et il faut que ça demeure accessoire. On a brûlé des corporations dans l'ancienne Ville de Québec parce qu'un moment donné, on ne s'est plus soucié de leur mission première, et on s'est aperçu qu'ils étaient devenus des petites PME faiseur de gazon,

d'entretien de piscines pis d'entretien... On se disait, c'est quoi l'offre de service en loisir? [...] Il faut que ça devienne accessoire, il faut que ça soit des partenariats gagnant-gagnant quand tu les embarques dans des choses qui s'éloignent de leur mission première. Leur mission première c'est de répondre aux besoins de leur clientèle dans le domaine du loisir ou du développement communautaire. C'est ça en premier, mais tant mieux s'ils arrivent à faire des activités connexes qui leur permettent de financer ça et garder leur personnel. Mais le jour où ils ont à couper, la première des choses ce n'est pas dans leur mission, sinon ils viennent se dénaturer et après ça, on se demande « comment ça qu'on fait affaire avec quelqu'un qui entretient le gazon, mais il veut que personne ne pile dessus, parce que ça lui coûte trop cher d'engrais! ». On a un terrain de soccer, mais personne n'a le droit d'aller dessus! Tu sais, ça ne marche pas²²⁴.

Il existe peu de mécanismes de subvention qui proviennent de l'extérieur des instances publiques²²⁵. Les associations de loisir ne sont pas admissibles à des subventions d'organisations tels que Centraide qui, dans le cas des organismes locaux de développement social, est un acteur d'une grande importance. Les associations locales dépendent donc fortement des fonds publics.

Il importe toutefois de noter que ces fonds publics ne transigent pas uniquement par le service de loisir. En effet, les élus utilisent également des fonds discrétionnaires pour investir dans des projets d'associations de loisir. Outre les subventions, souvent minimes, des députés (provinciaux et fédéraux) pour des projets particuliers, les élus locaux ont la capacité d'engager des sommes parfois importantes. Comme nous avons pu l'analyser dans le chapitre précédant, la dynamique est toutefois différente entre les élus de Gatineau et de Québec. À Québec, les subventions *ad hoc* aux organismes

²²⁴ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

²²⁵ Notons, à quelques endroits, les revenus des bingos qui servent à financer les activités des organismes.

sont adoptées par le conseil d'arrondissement ou, dans de rares cas, par le conseil municipal. À Gatineau, les élus ont une plus grande marge de manœuvre et peuvent eux-mêmes distribuer leur enveloppe. Il importe aussi de souligner que quelques programmes du gouvernement provincial versent des subventions au service de loisir qui, à son tour, redistribue ces enveloppes aux organismes. Les ressources financières dont jouissent les services de loisir ne proviennent donc pas uniquement de l'appareil municipal. Les ententes entre les municipalités et le ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, servant à financer des programmes culturels dans les secteurs ou les arrondissements, en sont un bon exemple. Il est également difficile de passer sous silence la contribution des gouvernements provincial et fédéral dans les infrastructures de loisir.

Le gouvernement provincial ne finance qu'exceptionnellement les associations locales de loisir. Les centres communautaires et les organismes offrant des camps de jour aux personnes vivant avec une déficience sont des cas rares d'associations locales qui reçoivent une subvention directement des gouvernements supérieurs. La situation est beaucoup plus fréquente pour les organismes de développement social, souvent financés par les Agences de la santé et des services sociaux. La dépendance financière des organisations est une préoccupation majeure des associations locales. Celles-ci n'y voient pas nécessairement une incitation à se mouler aux « façons de faire » locales, mais reconnaissent sentir une pression plus forte en matière de reddition de comptes. Elles craignent par ailleurs que, dans un contexte économique

plus difficile, les montants des subventions ne soient plus au rendez-vous ou accusent une forte diminution.

Rappelons que Gatineau investissait, en 2010, dans le domaine du loisir et de la culture, plus de 62,0 M\$ et Québec, près de 135,6 M\$ (Gouvernement du Québec, 2012b)²²⁶. Une partie importante de ces sommes sont dédiées à la construction, la réfection et la gestion des infrastructures et des équipements, qui constituent l'une des principales ressources du sous-système, soit les ressources matérielles.

9.2.2 Ressources matérielles

Les municipalités jouissent d'une gamme importante et variée d'infrastructures dédiées à la pratique récréative. Ces infrastructures sont soit leur propriété, soit sont financées et partagées avec d'autres acteurs scolaires, communautaires ou privés. Pour certaines organisations – particulièrement en sport, mais également en loisir – l'accès à ces infrastructures est aussi, sinon plus important, qu'un soutien financier. S'il est difficile d'estimer la valeur immobilière des infrastructures de loisir et de sport, lors de leur dernier programme triennal d'immobilisation (2013-2015), les dépenses en infrastructures en loisir et en sport équivalaient à environ 33 M\$ à Gatineau et à 424,6 M\$ à Québec, ce qui représentait respectivement 10,6 % et 26 %

²²⁶ Ce sont les chiffres les plus récents provenant des rapports municipaux produits par le ministère. Ces montants représentent des dépenses *per capita* de 266,99 \$ à Québec et 243,60 \$ à Gatineau, ce qui classe respectivement les deux villes au 2^e et 3^e rang de celles de plus de 100 000 habitants.

des investissements totaux prévus²²⁷ (Ville de Gatineau, 2012b; Ville de Québec, 2012).

Les infrastructures sont les principales ressources des services municipaux de loisir et celles dont les associations locales dépendent souvent le plus. Il s'agit d'une contribution essentielle à la gouvernance du sous-système. Même les associations de loisir les plus nanties ne pourraient supporter la charge d'un aréna, d'un gymnase ou d'un terrain extérieur. En retour de la prestation du service, les associations locales se voient accorder un tarif préférentiel, souvent sous le coût de revient, pour favoriser la participation aux activités offertes. Outre les infrastructures scolaires, qui sont habituellement prêtées à la municipalité plutôt qu'aux associations locales, le service de loisir jouit d'une certaine forme de monopole sur les équipements de loisir. Si la contribution de l'entreprise privée est de plus en plus observée dans la province pour les équipements sportifs (et particulièrement les stades intérieurs de soccer), cet acteur est plutôt absent à Québec et à Gatineau. À Québec, le conseil municipal a même décidé de se porter acquéreur du seul aréna appartenant au privé sur le territoire de la Ville (Normandin, 2009). À Gatineau, les collaborations public-privé se font aussi rares.

²²⁷ À Québec, notons que du montant prévu, un total de 342 M\$ est dédié à la construction de l'amphithéâtre (Ville de Québec, 2012). Sans cet investissement, 3,8 % du PTI est attiré à des projets en loisir et en sport. À Gatineau, les dépenses en loisir sont réparties dans divers postes (sentiers récréatifs (3,3M\$), aménagement des parcs (10,6 M\$), fonds de développement des communautés (11,8 M\$), quelques dépenses d'édifices (environ 7 M\$)), auxquels sont souvent jointes les dépenses liées à la culture.

La forte concentration de ressources matérielles par le service municipal de loisir ne se résume pas uniquement aux infrastructures, mais également à de l'équipement qui peut être prêté (et parfois installé) pour des événements ou des activités particulières. Des associations locales ont mentionné que le prêt de matériel, comme des tables et des chaises, pouvaient devenir crucial à l'organisation d'une activité. Cela ne signifie toutefois pas que les associations locales sont complètement démunies en termes de ressources matérielles. Plusieurs de ces organisations se procurent leurs propres équipements et les mettent à la disposition des autres acteurs du sous-système. Tout en admettant souvent que la contribution de la municipalité est essentielle en termes de locaux ou d'équipements, les associations locales sont souvent autonomes en termes de matériel pour leurs activités. Certaines, en puisant dans leurs surplus accumulés, vont même contribuer aux investissements publics en infrastructures et apporter une contribution financière à l'acquisition de nouveaux équipements :

Au-delà d'organiser des activités de loisir les gens investissent dans les équipements municipaux. Ce qui ne se fait pas ailleurs là, moi j'ai une corporation de loisir là cette année qui va investir, comme par hasard, 25 000\$ dans la rénovation de terrain de tennis. Cherche-les les organismes comme ça qui investissent dans des équipements dits municipaux! Y'en a un autre là dans [un quartier] qui va investir 5000\$ à 10 000\$ pour l'achat de jeux pour des enfants que nous, on va faire installer. Voilà quelques années, on aménageait des jeux d'eau, et bien il y a des organismes qui se font des fonds de réserve puis qui disent « regarde, moi j'ai besoin de ça, et ça coûte 100 000\$ mais je suis prêt à en mettre 50 000\$, es-tu capable de mettre l'autre 50 000\$? ». Tu fais quoi toi? Tu dis « avec plaisir »²²⁸.

Cette pratique, bien que n'étant pas très répandue, reflète bien la volonté des associations locales d'investir dans la communauté. Les ressources matérielles, qui

²²⁸ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

sont un enjeu dans le développement du loisir local, retiennent particulièrement l'attention des élus, qui y voient l'opportunité d'y investir leurs ressources discrétionnaires. Les infrastructures de loisir se retrouvent souvent dans les programmes électoraux des élus locaux. Ces derniers contribuent à leur réalisation même si, parfois, selon certains fonctionnaires, le développement préconisé n'est pas nécessairement cohérent ou le plus efficace. Les infrastructures de loisir ont également été, depuis les dernières années, au cœur des principales politiques en loisir. Les infrastructures récréosportives ont fait couler beaucoup d'encre, certaines s'inscrivant dans les grands chantiers municipaux entamés depuis la fusion; les deux villes analysées se sont en effet dotées de plusieurs nouveaux équipements structurants au cours des dix dernières années. Bref, les infrastructures récréosportives sont associées au développement local et, pour plusieurs, forment la principale raison d'être des services publics de loisir :

Tu auras beau donner 5000 \$ à un club, s'il n'y a pas de terrain, il ne fera rien. [Le service de loisir et les centres de service ont] plein de rôles : d'animation de quartier, de soutien des associations, mais moi, je pense qu'à Gatineau, le plus criant, c'est construire des infrastructures. Tout le monde va être bien content, les hôteliers, puis les commerçants locaux vont l'être aussi, je pense que la Ville fait de gros efforts en ce sens et il ne faut pas qu'ils lâchent²²⁹.

Il est difficile de passer sous silence le rôle joué par le service des travaux publics dans l'entretien des infrastructures de loisir. La qualité de l'action du service municipal de loisir est souvent associée, pour les citoyens, à la qualité de l'entretien des parcs et des infrastructures récréosportives. Or, certains soutiennent que le service

²²⁹ Entrevue réalisée auprès d'un élu de Gatineau.

de loisir a peu d'emprise sur les plaintes des usagers, des citoyens et des associations locales concernant la qualité perçue des services et des infrastructures du territoire :

[Avant la fusion], j'habitais dans une petite ville, j'étais là, j'allais sur le terrain, il y avait un pissenlit et ça m'énervait mais ici on a 150 terrains de soccer... et c'est fait par les travaux publics. L'entretien est fait par les travaux publics, mais ils n'ont pas cette notion de client. Pour nous, le client, c'est un partenaire. Ce qui mine souvent la relation, c'est l'état des installations et des structures que l'organisme utilise. On met beaucoup d'efforts dans les relations humaines des arénas où le professionnel est là puis on va retourner nos appels. Toutefois, leurs besoins premiers est l'équipement, ce sont par exemple les terrains de balle, mais si les lumières ne marchent pas, tu peux bien dire que tu as le plus beau protocole avec les organismes, mais si ton service de base n'est pas là, on chiale. [...] On avait fait un forum en 2006 et c'était une discussion bien ouverte avec les organismes. Tout est beau, pas besoin d'argent, pas besoin de plateaux, le cadre de soutien c'est merveilleux. Mais le discours était : « nos poubelles vont-elles être vidées? Le terrain de baseball va-t-il être gratté? Les lumières vont-elles marcher? » Aussi basique que cela. On veut mettre beaucoup d'énergie pour les prochaines années afin de s'assurer que le service de base pour le client soit rendu²³⁰.

Le service des travaux publics joue donc un rôle important dans la mise en œuvre du loisir public et la gestion des ressources matérielles, mais demeure un acteur dans l'ombre, au pouvoir d'influence limité.

Sur un plan plus opérationnel, il importe de souligner qu'à Québec, la gestion des équipements majeurs, dits à vocation municipale, est décentralisée dans les arrondissements²³¹, ce qui n'empêche toutefois pas le service central de jouer un rôle majeur de développement. Les dossiers d'infrastructures sont débattus par le service

²³⁰ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

²³¹ La seule exception est la Baie de Beauport, qui relève du service central. L'équipement était au cœur d'une stratégie de développement et des négociations avec le gouvernement fédéral (Port de Québec) et nécessitait une vision d'ensemble. Par ailleurs, le Colisée de Québec relève d'Expocité, une corporation municipale.

central et sont exclus des budgets des arrondissements. Un protocole protège d'ailleurs la vocation municipale de l'équipement.

9.2.3 Ressources humaines

Si les deux premiers types de ressources ont clairement démontré la place importante du service de loisir dans la gouvernance du sous-système, les ressources humaines forment la principale contribution des associations locales au sous-système.

Par la contribution d'une main d'œuvre bénévole ou salariée, les associations locales sont généralement aptes à recruter des ressources humaines en quantité suffisante pour leurs projets et la prestation de services aux citoyens. Ces ressources permettent de diminuer le coût de revient d'une activité, tout en s'assurant de la compétence et de l'expertise des ressources impliquées. Le secteur comporte plusieurs employés contractuels saisonniers (moniteurs, instructeurs, arbitres...), employés à un taux horaire relativement bas, mais possédant une expertise particulière. La capacité d'engager des professionnels et des techniciens formés spécifiquement pour les besoins du sous-système est un autre avantage sur le plan des ressources humaines.

L'apport des personnes impliquées bénévolement est indéniablement au cœur de la conception de « prise en charge du milieu par le milieu », une conception maintes fois répétée. Les associations reconnaissent ces bénévoles comme étant au cœur de leur organisation, mais plusieurs s'inquiètent de la situation précaire et des difficultés de recrutement. Certains s'interrogent à la fois sur l'incapacité de recruter assez de

personnes pour offrir leurs services (quantité), mais également sur la compétence requise pour effectuer certaines tâches (qualité). Les difficultés de recruter des administrateurs sur les conseils d'administration ou d'assurer une relève ont été aussi soulevées à quelques reprises. Plusieurs des organismes rencontrés avaient d'ailleurs au moins une place vacante sur leur conseil.

Quant aux ressources humaines du service de loisir, le milieu associatif s'attend de lui qu'il prenne en charge deux principales responsabilités : un rôle de soutien professionnel et un rôle de leadership du secteur. Le soutien professionnel s'opère dans la relation privilégiée entre les intervenants et les administrateurs dans les associations de loisir et un professionnel attiré dans l'arrondissement ou le centre de services. La relation, souvent informelle, permet de développer une relation de confiance et l'échange d'informations. Le rôle de leadership, quant à lui, est joué par les cadres, le service central et les autres acteurs liés à la gestion stratégique du secteur. Il renvoie à la double capacité d'avoir une vision large des enjeux du secteur et de représenter les intérêts de la communauté auprès des élus.

S'il est impossible de nier l'apport essentiel des administrateurs, des intervenants et des bénévoles des associations locales au dynamisme du sous-système, les ressources humaines professionnelles du service municipal de loisir, bien que beaucoup moins nombreuses, sont également jugées importantes. C'est par le maillage de ces deux acteurs aux ressources différentes, mais aux valeurs souvent partagées, que s'opère principalement la mise en œuvre des politiques élaborées.

9.2.4 Capital intellectuel

Le capital intellectuel réfère à la capacité de produire, de maîtriser et de partager le savoir, les connaissances et les compétences. En d'autres mots, c'est par l'échange de connaissances au sein d'une coalition que le capital intellectuel contribue à la création de nouveaux savoirs et savoir-faire, lesquels sont générateurs d'alternatives novatrices susceptibles de solutionner de nouveaux (ou de vieux) enjeux. Le capital intellectuel influence ainsi l'évolution du sous-système et son développement.

À ce sujet, les entrevues montrent qu'il y a peu de canaux officiels de communication établis entre les services municipaux de loisir et leurs associations locales. Le savoir semble hermétique de part et d'autre. Il y a en effet peu d'échanges formels de nouvelles connaissances, peu d'études entreprises conjointement entre le milieu et les municipalités, peu d'opportunités de formation commune initiées par la municipalité ou les associations. Certains mentionnent également l'absence de collaboration au sein même du milieu associatif, chaque association ayant ses propres enjeux et ses propres canaux d'information, et ce, même si plusieurs reconnaissent l'existence de problématiques communes. La présence de tables de concertation sectorielles demeure l'une des exceptions. L'étude des mécanismes a ainsi fait ressortir que les canaux informels d'échanges entre les associations locales et le service des loisirs demeurent la principale avenue de création de nouvelles idées.

Plusieurs répondants ont mentionné en entrevue que des acteurs externes à la coalition gouvernante jouent un rôle particulièrement important dans le développement de ce capital intellectuel. Ces acteurs externes diffèrent toutefois selon qu'il s'agit du milieu du loisir, du sport ou du développement social. En sport, des répondants ont ciblé les fédérations sportives comme étant les premiers responsables de la formation des entraîneurs, des nouvelles connaissances concernant le développement des athlètes et du management de leurs propres organisations. Ce savoir n'est toutefois pas axé sur le développement local du sport en général et il est très spécifique à la discipline concernée. Quant au loisir, il existe peu d'acteurs influents hors du sous-système. L'Association québécoise du loisir municipal et l'Observatoire québécois du loisir ont été cités comme acteurs d'une certaine importance, mais demeurent limités dans leur contribution. Que ce soit en loisir, en sport, ou même en développement social (qui est toutefois plus éclaté), les ressources sont développées pour chaque association, et non pour le secteur.

L'étude a également permis de constater que plusieurs mécanismes de gouvernance en place n'assurent pas *de facto* l'émergence de nouvelles idées. S'il y a un capital possible pour l'émergence de nouvelles idées et de nouvelles façons de faire, les personnes en place et l'animation du mécanisme sont des facteurs déterminants pour le développement de ces ressources. La disparité existante entre les commissions permanentes gatinoises liées au loisir et au développement social en est un bon exemple. Pour plusieurs, la commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire pourrait en faire plus pour générer de nouvelles idées. Pour eux, la

commission, qui « n'est pas un endroit de développement mais de questionnement », est axée sur les propositions faites par le service de loisir et son expertise. Si tous s'accordent pour dire que quelques initiatives ont émergé de la collaboration des acteurs autour de la table, l'impact de la commission sur le développement de nouvelles idées ou le partage de nouvelles connaissances est beaucoup plus ressenti dans les commissions liées au développement social, où les politiques émergent davantage de la rencontre des acteurs.

Le faible nombre de mécanismes efficaces dans le développement de ressources intellectuelles est également au cœur de la gouvernance du loisir public à Québec. En fait, on observe au sein du service central, un acteur de grande importance, une volonté de se donner une nouvelle vocation, celle de contribuer au développement d'un capital intellectuel visant à alimenter les réflexions des acteurs du sous-système. Toutefois, l'analyse n'a pas encore permis d'identifier des mécanismes servant à opérationnaliser cette vocation, outre les rencontres informelles ou des rencontres *ad hoc*, malgré le rôle essentiel joué par le service central en recherche et développement. Les ressources informationnelles relèvent alors de l'important capital social développé au sein du sous-système, une particularité de la gouvernance locale du loisir, comme nous le verrons maintenant.

9.2.5 Capital social

Le capital social réfère à la dimension humaine qui cimente les relations, soit à la confiance entre les acteurs impliqués, aux normes de réciprocité ainsi qu'aux

relations entretenues par les acteurs. Il est ainsi possible d'expliquer les politiques des services municipaux de loisir sous un angle complémentaire aux simples échanges de ressources matérielles, humaines, informationnelles et financières. En fait, l'étude du capital social dans les politiques locales en loisir permet d'expliquer certaines particularités du sous-système ainsi que certaines divergences observées entre les deux cas analysés.

D'abord et avant tout, le capital social permet d'expliquer les relations étroites entre le service municipal et les associations locales. À la lumière des observations précédentes, il ressort clairement qu'une collaboration s'observe en dehors des mécanismes formels de gouvernance et que ces échanges se font dans le cadre d'une vision commune et de normes de réciprocité partagées. Ce qui est toutefois intéressant de remarquer est la confiance exprimée entre acteurs locaux en loisir, qui cimenter le sous-système. La nécessité de travailler conjointement est largement partagée et existe depuis longtemps; elle remonte en fait bien avant la réorganisation municipale. La relation a porté fruit. Les acteurs ont accompli avec succès des projets et plusieurs personnes impliquées se connaissent personnellement. Aux canaux formels et très bureaucratisés se sont donc superposés des réseaux informels basés sur la confiance qui expliquent la fluidité dans l'échange des informations, des idées et des autres ressources. Ces réseaux, vecteurs de confiance et de mise en compatibilité des valeurs et des visions des acteurs, expliquent la faible conflictualité au sein du sous-système, la structure quasi-monolithique de la coalition ainsi que la cohésion de ses membres. Les agents de développement dans les centres de services et les

arrondissements sont les principaux artisans de cette complicité. Leur rôle de soutien professionnel est appuyé par l'équipe de direction pour ce qui est des dossiers plus stratégiques.

Le capital social, et plus particulièrement la confiance entre les acteurs, peut également expliquer des différences dans la gouvernance des deux cas analysés. À l'intérieur même du service municipal de loisir, force est de constater une plus forte cohésion à Gatineau qu'à Québec. Si nous avons observé des éléments de la structure institutionnelle qui peuvent expliquer cette différence, il est clair que le niveau de confiance entre le service central et les structures décentralisées diffère grandement. À Gatineau, plusieurs répondants ont mentionné qu'« il y a un désir de se retrouver dans l'équipe, des liens plus naturels se font entre collègues, les relations sont saines en général²³² ». Plusieurs ont également souligné que la confiance à Gatineau s'est construite progressivement, au rythme des changements de personnels et de débats sur quelques divergences. L'impact de ce « stock » élevé de capital social sur la gouvernance du sous-système s'observe à travers les mécanismes de coordination formels – dont les commissions municipales – et plus informels, relevés dans les entrevues. La collaboration y est ainsi plus facile.

À Québec, le degré de confiance observé au sein du service municipal de loisir est plus faible. Certains mentionnent des craintes, voire une certaine méfiance, même si la vision et les valeurs entre le service central et les arrondissements sont

²³² Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

sensiblement les mêmes. On observe d'ailleurs une meilleure cohésion entre les arrondissements qu'entre le service central et les divisions d'arrondissement. Les rencontres entre ces dernières et le service central sont beaucoup moins fréquentes. Il importe de rappeler que les arrondissements gardent une plus grande indépendance et, dans ce contexte, le stock de capital social est moins essentiel à la gouvernance qu'à Gatineau, où la relation est à la fois plus hiérarchique et interdépendante.

9.2.6 Capital de légitimité

Le capital de légitimité, défini comme étant la capacité de se faire reconnaître comme porte-parole de groupes d'intérêts, d'institutions ou d'un secteur, est particulièrement faible chez certains acteurs; une observation qui surprend au premier abord pour un secteur où les citoyens jouent un si grand rôle! Même si les organismes obtiennent de la Ville une reconnaissance formelle par leurs politiques de soutien, peu d'organismes revendiquent de parler au nom du bien commun ou au nom de leur clientèle. Par exemple, les clubs de l'âge d'or ne parlent pas au nom des personnes âgées, même si la Fédération de l'âge d'or à laquelle plusieurs sont affiliés joue ce rôle de représentation, et les centres communautaires prennent rarement position au nom de leur communauté. Certains organismes de sport revendiquent une position au nom de leurs membres (et parfois de leurs athlètes d'élite), particulièrement dans des efforts pour l'obtention de nouvelles infrastructures, mais cette pratique demeure marginale.

De plus, comme nous l'avons mentionné précédemment, il n'existe aucun groupe, tant à Québec qu'à Gatineau, revendiquant une position au nom de l'ensemble (ou

d'une partie de l'ensemble) des organismes du territoire²³³. Même au sein des commissions municipales de Gatineau, les organismes qui y siègent ne prennent pas position au nom de l'ensemble des organismes du territoire qu'ils représentent, même s'ils s'impliquent pour représenter plus que leurs propres intérêts corporatifs²³⁴.

Cette absence de mobilisation du mouvement associatif en loisir et en sport n'implique pas pour autant que le capital de légitimité soit inexploité. Les entrevues ont plutôt démontré qu'il est « repris » par deux autres acteurs, soit les élus et, dans une moindre mesure, le service municipal de loisir. Les élus, presque sans exception, ont mentionné en entrevue être représentatifs de l'opinion publique et à l'écoute de leurs citoyens pour expliquer leurs prises de position ou justifier les politiques de leur service municipal de loisir. Les maires, et particulièrement ceux qui se sont succédés à Québec, ont joué cette carte. À Gatineau, ce sont davantage les conseillers municipaux qui justifient leurs dépenses discrétionnaires en ce sens, même si des fonctionnaires ont mentionné en entrevue qu'ils se sentaient parfois forcés de compléter le financement d'un projet jugé non prioritaire, parce qu'il avait été initié par un conseiller.

Le service municipal a aussi été appelé à prendre position au nom des citoyens, même si les répondants admettent que la situation est délicate. En fait, le service « [essaie]

²³³ À l'exception de regroupements de l'arrondissement de Beauport.

²³⁴ À l'exception de certains organismes en développement social, tel que la Table de concertation des aînés et retraités de l'Outaouais, dont c'est le mandat de représenter cette clientèle. Le secteur du développement social est généralement plus mobilisé, non pas sous le vocable « développement social », mais selon ses secteurs d'intervention.

de ne pas se mettre à la place de l'organisme, parce que c'est lui qui est le détenteur, qui donne le service et c'est [le service de loisir] qui [est] le gardien de l'intervention des organismes, de la qualité des services, de l'équité et de l'harmonisation²³⁵». Il demeure, selon certains répondants, que les services municipaux de loisir prennent souvent des positions fortement inspirées de celles de leurs associations et qu'il devient parfois difficile de ne pas revendiquer en leur nom.

Par ailleurs, l'analyse a aussi permis de constater que certains mécanismes de gouvernance sont également porteurs d'un capital de légitimité. C'est particulièrement le cas des commissions municipales de Gatineau. Les décisions prises lors de ces commissions sont hautement considérées par les élus et deviennent une avenue intéressante pour la mise à l'agenda politique des idées, que ce soit en loisir, sport ou développement social. Pour l'administration publique, les commissions sont d'excellentes occasions pour débattre et peaufiner certaines idées avant la présentation aux autres élus. Pour le conseil municipal, les commissions formulent des orientations de politiques qui ont reçu l'aval de plusieurs acteurs d'importance dans le secteur et sont ainsi assurées d'une bonne réceptivité. Pour les organismes, les commissions recommandent des politiques ayant à la fois été discutées et débattues, avec l'apport de ressources externes ou issues d'idées des associations locales :

Quand l'élu va au conseil, il ne le fait pas en son nom, mais au nom d'une vingtaine d'experts de la région. C'est la même chose avec les autres commissions, et on joue un rôle important. [...] Surtout avec la qualité des

²³⁵ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

intervenants. On a des docteurs sur certaines commissions, ils donnent des arguments, car ils ont étudié la question. Ils ont un apport bénévole important. C'est un point de vue qu'un politicien n'a pas nécessairement le temps de lire. Et il y a beaucoup de nouvelles idées qui émergent par l'expertise autour de la table²³⁶.

Dans une moindre mesure, les politiques de reconnaissance produisent également un capital de légitimité pour les organismes. En reconnaissant ces partenaires, on assiste à l'instauration d'une structure néo-corporatiste, où la municipalité soutient les acteurs privilégiés avec lesquels elle désire travailler. Plusieurs de ces politiques distinguent divers degrés de reconnaissance²³⁷ et divers niveaux de soutien. La position des associations reconnues assure parfois leur hégémonie en empêchant la reconnaissance d'organismes potentiellement concurrents.

Le capital de légitimité a aussi une importance dans l'analyse de la structure des services municipaux de loisir. Les acteurs municipaux utilisent leur capital de légitimité pour justifier leur place, leur rôle et leurs responsabilités à même l'appareil municipal. Les arrondissements face au service central à Québec et, dans une moindre mesure, le service municipal de loisir face aux centres de service à Gatineau, revendiquent qu'ils ont une compétence formelle du champ du loisir et du sport, ce qui a un impact important sur le jeu des acteurs dans la coalition gouvernante. Ce

²³⁶ Entrevue réalisée auprès d'un membre d'une commission liée au développement social, à Gatineau.

²³⁷ Par exemple, Gatineau distingue ses « grands partenaires », ses « partenaires collaborateurs » et ses « partenaires de soutien ». L'arrondissement de la Haute-Saint-Charles, à Québec, distingue quant à elle ses « partenaires », ses « associés » et ses « collaborateurs ». Dans les deux cas, la nature du soutien de la Ville offert pour chacune de ses catégories est clairement définie.

capital de légitimité procure aux instances une force plus importante dans la formulation des politiques.

En somme, l'analyse des ressources du sous-système du loisir public confirme, d'une part, la particularité des politiques des services municipaux de loisir et, d'autre part, l'importance de cette forte complicité avec les associations locales pour la prestation des services à la population. Sans être fusionnelle, cette relation en demeure une de connivence, rapprochant l'administration publique locale des associations citoyennes, comme il est d'ailleurs rarement possible de l'observer dans d'autres secteurs de politiques. L'analyse des mécanismes de gouvernance, du flux de ressources et de la participation active des acteurs permet une lecture intéressante et approfondie du sous-système et de la gouvernance des politiques du secteur. Or, le jeu des acteurs et les structures institutionnelles qui encadrent ces relations ne peuvent, à eux seuls, expliquer l'évolution des politiques de loisir. Le cadre utilisé dans cette thèse aborde également les facteurs endogènes et exogènes au sous-système qui influencent la prise de décision. Le prochain chapitre analyse ces facteurs.

CHAPITRE 10 – FACTEURS ENDOGÈNES ET EXOGENES AU SOUS-SYSTÈME

Ce dixième chapitre traite des facteurs endogènes et exogènes au sous-système du loisir public local et de leur impact sur les politiques du secteur. Le cadre d'analyse comporte huit facteurs, et de ces facteurs, seulement deux feront l'objet d'une analyse approfondie dans ce chapitre (tableau 9).

Tableau 9. Facteurs endogènes et exogènes à la coalition gouvernante du sous-système du loisir.

Facteurs endogènes	Facteurs exogènes
Structures institutionnelles ²³⁸	Conditions économiques
Vitalité du milieu associatif	Structure sociale et culture locale
Mode d'intervention et facteurs historiques	Représentation sociale du rôle de l'État
	Mode de régulation et structures constitutionnelles ²³⁹

Une faible disparité entre les deux cas explique la difficulté d'appliquer certaines dimensions à l'analyse, soit la vitalité du milieu associatif, les conditions économiques, la structure sociale et la culture locale. Tant pour Québec que Gatineau, les deux villes jouissent d'une structure associative en santé et d'une dynamique dyadique avec le service de loisir qui ne laisse paraître rien de problématique. Les deux villes sont clairement en croissance économique depuis au moins la fusion, ont

²³⁸ Analysées dans le chapitre précédent, dans l'étude des mécanismes de gouvernance.

²³⁹ Le mode de régulation est un facteur important si l'on analyse deux cas à des périodes différentes. Quant à l'analyse des structures constitutionnelles, elles sont essentielles pour analyser les disparités dans deux cas provenant de pays différents. Tel que mentionné dans le cadre méthodologique, ces deux facteurs n'ont pas été retenus dans l'analyse.

été peu atteintes par la crise économique de 2008-2009 et profitent d'une situation financière enviable. Le fardeau fiscal des deux villes, en dépit du poids des coûts croissants engendrés par les déficits des régimes de retraite des employés, ne constitue pas, à tout le moins pour la période étudiée, une menace sérieuse aux politiques du secteur.

Il apparaît également difficile d'analyser, dans une perspective comparative, la structure sociale et la culture locale comme facteur déterminant des politiques locales en loisir à Gatineau et Québec, ces deux villes ayant toutes deux une culture post-matérialiste prédominante. En effet, les deux villes, par leur proximité d'une capitale, ont comme citoyens une proportion élevée de cols blancs et de travailleurs de la fonction publique. Pour reprendre le modèle de Savitch et Kantor (2002)²⁴⁰, les deux villes tendent vers un modèle de « développement social » et il devient difficile de comparer les deux cas sur ces critères²⁴¹. De plus, la nature de cette dimension semble faible pour expliquer l'évolution des politiques de loisir.

Par conséquent, le seul facteur endogène au sous-système sur lequel il est possible de comparer les deux cas est l'impact du mode d'intervention et de l'historique de cette intervention sur l'évolution des politiques de loisir. Ce chapitre traitera de ce facteur, en plus d'analyser l'impact de la représentation sociale du rôle de l'État sur les

²⁴⁰ Voir figures 3 et 4.

²⁴¹ Il importe également de se questionner sur l'application de la définition de cette variable et de l'application au cas de Québec. Québec s'inscrit clairement dans une logique de développement social et sa composition sociodémographique tend clairement vers une culture post-matérialiste. Or, la théorie explique difficilement l'appui populaire à la droite dans les banlieues (ADQ, CAQ, Parti Conservateur) qui ont plutôt des valeurs matérialistes (Villeneuve, Jodoin, & Thériault, 2007).

politiques, par l'analyse du référentiel global et sectoriel, seul facteur exogène retenu dans l'étude.

10.1 L'impact de l'historique de l'intervention

L'historique de l'intervention est le facteur externe à la coalition le plus susceptible d'avoir eu un impact sur les politiques locales de loisir et les orientations du service municipal. Cette situation s'observe dans les deux cas où, dix ans après la fusion, il existe encore des structures empruntées aux anciens services de loisir.

La structure décentralisée de Québec a permis la définition « d'une culture, une orientation, une philosophie... une compréhension différente de la Ville²⁴² », souvent issues des anciennes municipalités. Ces disparités s'observent par exemple par une approche basée sur les corporations de quartier à Charlesbourg (Courcy, 1995), une approche communautaire plus forte à Limoilou ou une approche de prestation directe aux citoyens dans les municipalités plus petites, à l'ouest de Québec. L'évolution des politiques actuelles est tributaire à la fois des orientations et des structures des anciennes villes, qui reflètent une philosophie de partenariat entre la Ville et ses associations. La structure décentralisée par arrondissement permet ainsi le respect de ces particularités locales et a un impact indéniable sur le jeu des acteurs. Ces façons de faire sont ancrées à même le tissu social de la communauté :

Tu ne peux pas [changer ces façons de faire du jour au lendemain] parce que c'est une dynamique. Ça fait cinquante ans ou soixante ans que le loisir

²⁴² Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

s'est développé dans les quartiers populaires. Les gens s'impliquaient, c'est là qu'ils ont créé un patrimoine communautaire que tu n'as pas ailleurs. Avant d'avoir les résultats, ça va peut-être prendre vingt, vingt-cinq ans. Pour la clientèle qui est dans d'autres arrondissements, là-bas, ce qu'ils veulent, c'est de l'instantané. Ils veulent payer, c'est les services. C'est tout à fait correct. Tout à fait correct. À moins qu'il y ait un groupe qui décide de se prendre en charge dans l'ouest. Mais là il faudrait le supporter. S'il y en avait un qui voulait vraiment, et il y aurait une synergie, mouvement de masse pis ils veulent prendre le loisir en charge... Ah! Là ce n'est pas pareil. Mais ça, tu ne peux pas le provoquer là. Par contre, c'est tout à fait normal que les citoyens dans Limoilou et que les citoyens dans l'ouest aient accès à des programmes de camps de jour selon les mêmes normes, mais que ça se soit offert par d'autres, ça c'est vraiment les saveurs locales²⁴³.

Cette « saveur » ou culture locale influence, par les modes d'intervention²⁴⁴, la mise en œuvre des politiques et l'historique des services municipaux de loisir et des associations de loisir. Pour les répondants provenant de l'arrondissement Charlesbourg, il est clair que la structure par corporation de loisir de quartier a instauré rapidement un mode d'intervention en soutien aux organismes (faire avec) et que la production directe d'activités (faire) n'a jamais été au cœur des politiques locales de loisir. Ce mode d'intervention fait partie intégrante de la culture du service municipal. Pour l'arrondissement Laurentien, qui avait initialement intégré complètement ou partiellement cinq anciennes villes, l'harmonisation de cette culture a été plus difficile, ayant à conjuguer avec deux approches différentes :

Au départ, Cap-Rouge, Val-Bélair, L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin c'était quatre modèles qui se ressemblaient étrangement dans son intervention de loisir. C'est vraiment le modèle de Sainte-Foy qui, lui, était différent. Sainte-Foy était davantage dans le faire-faire que dans le faire et aussi dans sa programmation, les activités étaient davantage centralisées vers le centre de la ville au lieu d'être dans les différents secteurs. Ce qui

²⁴³ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

²⁴⁴ Faire, faire avec ou faire-faire (Gagnon, 1996).

est quand même une particularité. Alors nous, quand nous avons repris le territoire de Sainte-Foy, ça a créé un certain malaise au départ parce que les gens voyaient le dynamisme qu'il y avait par exemple sur le territoire de Cap-Rouge, le territoire de Saint-Augustin, le territoire de Val-Belair. Là le petit territoire de Chauveau- Champigny [à Sainte-Foy], qui eux allaient chercher leurs services de façon centralisée, trouvaient ça *plate* de voir que ils étaient obligés de se rapporter à un endroit central au lieu d'avoir l'activité à proximité. Alors ça, ça a été une des lacunes qu'on a eu à combattre puis à essayer de corriger tout au long de l'existence de l'arrondissement de Laurentien. Et ça nous a amené d'ailleurs à faire des consultations avec ces gens-là, à essayer de chercher des noyaux de gens intéressés et on y est arrivé tranquillement parce que là on vient d'inaugurer un centre communautaire dans le secteur de Champigny, justement un secteur qui n'avait absolument rien comme lieu de rassemblement²⁴⁵.

Il est possible de conclure qu'à Québec, l'historique d'intervention des anciennes municipalités a encore un impact sur l'évolution des politiques de loisir de la nouvelle Ville. Cet historique définit la culture organisationnelle du service de loisir et façonne le rôle de la municipalité dans la prestation des services de loisir, en influençant son mode d'intervention. La structure décentralisée permet d'observer des disparités dans la prestation de services entre les arrondissements, ce que les répondants considèrent comme normal.

Le même phénomène s'observe à Gatineau; la situation y est même renforcée par les structures de secteurs qui reprennent intégralement les frontières des anciennes municipalités. Les politiques prennent indéniablement la teinte des anciennes politiques en place avant la fusion. L'harmonisation des politiques en loisir a été ardue à mettre en œuvre, pour des raisons à la fois culturelles et politiques. En effet, il

²⁴⁵ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec.

était difficile d'augmenter l'offre de services dans les secteurs moins nantis et de descendre l'offre de services dans les autres. Toutefois, la principale difficulté évoquée par les répondants dans l'harmonisation des politiques est la présence de secteurs aux tailles différentes et aux cultures différentes, ce qui a finalement favorisé le *statu quo* :

Un des plus gros écarts, c'est la population. Je te parle de Masson, de Buckingham, disons 8000 habitants comparé à Gatineau, 110 000, tu ne peux pas penser de la même façon. Ça faisait longtemps qu'il y avait des services de loisir dans ces petites municipalités, ce qui fait qu'il y avait quand même une certaine réflexion sur les programmes. La plus grosse différence que j'ai vue, c'est à Aylmer. Ils aidaient la Croix Rouge, la banque alimentaire... ils étaient dans une culture plus anglophone, tu vois ça plus aux États Unis et au Canada anglais, alors que dans les autres villes, c'était vraiment loisir et sport en se disant tout ce qui est social, ça relève du gouvernement et pas de nous. Quand est venu le temps d'amalgamer cette affaire, ce n'était pas évident²⁴⁶.

Cette différence entre la « culture anglophone » et celle observable dans les autres secteurs est mentionnée à quelques reprises à Gatineau. Certains mentionnent un plus grand « laissez-faire » et un moins grand soutien aux initiatives citoyennes à Aylmer, tandis que l'on observe un plus grand « paternalisme » dans les secteurs francophones. Une signature locale unique aux autres secteurs a aussi été remarquée, entre autres dans les politiques plus sportives à Gatineau ou par l'influence du modèle de « Hull, Ville en santé » en développement social, qui ont encore un impact important sur les orientations et les façons de faire de chacun des secteurs.

²⁴⁶ Extrait d'une entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Gatineau.

Malgré ces particularités propres à chaque arrondissement et chaque secteur, il est quand même possible de conclure que les politiques de loisir partagent sensiblement le même référentiel et le même bagage normatif, particulièrement dans les politiques et les orientations issues du service central. La prochaine section explore ce référentiel sectoriel, ainsi que son rapport avec le référentiel global.

10.2 Réflexions sur le référentiel global et sectoriel

Les deux cas partagent, de façon globale, le même référentiel sectoriel, qui s'inscrit dans le bagage normatif initié et véhiculé par les associations professionnelles, dont l'AQLM²⁴⁷. Le loisir public y est défini comme un gage de qualité de vie, devant placer au cœur de son intervention le citoyen comme partenaire de la prise en charge du milieu. Le rôle de catalyseur des initiatives citoyennes est partagé par presque tous les acteurs et le modèle du « faire avec » est celui privilégié dans la majeure partie des cas. Les services de loisir des deux Villes ont adopté le même référentiel sectoriel, très campé. Or, force est de constater que ce référentiel sectoriel, à saveur interventionniste, s'inscrit pourtant mal dans le référentiel global en place.

Dans une relecture de *L'État en action*²⁴⁸, Muller affirmait en 2004 qu'un nouveau référentiel global s'est imposé : « le référentiel de marché fondé sur l'idée que les mécanismes du marché sont plus efficaces que les mécanismes publics pour réguler

²⁴⁷ Selon certains répondants, l'Université, et plus particulièrement la professionnalisation du récréologue, jouerait également un rôle dans la diffusion de ce bagage normatif, ce qui favoriserait une unité dans la vision du rôle du service municipal de loisir, de ses valeurs et de ses principes.

²⁴⁸ Publié en 1987.

les sociétés modernes [implique à son tour] une nouvelle vision du rôle de l'État » (p.35), poussant ainsi plus loin cette conception du référentiel global de marché. Sur cette idée, que l'on peut associer aux prémisses du nouveau management public, il devient difficile d'analyser, dans les deux cas, ce « rapport global-sectoriel » ou plus précisément, l'articulation du référentiel sectoriel par rapport à ce référentiel global. En effet, le référentiel sectoriel du loisir public est clairement, dans les deux cas, favorable à une intervention plus marquée du gouvernement local, ce qui va à l'encontre du référentiel global établi. Les deux municipalités ont même rejeté des propositions de s'associer avec des entreprises privées pour le développement et la gestion de leurs infrastructures, lorsque l'occasion s'est présentée.

Des notions, pourtant présentes au gouvernement provincial, introduites entre autres par la *Loi sur l'administration publique* (reddition de comptes, mesure de performance, indicateurs de résultats, planification stratégique...) ne s'intègrent que timidement et marginalement dans les politiques locales, et plus particulièrement dans celles de loisir. Le discours politique ne fait pas complètement abstraction de ce référentiel comme le témoigne, entre autres, l'usage d'un discours axé sur le clientélisme. Bien qu'elle demeure rarement intéressante pour la Ville ou rentable pour les entreprises, l'implication du privé n'est pas rejeté *ipso facto*. Toutefois, le référentiel sectoriel du loisir public, tant dans sa dimension cognitive (pour l'interprétation causale des problèmes à résoudre), sa dimension normative (pour la définition des valeurs et de ce qui est juste) et sa dimension instrumentale (pour les

principes d'action orientant l'action) (Jobert, 1992, pp. 220-221), colle difficilement au référentiel global, qui fait la part belle au nouveau management public.

C'est en référence à une conception plus sociale qu'économique que l'on peut associer des images cognitives globales aux politiques de loisir au Québec. En effet, le modèle des référentiels de Jobert et Muller (1987) et la représentation sociale du rôle de l'État en découlant sont centrés sur une redéfinition du rôle de l'État dominée par l'économie. Le modèle est d'ailleurs toujours pertinent pour expliquer l'évolution des politiques de loisir britanniques, fortement influencées par des orientations néolibérales imposées par de nombreuses réformes (Coalter, 1995, 2006; Ravenscroft, 1998). Or, ce modèle peut difficilement servir à expliquer l'évolution des politiques locales de loisir au Québec, notamment leur tendance à s'inscrire à contre-courant du référentiel global. Trois réponses permettent d'expliquer cette absence de confrontation dans les images de la représentation du rôle de l'État.

Si les politiques de loisir au Québec ne s'inscrivent pas dans un référentiel global à dominante économique, cela tient au fait qu'elles participent d'un registre d'images cognitives davantage associées à la conception sociale de l'intervention étatique. Ce « rapport global-sectoriel » devient ainsi cohérent lorsqu'on observe, par exemple, le service municipal de loisir comme organe d'articulation entre le gouvernement provincial et de nombreux secteurs cherchant à s'implanter localement. Nous pensons entre autres au rôle du sport local et de l'activité physique dans les politiques favorables à la santé ou aux nouvelles responsabilités en développement social. Les

services municipaux de loisir s'inscrivent donc au cœur du référentiel global de l'État et de sa représentation sociale, mais dans un secteur qui ne participe pas prioritairement au développement économique.

Il serait toutefois malavisé de conclure que les politiques locales de loisir évacuent toute finalité économique. Les politiques des services municipaux de loisir ont consolidé au cours des années 90 un discours aux saveurs plus économiques, en réaction à l'émergence d'un discours néolibéral plus prononcé. Les politiques de loisir, notamment lorsqu'elles côtoient des interventions ou des projets sportifs ou culturels professionnels, sont toujours susceptibles d'une instrumentalisation à saveur économique; leurs retombées économiques directes et indirectes à court ou à plus long terme pour le mieux-être de la population, le développement et l'image de la ville seront ainsi soulignées. Dans les entrevues, ce sont souvent les élus qui justifient certains investissements de la Ville en ce sens, particulièrement en « vendant » la Ville par la qualité de vie du milieu et ses loisirs.

Le troisième aspect qui explique que les politiques des services municipaux de loisir au Québec ne sont pas en porte-à-faux par rapport au référentiel global en place est qu'elles proposent un modèle dans lequel la société civile supplée au monde des affaires. Ainsi, le référentiel global, qui préconise un modèle où le marché est plus efficace que le secteur public pour réguler la société, s'observe en quelque sorte dans ces politiques. La « privatisation » de l'action municipale en loisir s'organise ainsi autour des associations, et non de l'entreprise privée. Comme le mentionnait un

répondant, « les PPP, ça fait longtemps que ça existe chez nous²⁴⁹ » et en ce sens, les orientations générales des politiques de loisir s'inscrivent adéquatement dans une logique où l'État doit « lâcher la rame et prendre le gouvernail » (Osborne & Gaebler, 1992). Une logique, en somme, où il importe de s'assurer que les services soient de qualité, sans nécessairement que l'État ou la municipalité en soit le prestataire. Le sous-système du loisir municipal a développé et consolidé un bagage normatif très solide sur ce double rôle de catalyseur de la qualité de vie et d'incubateur de modes variés de (co)production et de (co)prestation avec le milieu.

Par ailleurs, dans l'analyse des images cognitives rattachées au loisir public local et de l'évolution récente des politiques des services municipaux de loisir, il importe de souligner le rôle important du gouvernement provincial. Au cours des vingt dernières années, différents ministères ont façonné, à leur façon, les politiques de loisir; plus précisément, ils ont fait exploser le champ des responsabilités des services municipaux de loisir en leur accolant leurs propres préoccupations pour une action cohérente au palier local. Le service municipal de loisir étant le plus sollicité pour prendre en charge ces nouvelles responsabilités sociales, une myriade de programmes touchant la culture, les aînés, la famille, les saines habitudes de vie... se sont ainsi progressivement retrouvés dans la « mission » et le mandat de ce service. Ces programmes, souvent assortis d'une enveloppe budgétaire, influencent la vision du

²⁴⁹ Entrevue réalisée auprès d'un fonctionnaire de Québec. Le répondant soulignait tout particulièrement le modèle de gestion par quartier de l'arrondissement de Charlesbourg, qui existe depuis les années 1970.

secteur et, ce faisant, le développement des images cognitives rattachées au service municipal de loisir.

Plus précisément, la faible influence des directions rattachées au loisir et au sport au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport sur les politiques locales de loisir peut être expliquée par le nombre peu élevé de programmes spécifiques (et d'enveloppes budgétaires) s'adressant aux municipalités. La faiblesse des mécanismes de coordination entre les villes et le MELS ainsi que la structure « néocorporatiste » de ces directions, axée sur les fédérations dites nationales, expliquent l'influence négligeable de cette instance.

Nous pouvons affirmer en conclusion que les politiques municipales de loisir sont influencées par les référentiels global et sectoriel sur le rôle de l'État, mais que cette influence s'accorde davantage avec la conception sociale qu'avec la conception économique qui sous-tend ce rôle. Ces référentiels sont construits et diffusés entre autres par les gouvernements supérieurs, puis renforcés par des programmes d'aide financière et le bagage normatif qui, souvent, les accompagnent. En ce sens, l'approche par les référentiels développée par Jobert et Muller (1987) est une avenue intéressante, mais ne permet pas d'expliquer de façon satisfaisante l'évolution des politiques de loisir. Elle demeure également incapable d'expliquer les différences observées entre les cas de Gatineau et de Québec. L'application d'un modèle holistique demeure par conséquent la meilleure avenue pour étudier les nombreuses facettes du sous-système du loisir public municipal. Le prochain chapitre explore

davantage cette piste, en portant une attention particulière au jeu des acteurs ainsi qu'aux structures institutionnelles qui l'influencent.

PARTIE 5 :
INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

CHAPITRE 11 : INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Ce onzième chapitre vise un retour sur les neuf hypothèses de recherche, à la lumière des résultats de notre analyse comparative des cas de Gatineau et de Québec. Ce retour permettra de discuter et de situer ces résultats par rapport à la littérature scientifique existante et, le cas échéant, bonifier le cadre proposé. Les hypothèses et la discussion sont présentées en trois parties, reprenant la structure de notre cadre d'analyse : la gouvernance du sous-système et le jeu des acteurs, les mécanismes de gouvernance du sous-système ainsi que les facteurs endogènes et exogènes au sous-système.

11.1 La gouvernance du sous-système et le jeu des acteurs

Les deux cas analysés ont permis de constater que ces services municipaux de loisir ne sont pas monolithiques. Certains sont fractionnés en services complémentaires, centralisés et décentralisés, sans relations hiérarchiques entre eux, ce qui a un impact indéniable sur la gouvernance d'ensemble du sous-système, d'une part, et sur la définition même de ce que constitue un « service de loisir » et de sa coordination intra et interorganisationnelle, d'autre part. Que, dans les deux cas étudiés, le service municipal de loisir ne forme pas un tout nous éclaire sur nos trois premières hypothèses. Plus précisément, cette définition du service municipal de loisir a eu un impact sur son rôle dans la coalition, sur les relations à l'intérieur même de la coalition et, dans une moindre mesure, sur l'émergence de coalitions opposées.

11.1.1 Hypothèse #1 : Le rôle du service municipal dans la coalition

H1. Si tous les acteurs du sous-système du loisir public local jouent un rôle important dans la mise en œuvre des programmes municipaux de loisir, la formulation des politiques locales de loisir demeure largement sous le contrôle du service de loisir. Cette phase peut être qualifiée de technocratique, la société civile y jouant un rôle moins important.

Cette première hypothèse visait à analyser, d'une part, le rôle différent joué par les acteurs dans la formulation des politiques et dans la mise en œuvre, et d'autre part, à remettre en question la conception consensuelle de la prise de décision dans le secteur du loisir municipal. Il a été observé que le service municipal de loisir joue un rôle essentiel dans la coordination du secteur et la mobilisation des acteurs. Si le service municipal de loisir mobilise cette « capacité d'agir », il est cependant clair, dans les deux cas étudiés, que la mise en œuvre des politiques de loisir est l'apanage d'une myriade d'acteurs, et non seulement l'œuvre de l'administration publique locale. La pratique libre d'activités récréatives est souvent prise en charge par la municipalité, tandis que la structure du loisir organisé appelle à la collaboration de nombreux partenaires.

Quant à la place de la société civile dans le processus de formulation, elle est beaucoup plus subtile; celui-ci tend même à l'exclure. Bien que nous ayons observé une très forte cohésion entre le service municipal de loisir – et plus précisément, ses structures décentralisées – et les associations locales, il existe en fait bien peu de mécanismes permettant aux associations locales d'être réellement au cœur de la définition des enjeux et des décisions entourant le choix des orientations ou des

instruments à mettre en œuvre. Les intérêts des associations locales passent d'abord et avant tout par les relations informelles que ses membres développent avec le service de loisir; ce dernier adapte ses stratégies en fonction de la réalité vécue (ou du moins perçue) dans le milieu. À défaut d'organismes ou de mécanismes formels qui mobilisent et représentent le secteur, la formulation des politiques tend ainsi à exclure les associations locales, ou du moins, à les interpeler seulement dans des cas spécifiques. La relation entre le service municipal de loisir et les associations locales – et la structure de la coalition gouvernante – est principalement constituée d'un ensemble de relations dyadiques (des relations privilégiées entre une association et le service de loisir), et non d'un réseau (un ensemble d'interaction entre les associations et le service de loisir). En d'autres mots, la société civile engagée dans le secteur agit davantage pour ses propres intérêts sectoriels qu'elle ne le fait (ou pourrait le faire de façon plus cohérente) au nom du loisir en général.

La société civile en loisir est morcelée et spécialisée (théâtre amateur, du soccer, de l'âge d'or...). Lorsque les associations locales travaillent de concert, elles le font davantage dans une perspective de concertation locale²⁵⁰, de répartition d'une enveloppe budgétaire ou de promotion ou de défense d'un projet ponctuel. L'un des résultats les plus surprenants, à la lumière du cadre utilisé, est l'absence d'un acteur de la société civile qui a, ou cherche à développer, un capital de légitimité qui pourrait lui permettre de se prononcer au nom du loisir public. Le rôle des

²⁵⁰ Par exemple, le rôle d'un centre communautaire dans la définition des enjeux et des solutions de son quartier.

associations locales est ainsi généralement effacé dans la formulation des politiques des services municipaux de loisir. Compte tenu de leur expertise spécialisée, leur rôle demeure néanmoins essentiel dans la mise en œuvre des programmes du secteur.

Cette situation renforce la position du service municipal de loisir comme chef d'orchestre de l'ensemble des associations locales de son territoire. Cette conception s'inscrit en porte-à-faux avec le discours d'une gouvernance partagée, très présent en loisir public. S'il est rare de voir une relation aussi étroite, tous paliers confondus, entre la société civile et l'administration publique, il s'avère difficile de prouver que cette gouvernance soit aussi participative qu'on le prétend. Nos observations montrent que ce n'est pas parce que l'intervention en loisir public préconise une prise en charge active du milieu par la société civile qu'une gouvernance dans laquelle les pouvoirs et les influences sont partagées s'y développe *ipso facto*.

L'étude a aussi démontré que la faible présence des associations locales dans la formulation des politiques locales de loisir n'est pas forcément synonyme d'un processus technocratique. Sur ce point, les deux cas varient considérablement, non pas en raison du rôle joué par la société civile dans le processus, mais en raison de la place occupée par les élus. La gouvernance du loisir à Québec est fortement influencée par le conseil municipal – et plus particulièrement le cabinet du maire – tandis qu'à Gatineau, elle emprunte clairement une tangente plus technocratique, laissant au service municipal de loisir la responsabilité de formuler les politiques du secteur.

Par ailleurs, force est de constater que la place moins importante du service municipal de loisir dans la formulation des politiques locales de loisir à Québec ne s'explique pas tant par des problèmes de coordination entre le service central et les arrondissements que par le peu de confiance, voire la méfiance, que l'administration actuelle nourrit à l'endroit de la fonction publique. L'analyse de Québec permet d'observer que le style de leadership du maire actuel joue un rôle considérable dans la gouvernance locale du secteur. L'articulation et l'utilisation des mécanismes de gouvernance en place déterminent en effet le degré de centralisation/décentralisation de la gouverne et, ce faisant, la place plus ou moins importante laissée à la société civile et à une gouvernance de type participative. L'utilisation intensive des commissions municipales à Gatineau et le peu d'importance accordée aux conseils de quartier par les maires Boucher et Labeaume à Québec le montrent éloquentement.

Le service municipal est indéniablement au cœur des politiques de loisir à Gatineau. Même avec la présence de mécanismes de gouvernance visant spécifiquement à intégrer la société civile, c'est par son expertise que l'administration publique locale joue un rôle important dans la gouverne. En effet, l'analyse de la Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire de Gatineau a permis d'observer que les idées émergent principalement du service municipal de loisir. Par la commission, ces idées gagnent en légitimité et atteignent plus facilement l'agenda et l'« imprimatur » politiques. Le mécanisme de gouvernance renforce ainsi, indirectement et involontairement, le rôle du service municipal de loisir et, par là, le caractère

technocratique de la gouvernance du secteur. Si la contribution du maire est moindre sur le plan des idées, on doit cependant lui accorder la mise en place de règles institutionnelles qui favorisent une technocratie plus forte et une participation civique aux enjeux en loisir.

En raison de la forte influence du maire sur la gouvernance du loisir à Québec, on ne peut confirmer l'hypothèse #1. Les observations confirment tout de même le rôle essentiel que joue la société civile dans la mise en œuvre des politiques. Il importe également de souligner le rôle actif joué par la société civile dans les commissions liées au développement social à Gatineau, un secteur sous la responsabilité du Service des loisirs, des sports et du développement des communautés.

11.1.2 Hypothèse #2 : La présence de tensions à l'intérieur de la coalition

H2. Les tensions à l'intérieur de la coalition gouvernante sont faibles, voire inexistantes.

Sur l'existence de tensions à l'intérieur de la coalition gouvernante, l'étude permet d'arriver aux mêmes conclusions dans les deux cas et confirme l'hypothèse. La relation entre la municipalité et les associations locales en est une de collaboration, de complémentarité (Najam, 2000; Young, 2000) et de non-concurrence, ce qui réduit les risques de confrontation au sein même de la coalition. La relation observée n'est pas aussi conflictuelle qu'entre l'État et les organisations communautaires autonomes. Même dans le secteur du développement social, où la relation entre les

organismes communautaires et l'État a un historique plus ancré dans la confrontation (Lamoureux *et al.*, 2002), les dissensions sur le plan local sont peu fréquentes.

S'il existe une tension au sein de la coalition du loisir public local, ce n'est pas entre la municipalité et les acteurs du milieu. Elle vient plutôt de l'articulation entre les services centralisés et décentralisés, donc de la structure même du service municipal de loisir. La création d'une structure bicéphale, en 2002, a créé quelques résistances et chacun, à tâtons et prenant légitimité des nouvelles chartes municipales en place, a revendiqué sa place dans la nouvelle organisation. À Gatineau, les centres de service ont revendiqué leur importance dans la définition de politiques ancrées dans les réalités du milieu en même temps que dans une structure qui accorde plus de pouvoirs à la structure centrale. À Québec, c'est le scénario inverse, les arrondissements jouissant d'une autonomie forte face à la structure centrale. Les tensions que l'on y observe ont un impact d'autant plus marquant sur la culture organisationnelle et la gouvernance du service et de ses politiques que la structure municipale demeure, somme toute, relativement jeune.

Si les tensions dans la coalition ne sont pas inexistantes, elles demeurent quand même faibles et ne semblent pas affecter la relation avec les acteurs au-delà des frontières de l'institution locale. L'impact sur la gouvernance du service municipal est toutefois indéniable, son efficacité passant entre autres par la coordination des efforts des nombreux organes qui relèvent de lui. La relation est particulière, et à notre

connaissance unique à quelques services municipaux, par ce clivage clair dans le rôle et les responsabilités de chacun.

11.1.3 Hypothèse #3 : La présence de coalitions opposées

H3. Le sous-système du loisir n'étant pas un secteur où des coalitions aux croyances et aux intérêts bien campés s'affrontent, la coalition gouvernante y jouit d'une certaine position hégémonique.

En s'inspirant des prémisses conceptuelles des coalitions plaidantes de Sabatier et Jenkins-Smith (1999), il a été possible d'observer, comme dans certaines études portant sur d'autres secteurs de politiques, dont celle de Saint-Pierre (2003) sur la culture, l'absence de compétition entre coalitions dans les politiques des services de loisir. Ce résultat était attendu, considérant, entre autres, la faible dissension des acteurs autour des enjeux liés à ce secteur. Les valeurs, les orientations et la définition des enjeux gravitant autour des services municipaux de loisir sont en gros les mêmes. Le dossier des heures de glace et celui de la tarification imposée aux non-résidents à Québec pourraient éventuellement déboucher sur l'émergence de deux coalitions s'opposant à la Ville de Québec : l'une regroupant les municipalités de la périphérie et les principales associations sportives touchées par les nouvelles mesures, l'autre formée de l'actuelle coalition gouvernante. Pour le reste, tant à Québec qu'à Gatineau, le service municipal de loisir jouit d'une position quasi-hégémonique dans son secteur. Aucun des deux, en effet, n'a été confronté jusqu'ici à coalition défendant des intérêts radicalement éloignés des siens, ni à l'existence de plus d'une coalition aux intérêts divergents.

Nos résultats confirment la troisième hypothèse. On observe toutefois à Québec une coalition qui évolue parallèlement à celle étudiée dans la thèse mais à l'extérieur des frontières du service municipal de loisir. L'enjeu du sport est au cœur de cette coalition, mais dans une perspective de sport-spectacle, de tourisme sportif et de sport comme outil de développement économique.

L'arrivée au pouvoir du maire Labeaume en 2007 n'est pas étrangère à la formation de cette coalition. Les dossiers de l'amphithéâtre, d'une éventuelle candidature de la Ville aux Jeux olympiques et des événements majeurs comme le *Red Bull Crashed Ice*, le championnat mondial de hockey en 2008 et la conférence SportAccord 2012, qui sont au cœur des priorités de l'actuel conseil municipal, ont en effet contribué à la structuration de cette coalition. La désignation par le maire de « champions » issus de l'extérieur de l'institution locale qui, par leurs propres ressources ou par leur capacité de mobiliser celles en provenance d'autres acteurs locaux ou extérieurs, acceptent de piloter certains dossiers, a constitué un puissant vecteur de cette « coalition sportive ». Le maire s'entoure ainsi de personnes jouissant d'un bon réseau de contacts (capital social), d'une forte connaissance du milieu sportif (capital intellectuel) et dont certaines têtes dirigeantes d'entreprises privées sont prêtes à

prendre des risques et à investir dans l'organisation d'événements²⁵¹ ou le financement de grands équipements²⁵² (ressources financières et matérielles).

Il importe de comprendre ici que cette coalition sportive évolue à l'extérieur des politiques du service municipal de loisir et de sa coalition. En fait, l'administration publique locale est pour ainsi dire évacuée de ce dossier. Le sport, suivant un référentiel de développement économique, se distingue complètement de la pratique récréative et des politiques de soutien aux associations locales. Les deux « référentiels sectoriels » évoluent ainsi en parallèle et les dossiers sportifs priorités par l'administration Labeaume restent en dehors du champ de responsabilité du service municipal de loisir. Il importe de souligner que cette conception du sport existait bien avant l'arrivée du maire actuel et que ces dossiers impliquaient rarement le service municipal de loisir. L'élection de Régis Labeaume a toutefois mis le secteur sportif, notamment professionnel, au premier plan, en structurant ses actions par l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouvelles ressources.

Le sport s'inscrit ainsi progressivement dans l'image de marque de Québec et comme outil de positionnement. En fait, la stratégie d'associer le sport aux orientations de développement économique de Québec prend forme principalement par les événements d'envergure. Malgré un désir maintes fois affirmé d'un retour d'une équipe sportive professionnelle à Québec, c'est à la fois par les infrastructures et par

²⁵¹ Notons Gesteu, en particulier.

²⁵² Notons le rôle de Quebecor dans la gestion du nouvel amphithéâtre de Québec, un important équipement multifonctionnel sportif.

les événements sportifs d'envergure que Québec se positionne dans un nouveau type de tourisme urbain, visant à la fois l'obtention de championnats du monde et de méga-événements. L'idée est loin d'être nouvelle, le sport et sa « spectacularisation » ayant été maintes fois utilisés comme objets stratégiques du développement économique des villes (Gratton & Henry, 2001; Lefebvre, 2003). C'est ainsi qu'à Québec, et à l'instar de nombreuses villes de taille semblable, s'est installée une plate-forme politico-économique visant la poursuite d'événements sportifs, supportée par l'élite locale (Misener & Mason, 2008). La stratégie de Québec est doublée d'une stratégie visant notamment l'acquisition de nouvelles installations qui rendent possible le retour d'une équipe de hockey professionnelle. La coalition sportive impulsée et soutenue par le maire, notamment la stratégie associée à l'amphithéâtre, n'est cependant pas sans soulever certaines inquiétudes dans la population, voire une certaine opposition, même si la promotion et la tenue d'événements d'envergure sont, quant à elles, plutôt bien reçues.

On entrevoit ainsi l'émergence d'un régime urbain « symbolique » (Mossberger & Stoker, 2001) à Québec, lequel cherche à redéfinir l'image de la Ville en utilisant le sport comme levier de développement économique (Henry & Paramio-Salcines, 1999; Misener & Mason, 2008). Selon Misener et Mason (2008), une telle stratégie, qui en est essentiellement une de marketing, participe à la création d'une image et permet à ses partisans de canaliser l'allocation d'une partie des ressources publiques

vers l'obtention et la tenue d'événements²⁵³ (p. 604). Il importe toutefois de bien comprendre que ce régime symbolique à Québec n'a aucun lien et aucun impact sur le sous-système du loisir public qui évolue en parallèle. L'acquisition de nouvelles infrastructures sportives a peu à voir avec les politiques du service municipal de loisir. La pratique récréosportive de ses «clientèles» et les images du développement sportif ne s'opposent pas; elles évoluent plutôt suivant deux dimensions complémentaires. Certains pourraient cependant rétorquer que les sommes investies dans le projet de construction du nouvel amphithéâtre le sont au détriment d'autres infrastructures récréosportives. Or, notre étude ne permet pas de soutenir cette argumentation, la comparaison des PTI au cours de la période étudiée montrant que les sommes consenties au sous-secteur sont demeurées sensiblement les mêmes. Il n'y a donc pas réellement une opposition à la coalition gouvernante du loisir public. Il y a plutôt clairement une instrumentalisation du sport-spectacle dans la stratégie locale de développement économique à Québec.

La comparaison est difficile à faire avec la Ville de Gatineau, en raison notamment de l'envergure moindre des projets. Certes, le service de loisir a été grandement impliqué dans le soutien aux Jeux du Québec de 2010, dans le dossier de construction du Centre sportif de Gatineau et dans celui de la réfection de l'aréna Guertin, des projets qui figurent parmi les plus importants au cours des dix dernières années. Or, on peut parler ici d'un régime symbolique, ou d'une coalition concurrente en sport.

²⁵³ Traduction libre.

Ces résultats viennent nuancer la conception initiale essentiellement « unanime » de la politique locale de loisir que nous avons associée *de facto* aux politiques des services municipaux de loisir. Pour une appréciation plus juste de la situation, il appert nécessaire de distinguer plusieurs types de politiques locales de loisir, et même plusieurs politiques des services municipaux de loisir, dont les dynamiques sont également plus ou moins différentes. C'est ce que nous ferons dans la prochaine section.

11.2 Les mécanismes de gouvernance du sous-système comme interfaces d'échanges de ressources

En concevant le sous-système du loisir public comme un système d'échange de ressources, nous sommes ainsi amenés à nous intéresser aux types de ressources échangées et aux mécanismes formels et informels qui permettent ces échanges et lient les acteurs. À l'exception des mécanismes de gouvernance internes qui définissent la nature plus ou moins centralisée du service municipal de loisir et de la présence de commissions à Gatineau qui favorisent une plus grande participation citoyenne, les deux cas étudiés présentent une structure semblable. La cartographie des politiques locales de loisir, illustrée dans la quatrième hypothèse, suggère néanmoins un ensemble complexe au sein duquel évoluent non pas un, mais plusieurs sous-systèmes, au sein desquels les acteurs varient et dont le rôle et les responsabilités se transforment en fonction des différentes étapes qui jalonnent le processus d'élaboration des politiques.

11.2.1 Hypothèse #4 : La cartographie des politiques des services de loisir

H4. Des différences existent dans la cartographie des politiques des services municipaux de loisir. On distingue ainsi les politiques dédiées spécifiquement au loisir, au sport et au développement social. Les acteurs, les ressources et les relations ne sont pas les mêmes selon que l'on considère l'une ou l'autre de ces politiques.

L'analyse des ressources du sous-système et du rôle des acteurs nous permet d'arriver à deux conclusions importantes quant aux politiques des services municipaux de loisir. D'une part, il y a deux logiques différentes et complémentaires dans la formulation et la mise en œuvre des politiques locales de loisir. Les phases de la formulation et de la mise en œuvre sont distinctes, impliquant des acteurs différents. Les modèles schématiques présentés dans cette section reflètent cette dynamique différente. D'autre part, les politiques des services municipaux de loisir évoluent au sein de trois sous-systèmes de politiques distincts et ne sont pas, par conséquent, le fruit d'« une » coalition gouvernante, mais bien de trois, rattachées à des secteurs spécifiques. Ces coalitions sont toutes encadrées par le service municipal de loisir, jouissent toutes d'une position hégémonique²⁵⁴, mais chacun des secteurs présente une dynamique d'acteurs différente selon qu'il s'agit du loisir, du sport ou du développement social. La différence réside davantage dans leur composition et leurs ressources que dans leurs stratégies et leurs référentiels.

²⁵⁴ Voir hypothèse #3.

La coalition gouvernante du loisir

Québec et Gatineau partagent un mode d'intervention de « faire avec » qui interpelle la collaboration des associations locales du milieu. Les deux services municipaux de loisir jouent principalement un rôle de soutien aux initiatives des associations locales et laissent beaucoup de place aux initiatives citoyennes. Les centres de services de Gatineau et la majeure partie des arrondissements de Québec jouent un rôle plus effacé dans la programmation et la prestation directe d'activités organisées, mais sont impliqués fortement dans l'organisation de la pratique récréative libre. Bref, les acteurs sont sensiblement les mêmes, possèdent des ressources semblables et la relation entre l'administration publique et la société civile est cimentée par un fort capital social qui s'appuie sur un réseau dense de relations informelles et sur des mécanismes formels de soutien²⁵⁵. La relation est privilégiée, dans le sens où l'administration publique traite directement avec les organismes de son territoire, sans intermédiaire représentant le secteur. Ces relations dyadiques particulières permettent l'échange de ressources, particulièrement pour la mise en œuvre des politiques, tout en constituant des occasions d'échanges d'idées dans la formulation des politiques.

La gouvernance du sous-système et l'implication des acteurs s'observent en deux temps. Dans la formulation des politiques, l'implication de la société civile est plus faible et leur influence est plus subtile. Que les mécanismes de gouvernance soient axés ou non sur une participation de la société civile à la formulation des politiques, il

²⁵⁵ Principalement par les politiques de reconnaissance, qui assurent un soutien matériel, professionnel et parfois financier.

demeure que les associations locales y jouent un rôle mineur du fait de la forte fragmentation du secteur. La mise à l'agenda et la formulation sont davantage l'apanage des acteurs administratifs à Gatineau et des acteurs politiques et administratifs à Québec. La société civile joue un rôle plus important, mais pas nécessairement plus influent, dans la mise en œuvre des politiques des services municipaux de loisir.

Les deux cas à l'étude se distinguent principalement par le rôle joué par les acteurs politiques, la structure du service municipal de loisir et les mécanismes formels de gouvernance. Comme le démontrent les figures qui suivent, ces différences influencent la dynamique de la gouvernance du secteur dans les deux villes.

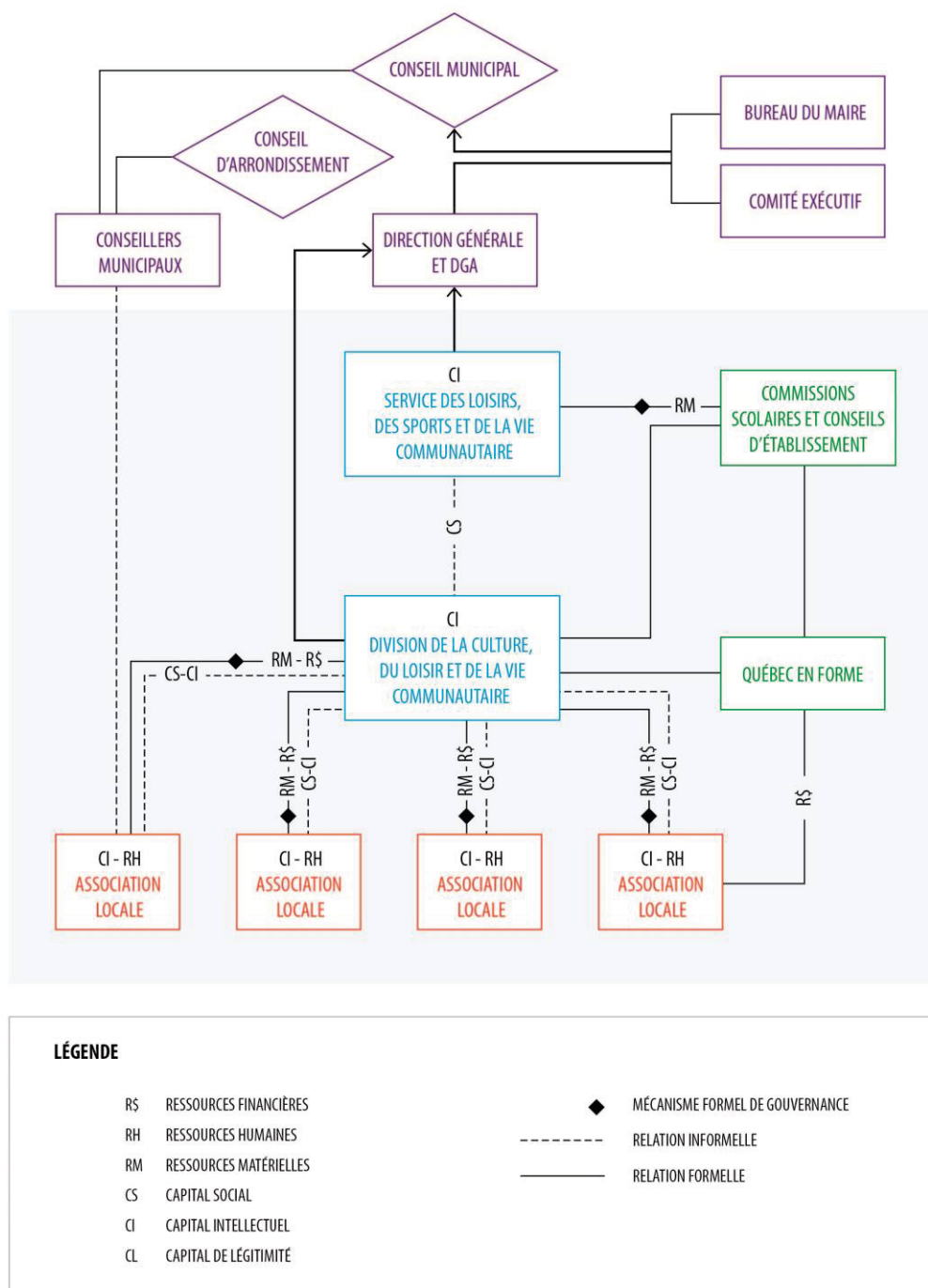


Figure 12. Cartographie de la coalition gouvernante du loisir à Québec.

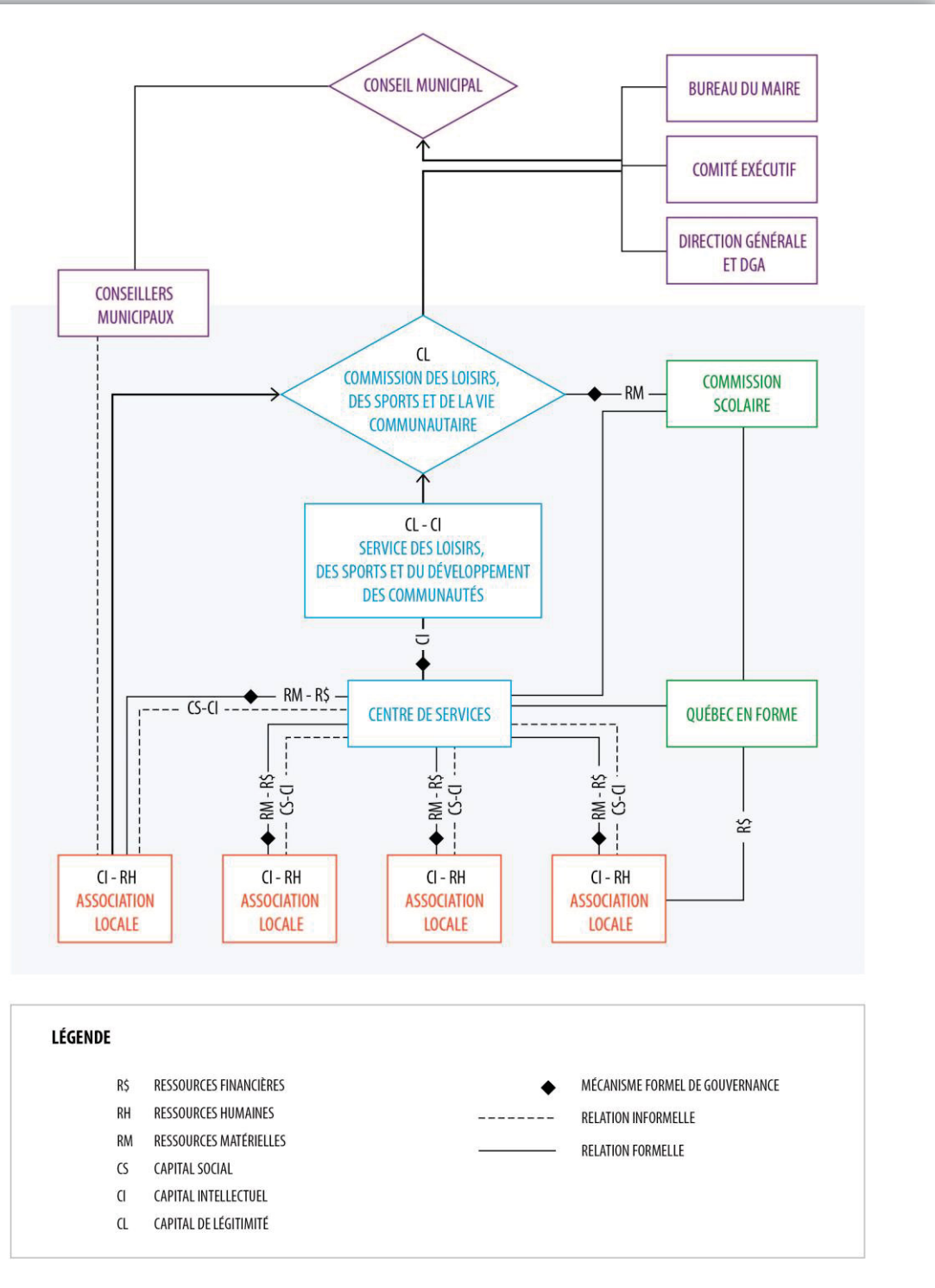


Figure 13. Cartographie de la coalition gouvernante du loisir à Gatineau.

Ces cartographies permettent de constater l'importance des mécanismes formels et informels, comme interfaces d'échange entre les acteurs de la coalition. Dans la relation entre le service de loisir et les associations locales, sont échangées, par les politiques de soutien, des ressources matérielles (souvent par l'accès aux infrastructures) et parfois des ressources financières. Par les relations informelles sont toutefois produites un capital social et un capital intellectuel, nécessaires à la cohésion de la coalition, à la transmission de l'information et sa capacité de générer de nouvelles idées. Le modèle permet aussi d'observer l'absence de mécanismes et de relations entre les organismes de loisir, les ressources transigeant par les directions des arrondissements ou les équipes des centres de services.

Dans les deux cas, Québec en forme et les commissions scolaires apportent des ressources importantes à la coalition gouvernante. Par les ententes municipal-scolaire, le service de loisir a accès aux infrastructures des écoles primaires et secondaires de leur territoire. Quant à Québec en forme, son rôle de concertation dans la promotion d'un mode de vie physiquement actif auprès des instances municipales et des organismes du milieu a un impact plus senti sur la formulation des politiques et apporte des ressources financières à certaines associations locales de loisir.

En fait, la principale différence entre les deux cas ne réside pas tant dans la constitution des coalitions gouvernantes (représentées dans l'encadré gris des figures 12 et 13), mais dans ce qui les entoure. À Gatineau, les efforts de la coalition convergent vers la commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire, qui

vient légitimer la prise de décision. À Québec, en absence d'un tel mécanisme, ce sont les élites politico-administratives qui jouent un rôle important dans la formulation des politiques.

Ces cartographies n'illustrent toutefois pas toute l'implication du service de loisir dans l'organisation de la pratique libre d'activités récréatives. La municipalité est le principal propriétaire d'équipements récréosportifs de son territoire et des efforts importants sont déployés pour que les citoyens puissent vivre leurs expériences en pratique libre. Il faut en effet noter les efforts pour développer le réseau cyclable, les parcs de proximité, les aires de jeux pour enfants et offrir un accès gratuit (Québec) ou à prix modiques (Gatineau) aux bains libres et aux patinoires. Cette fonction est essentielle pour bien comprendre le rôle joué par le service municipal de loisir dans l'organisation de la pratique récréative de son territoire. Le loisir « organisé » nécessite une responsabilité partagée, l'expertise n'étant pas concentrée au sein de l'appareil municipal. Les municipalités étudiées apportent ainsi un soutien pour assurer une pluralité d'activités de qualité. Dans l'organisation de la pratique libre, où le citoyen profite des parcs et équipements de la municipalité sans être inscrit et sans être contraint, l'implication de l'association locale est généralement rare²⁵⁶.

²⁵⁶ À l'exception de certains organismes dont le but est de gérer et animer un équipement communautaire. La Société du Domaine Maizerets, à Québec, est un bon exemple de ce type d'organisme.

La coalition gouvernante du sport

L'étude a permis de constater la présence d'une coalition gouvernante spécifique au sport. En fait, le sous-système du sport ressemble beaucoup à celui du loisir. Il arrive d'ailleurs souvent que les analystes de politiques en loisir comme les citoyens en général ne fassent pas de distinction entre les deux secteurs et confondent loisir et pratique récréative du sport. Après tout, la structure entre les deux secteurs est identique : des bénévoles, regroupés en organisations sans but lucratif, offrent des services aux citoyens et organisent les activités (embauche des officiels, horaires, tournois, etc.).

Le secteur repose donc sur la même structure associative et la même dynamique de soutien. Le service municipal de loisir, noyau dur de la coalition, y joue un rôle semblable à celui qu'il joue dans le secteur du loisir : soutien professionnel et matériel, promotion... La principale différence entre les deux secteurs concerne la prestation des activités. Dans le secteur du loisir, le service municipal de loisir est parfois appelé à organiser lui-même certains programmes, événements ou activités. Dans le secteur sportif fédéré, la responsabilité de la programmation est rarement confiée à un acteur autre que les associations. Le service de loisir s'occupe principalement de la pratique libre et de l'aménagement d'infrastructures sportives (piscines, aréna, parcs, pistes cyclables...). On note aussi que les associations locales sportives sont généralement mieux structurées que le secteur du loisir et sont regroupées en disciplines couvrant un territoire précis. Malgré plusieurs ressemblances avec la coalition gouvernante du loisir, la gouvernance du secteur

sportif présente une organisation et un fonctionnement légèrement plus complexe. Dans les deux cas étudiés, les coalitions gouvernantes se distinguent sous cinq aspects.

Le premier concerne la structure fédérée du sport qui a un impact sur la coalition gouvernante et sur ses ressources. La majeure partie des disciplines sportives possèdent une structure verticale distincte, partant de la pratique locale, appuyée par des associations régionales qui sont soutenues à leur tour par leurs fédérations provinciales, nationales et internationales respectives. Les associations des paliers supérieurs offrent ainsi un support aux associations sportives locales, ce qui n'est généralement pas le cas dans le secteur du loisir. La prise en compte de cette structure sportive multi-palier, qui a un impact indirect sur le sous-système, est essentielle pour comprendre la provenance et l'échange des ressources entre les acteurs.

Le deuxième aspect est la présence d'acteurs dédiés spécifiquement au développement de l'élite sportive. L'implication de ces acteurs est spécifique et cible rarement la pratique récréative ou les activités de loisir. Des organismes, qui évoluent bien souvent à l'extérieur de la coalition gouvernante, comme les unités régionales de loisir et de sport ou, à Québec, le Conseil du sport de haut niveau ont comme mission d'assurer la concertation entre les différents acteurs régionaux pour le développement des athlètes (entre autres professionnels). Le service municipal de loisir, qui peut être un partenaire, est rarement impliqué directement dans le soutien à l'élite sportive.

La présence de l'entreprise privée, notamment son association à certaines initiatives sportives, constitue une troisième différence importante entre la coalition gouvernante du loisir et celle du sport. L'implication du secteur privé s'observe de deux façons. La première a trait à la construction et à la gestion d'infrastructures sportives. Des ententes de ce type sont fréquentes dans les grandes villes du Québec, mais force est de constater qu'elles ne suscitent pas le même engouement dans les deux villes analysées. Ce serait le mouvement inverse. Québec a racheté les arénas privées de son territoire et les deux villes ont refusé les offres de groupes privés intéressés à l'implantation d'équipements sportifs sur leur territoire. La seconde implication des entreprises privées s'observe dans les franchises sportives qui, même si elles ne font pas partie de l'offre de loisir public sur le territoire, attirent un nombre considérable de partisans. Les Olympiques à Gatineau ainsi que les Remparts (hockey) et les Capitales (baseball) à Québec sont des concessions professionnelles ou junior appartenant à des groupes d'affaires privés. Le rôle du service de loisir face à ces organisations est toutefois effacé.

La quatrième différence notée renvoie au rôle joué par les commissions scolaires. Autour des établissements scolaires gravite en effet un ensemble d'organisations et de programmes voués au sport étudiant et au sport-études ainsi que des programmes visant l'adoption de saines habitudes de vie ou l'initiation à des disciplines sportives, tel que Iso-Actif ou les programmes de Québec en forme. Ces acteurs évoluent dans un système propre, parallèle au système sportif « civil » et qui interagit rarement avec la coalition gouvernante municipale, à l'exception des locations d'infrastructures

régies par les ententes scolaires-municipales. Le secteur du loisir ne possède pas ce système parallèle de prestation de services. L'offre récréative parascolaire dans les institutions d'enseignement se fait à l'intérieur même des murs de l'école et implique rarement des acteurs externes.

Finalement, tel qu'introduit dans l'hypothèse précédente, Québec possède une coalition gouvernante spécifique au sport-spectacle, qui s'appuie à la fois sur les infrastructures (et le sport professionnel) et sur la tenue d'événements sportifs. Cette coalition spécifique dédiée au sport-spectacle, qui a un impact négligeable sur la gouvernance des services municipaux de loisir, est la cinquième différence entre les deux cas.

La coalition gouvernante du développement social

C'est avec plus ou moins d'aisance et des stratégies distinctes que les deux villes étudiées ont abordé leur nouveau mandat en développement social découlant de la réorganisation municipale²⁵⁷. C'est sous ce libellé considéré parfois flou que les services municipaux de loisir ont été appelés à reconnaître formellement leur rôle dans des dossiers aussi divers que la crise du logement ou la santé publique. Tant à Québec qu'à Gatineau, ces pratiques existaient à divers degrés avant la fusion, dans certaines des anciennes municipalités maintenant fusionnées. Depuis, la fonction de développement social a été intégrée au sein de leur service de loisir et mobilise des

²⁵⁷ En fait, rappelons que Gatineau n'a pas, dans sa Charte, d'obligations en développement social, contrairement à Québec. Toutefois, ceci n'a pas empêché la Ville de Gatineau de prendre un leadership important dans le développement de ce secteur.

ressources spécifiques. Leur mandat ne se limite plus à la prestation directe de services récréatifs aux citoyens, mais englobe maintenant des responsabilités sociales plus larges, appelées à se définir. C'est pourquoi les services municipaux de loisir sont souvent identifiés comme premier intervenant municipal dans les dossiers à caractère social, dont les responsabilités sont soit partagées, soit principalement celles des acteurs institutionnels du réseau de la santé et des services sociaux.

Le rappel de ce changement est important en ce qu'il contribue à redéfinir les frontières des politiques municipales de loisir et permet de ce fait de mieux comprendre ce qui distingue, sur les plans de leur composition et de leur dynamique, la coalition gouvernante du développement social des autres sous-systèmes, qui obéissent à des logiques bien différentes.

En plus de nouer des partenariats avec les organismes du milieu, le service municipal de loisir joue un rôle transversal par sa volonté de canaliser dans la même direction les efforts d'un ensemble d'institutions pour l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Ce rôle transversal peut s'observer à deux niveaux. Le partenariat développé entre la Ville et plusieurs acteurs institutionnels du milieu constitue le premier niveau. Nous y retrouvons notamment les agences de santé et de services sociaux, des CLSC ou des centres de santé et de services sociaux. L'implication de la municipalité est jugée souhaitable pour les acteurs du secteur de la santé et de ses services sociaux, qui voient dans le service de loisir une porte d'entrée dans l'appareil municipal et une collaboration qui facilite une action intersectorielle cohérente sur le plan local. Le

rôle transversal que vise à jouer le service municipal de loisir dans le développement social s'effectue aussi à un deuxième niveau, à travers une mise en commun des ressources et des expertises de l'ensemble des services municipaux. C'est principalement le cas à Gatineau, où la Division Qualité de vie et développement communautaire est souvent appelée, pour le règlement de dossiers sociaux débordant du mandat d'un seul service, à mobiliser plusieurs autres services municipaux. La vision est holistique, structurée autour de principes clairement définis (Ville de Gatineau, 2011b) et sera soutenue dès 2013 par des ressources humaines dédiées dans chaque centre de services et un cadre de soutien (Ville de Gatineau, 2012a).

Les organismes communautaires qui sont impliqués dans ce sous-système sont disparates, œuvrant dans des secteurs aussi divers que la santé publique et la toxicomanie ou offrant leurs services à des clientèles variées (jeunesse ou aînés, par exemple). Si les acteurs impliqués sont semblables dans les deux cas étudiés, ce sont leur proximité et l'implication du service de loisir qui diffèrent. Ces différences font qu'on a une coalition gouvernante clairement définie à Gatineau, soutenue principalement par ses diverses commissions (figure 14), tandis que des relations de partenariat plus éparées et moins serrées à Québec ne permettent pas de dessiner aussi clairement les contours d'une telle coalition. Les frontières en effet y sont beaucoup moins définies. Le stock de capital social, qui y est moins développé, n'empêche toutefois pas le service de loisir, qui jouit par ailleurs d'un important capital intellectuel, d'intervenir dans le secteur et de s'associer aux acteurs du milieu.

L'approche est toutefois plus ponctuelle qu'à Gatineau, beaucoup moins structurée et fait l'objet de beaucoup moins de mécanismes de gouvernance formels.

Si les stratégies d'intervention, les priorités et l'importance accordée au secteur diffèrent entre les deux villes, il demeure que la structure se ressemble. Le service central a comme principaux partenaires les acteurs institutionnels tandis que certains arrondissements travaillent en collaboration avec les organismes d'action communautaire du milieu. Des mécanismes existent sous le leadership d'acteurs hors des frontières de l'appareil municipal et le service de loisir joue un rôle dans cette coalition, sans nécessairement assumer seul le leadership. Contrairement à la coalition du loisir et celle du sport, il y a présence d'un réel réseau entre les acteurs et une collaboration entre les organismes autour d'enjeux partagés.

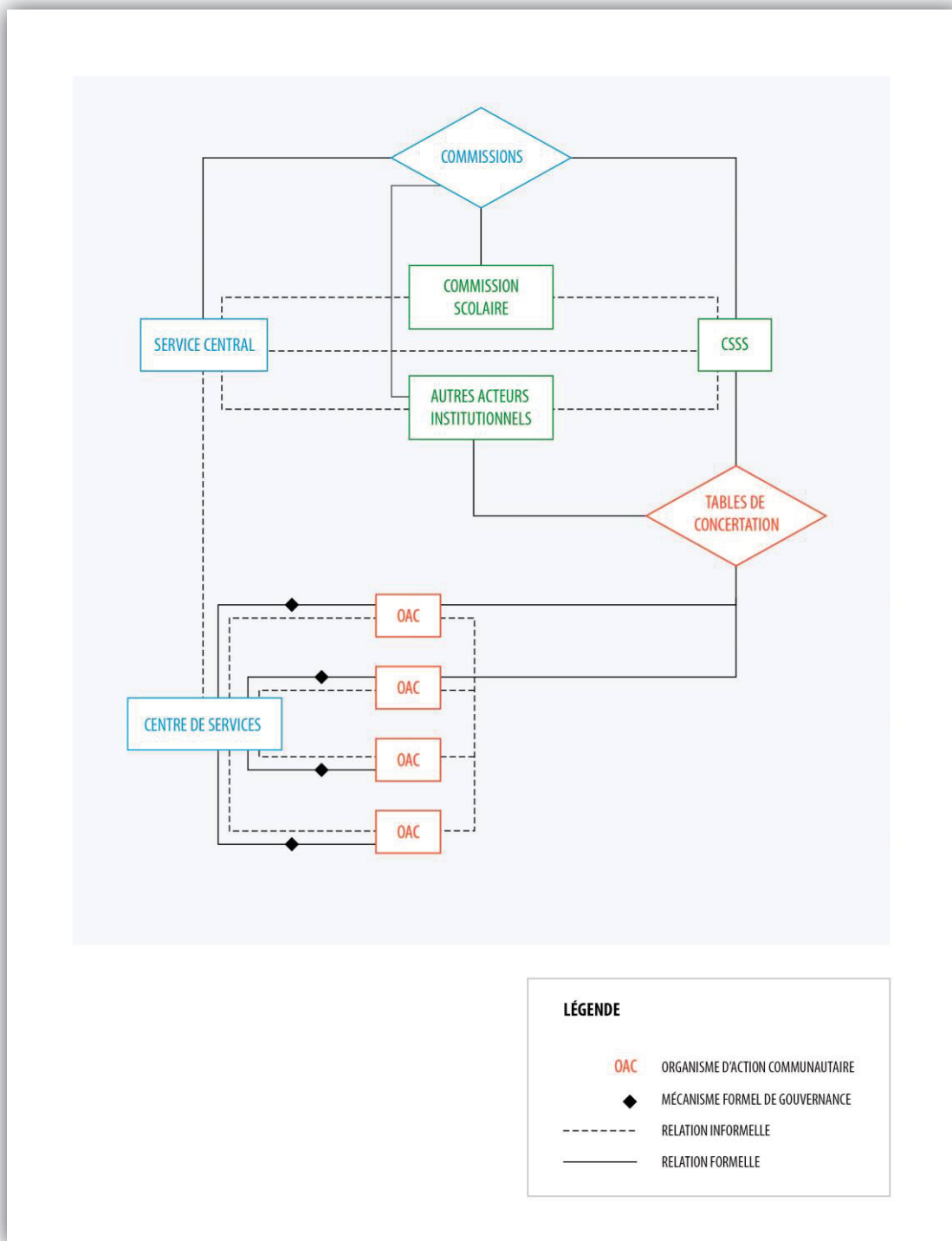


Figure 14. Cartographie de la coalition gouvernante du développement social à Gatineau.

Devant un flou conceptuel de ce qui constitue et définit réellement la fonction de développement social dans les municipalités, il devient intéressant d'analyser les actions entreprises et les stratégies mises en place. Les deux approches demeurent rattachées à la qualité de vie et favorisent l'intégration de nouveaux champs d'intervention apportant une vision globale du développement des municipalités. Hormis certaines ressemblances sur le plan structurel, l'organisation du développement social dans les deux villes repose sur des conceptions très différentes. Gatineau propose une approche globale axée sur le renforcement des capacités des personnes tandis que Québec propose une approche ciblée sur le renforcement des capacités des communautés.

En effet, la démarche de Gatineau est principalement centrée sur le citoyen, même si la vision du développement demeure transversale et multidimensionnelle. On associe à l'action municipale des principes d'équité et d'accessibilité, de participation citoyenne, de lutte contre la pauvreté, de développement durable, d'innovation sociale et de partenariat (Ville de Gatineau, 2011b). La stratégie vise l'épanouissement et l'émancipation de la personne, en intégrant une dimension civique essentielle et en assurant un milieu de vie sécuritaire. Le développement social de Gatineau est articulé autour d'un modèle proactif et holistique centré sur un développement intégré de la personne, qui viendra renforcer la communauté et prévenir les problèmes sociaux.

À l'inverse, la démarche de Québec est réactive, centrée sur la résolution de problèmes sociaux qui nuisent au développement de la communauté et affectent négativement les personnes. La logique est différente : au lieu de travailler sur le renforcement des capacités de la personne afin qu'elles puissent contribuer au développement de sa communauté, on s'attaque principalement aux problèmes sociaux qui affectent la communauté et qui l'empêchent de se développer. C'est ainsi par le renforcement de la qualité de vie de la communauté qu'il est possible, éventuellement, de viser l'épanouissement des citoyens, et plus particulièrement des plus démunis sur les plans personnel et social. Les principes de participation citoyenne ou de lutte contre la pauvreté sont présents²⁵⁸, mais ne sont pas appliqués de la même façon qu'à Gatineau. L'approche est davantage curative et le rôle de la municipalité, qui consiste à mobiliser les ressources de et dans la communauté, vise à s'attaquer à des problématiques souvent complexes. Selon les répondants, cette vision est logique, le mandat des municipalités étant davantage axé sur le développement des communautés que sur le développement de l'individu.

Cette dernière remarque appelle à une meilleure définition du rôle spécifique de la municipalité en services sociaux (pourquoi intervenir?), du champ d'intervention (sur quoi intervenir?), des compétences nécessaires du professionnel en loisir municipal (pourquoi le service de loisir est-il le meilleur porte-parole municipal?) et du choix des partenaires nécessaires à la concertation (qui doit intervenir pour une action concertée efficace?). Les résultats permettent de conclure que la dynamique de ce

²⁵⁸ Par les conseils de quartier, entre autres.

«sous-secteur» est très différente de celle que l'on observe habituellement en loisir, principalement en raison de la grande complexité des problèmes sociaux, des expertises et des logiques professionnelles multiples propres aux acteurs que l'on retrouve dans ce secteur et de la présence d'un grand nombre de programmes et normes gouvernementaux qui encadrent leurs interventions.

Par ailleurs, notre analyse comparative permet de confirmer la quatrième hypothèse. Elle montre notamment que les politiques des services municipaux de loisir sont le fait d'acteurs, de ressources et de relations qui varient en qualité et en quantité. Cette distinction est importante en ce qu'elle colore le rôle des services municipaux de loisir et permet en retour de mieux apprécier le contenu de leurs politiques en même temps que leurs effets sur la gouvernance du secteur.

11.2.2 Hypothèse #5 : L'institutionnalisation des relations entre la société civile et l'institution locale

H5. L'institutionnalisation des mécanismes de gouvernance entre la municipalité et les organismes de loisir (par des politiques de reconnaissance ou de tarification, par exemple) tend à évacuer la société civile des instances décisionnelles et à réduire son apport à la formulation des politiques dans ce secteur.

La place et l'influence des associations locales dans la formulation des politiques locales de loisir demeurent parmi les plus difficiles à circonscrire. Notre étude a toutefois permis de clarifier l'impact des mécanismes de gouvernance sur le rôle qu'elles jouent, ou qu'elles pourraient être en mesure de jouer, dans la formulation des politiques de loisir. Les politiques de reconnaissance et de soutien sont au cœur

de la dynamique entre les associations locales et le service de loisir. Pour les élus et les fonctionnaires, ces politiques deviennent des remparts contre le favoritisme. En effet, si on respecte la politique en place, ce à quoi chaque association a droit est explicite. Ainsi, la gestion des ressources que la municipalité est prête à y consacrer et des nombreux services qu'elle offre aux partenaires s'en trouve normalement facilitée. Comme la règle est la même, du moins en théorie, pour tous, on évite ainsi de nombreuses demandes « à la pièce » soit auprès de l'appareil municipal, soit directement auprès des élus. En ce sens, si l'institutionnalisation de telles pratiques n'écarte pas comme tel les associations locales des instances décisionnelles, elle leur procure, tout au moins potentiellement, moins de munitions dans ses tentatives de lobbying auprès des instances municipales. Un tel démarchage existe en effet bel et bien en loisir (et particulièrement en sport), et évolue en parallèle aux procédures établies.

Comme nous avons pu le constater précédemment, la faible influence de la société civile dans la formulation des politiques de loisir tient à trois facteurs : la structure même des associations locales, l'absence de vision d'ensemble du secteur et l'absence d'acteurs ayant un capital de légitimité assez fort pour revendiquer au nom de l'ensemble des organisations de loisir, de sport ou de développement social. Les intérêts sont en effet fragmentés et les associations sont le plus souvent centrées sur leurs propres besoins. Même dans les mécanismes de gouvernance visant spécifiquement une participation citoyenne – nous pensons ici aux commissions municipales de Gatineau – les secteurs du loisir et du sport ne trouvent aucun porte-

parole qui ait une légitimité suffisamment grande pour définir et défendre des positions au nom de l'ensemble du milieu.

Il y a donc lieu d'infirmer la cinquième hypothèse. Il apparaît en effet que l'institutionnalisation des relations, par l'existence de politiques de reconnaissance des organismes qui encadrent le soutien qui leur est offert, tend à éloigner les élus et le service municipal de loisir de nombreuses demandes citoyennes particulières. Il s'avère cependant imprudent d'expliquer uniquement par ces mécanismes le faible apport de la société civile à la formulation des politiques. Ces mécanismes balisent la relation, mais n'empêchent pas, bien au contraire, toute tentative d'influence informelle par les organismes et les élus ou les organismes et les professionnels du service de loisir. Comme nous pourrons le voir dans la prochaine section, la relation entre l'administration publique locale et les associations du secteur ainsi que l'influence de ces dernières sur la formulation des politiques s'effectuent principalement par des mécanismes informels.

11.2.3 Hypothèse #6 : Les mécanismes d'influence de la société civile sur l'institution locale

H6. Les idées et les intérêts des associations locales sont véhiculés auprès des élus par les services municipaux de loisir, par le biais de mécanismes de gouvernance formels et informels.

Les deux dernières hypothèses n'ont pu expliquer de manière satisfaisante la façon dont les associations locales expriment leurs idées et leurs inquiétudes et défendent leurs intérêts. La discussion a principalement porté sur les facteurs qui contraignent la

participation active des associations locales dans la formulation des politiques, sans expliquer l'efficacité de la coalition. Après tout, dans l'analyse des relations entre le service de loisir et les associations locales, il faut souligner la satisfaction de ces dernières. De façon générale, autant chez les associations rencontrées que dans les médias, il n'y a pratiquement aucune grogne; le niveau de confiance entre les acteurs est élevé et plusieurs associent la relation à un « bon partenariat d'affaires ». Comment alors expliquer que les politiques des services municipaux de loisir plaisent aux associations locales, même si ces dernières semblent peu présentes et peu influentes dans les mécanismes menant à la formulation des politiques?

Nous avons montré que les relations au sein de la coalition en loisir sont des relations dyadiques centrées sur le service municipal de loisir. Ainsi, suivant la distinction proposée par Lemieux (1997), la coalition du loisir public à Québec et à Gatineau ne serait pas constituée sous la forme d'un réseau, mais plutôt d'un quasi-appareil. Les associations locales, qui ne sont pas liées entre elles, le sont cependant toutes avec le service de loisir, ce qui constitue des relations en « forme de soleil » (voir figures 12 et 13). Il faut ainsi comprendre que les relations qui dynamisent la coalition gouvernante se font d'un acteur périphérique vers le centre ou inversement, sans réel intermédiaire et sans importantes relations entre les associations. Cette structure est renforcée par les politiques de reconnaissance et de soutien, notamment le soutien professionnel offert aux associations de loisir. À défaut d'offrir des ressources financières aux associations, la Ville met à leur disposition des professionnels, attirés au soutien au développement des associations. Ces professionnels travaillent

directement sur les enjeux identifiés par les associations locales de loisir. Ils contribuent de cette façon à bâtir des relations de confiance avec le milieu, ce qui réduit les conflits et facilite la collaboration.

Cette relation professionnelle, que l'on peut qualifier de mécanisme de gouvernance informel, devient à la fois une voie de communication efficace et un générateur de capital social. Les professionnels attirés aux associations bâtissent des relations de confiance avec le milieu, ce qui réduit les conflits et facilite la collaboration. Ces relations deviennent donc, en quelque sorte, des mécanismes de gouvernance mi-formels, mi-informels.

Les décisions prises par les gestionnaires des services municipaux de loisir sont donc alimentées par leurs professionnels. La négociation, les échanges d'idées et l'influence exercée par la société civile sur la coalition du loisir public local s'opèrent donc à l'intérieur d'un cadre légitime et institutionnalisé par les politiques de reconnaissance et de soutien, mais un cadre poreux qui se laisse facilement traverser par de nombreux mécanismes informels. La sixième hypothèse est donc confirmée.

L'étude de cette dimension révèle deux aspects importants de la gouvernance du sous-système. D'une part, elle renforce l'importance de la relation entre les arrondissements et les centres de services (qui travaillent directement avec les associations) et les structures centrales. Les structures centrales sont largement déconnectées des associations de loisir. Aussi, ont-ils besoin de la collaboration des

services décentralisés pour comprendre et prendre en compte les subtilités des problématiques vécues dans les secteurs et les arrondissements. D'autre part, notre étude a permis de constater que ce jeu d'influence et d'échanges d'idées est bilatéral. Les fonctionnaires des services municipaux peuvent recourir aux relations informelles avec les associations pour influencer l'agenda politique, en utilisant ces dernières comme instruments de négociation auprès des élus. Bien que reconnue, cette pratique demeure cependant peu courante.

11.3 Les facteurs exogènes et endogènes au sous-système

En raison de la nature des cas analysés et de la difficulté d'effectuer une comparaison sur des variables peu contrastées, il a été difficile d'analyser pleinement l'impact des facteurs exogènes et endogènes au sous-système. Les trois hypothèses relatives à la dimension cognitive des politiques locales de loisir, et plus précisément, à l'influence du référentiel global sur la formulation du référentiel sectoriel en loisir ont tout de même été vérifiées. Les autres hypothèses avaient trait à l'influence des référentiels des gouvernements supérieurs, à l'homogénéité des idées dans la construction du référentiel sectoriel et à l'historique de l'intervention pour expliquer les politiques actuelles.

11.3.1 Hypothèse #7 : L'influence des référentiels des gouvernements supérieurs

H7. Les politiques municipales de loisir sont influencées par les référentiels global (sur le rôle de l'État en général) et sectoriel (sur le rôle de l'État dans le secteur du loisir) construits et diffusés par les gouvernements supérieurs, notamment le gouvernement du Québec.

Les résultats montrent que le référentiel sectoriel du loisir public local ne s'inscrit ni directement, ni totalement dans le référentiel global, essentiellement à saveur économique, des gouvernements supérieurs, au sens où l'entendent Jobert et Muller (1987). Le « rapport global-sectoriel » est en effet davantage orienté par les finalités sociales du loisir public et par les images associées au rôle social de l'État. Il importe de rappeler que le service de loisir est devenu, à mesure que de nouvelles responsabilités à caractère social et communautaire ont été transférées aux municipalités, le seul service municipal ayant une expertise reconnue dans ce domaine. Les gouvernements supérieurs ont en quelque sorte exercé, par des incitatifs financiers, une pression sur les services municipaux de loisir pour qu'ils deviennent la courroie de transmission des référentiels sectoriels des ministères. Pour l'application de certaines orientations ministérielles au palier local, une telle pression signifiait dans les faits un élargissement du champ de compétences des services municipaux de loisir. C'est ainsi que les politiques familiales ou les programmes de type « Municipalité amie des aînés » ont influencé l'élaboration des politiques du secteur et les orientations de la coalition gouvernante au cours des dernières années. Le mandat d'intervention en développement social attribué aux villes, qui est pourtant une responsabilité provinciale, s'inscrit également en ce sens.

Cette influence s'exerce aussi indéniablement par le biais des programmes gouvernementaux d'aide financière et des normes qui les accompagnent. C'est pourquoi, l'instance chargée du loisir public, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport²⁵⁹, qui n'administre aucun programme d'aide financière destiné aux municipalités, a un plus faible impact sur les politiques locales. C'est le cas, par exemple, du discours ministériel de lutte à la sédentarité qui, bien que répercuté dans les municipalités, ne constitue pas un véritable leitmotiv pour elles. L'influence du ministère se voit donc réduite à l'animation d'une table « des grandes villes », qui regroupe les dix directeurs des services de loisir les plus importants de la province, dont ceux de Gatineau et de Québec. Malgré ces efforts de coordination, le « référentiel sectoriel provincial » ne s'arrime pas facilement au « référentiel sectoriel local ».

Si la septième hypothèse voulant que les gouvernements supérieurs influencent les politiques locales de loisir est confirmée, il importe toutefois de souligner que les référentiels d'ordre économique ont un faible impact sur les politiques du secteur. Nous ferions l'hypothèse ici que l'action des ministères a plus de chance d'influencer les référentiels sectoriels locaux si les idées qu'ils cherchent à mettre de l'avant s'accompagnent de subventions gouvernementales.

²⁵⁹ Et le Secrétariat au loisir et au sport, jusqu'en 2003.

11.3.2 Hypothèse #8 : L'homogénéité des idées dans la construction du référentiel sectoriel

H8. Les référentiels sont bien campés et partagés par les acteurs dans le sous-système.

En lien direct avec la septième hypothèse²⁶⁰, l'analyse de la vision des acteurs a permis de mettre en lumière un double phénomène dans la perception des acteurs du sous-système. D'une part, l'étude des référentiels, et plus précisément de la façon dont ils sont appropriés par les différents acteurs, montre que le référentiel sectoriel du loisir public local y est fortement ancré. Les positions des acteurs sont solidement campées et les politiques y évoluent dans un cadre cognitif bien défini. D'autre part, les référentiels ne sont pas nécessairement partagés par tous. Il est même possible de repérer deux structures rhétoriques assez différentes l'une de l'autre servant à définir les politiques des services de loisir et à défendre le secteur. Ces visions toutefois ne s'opposent pas, évoluant même côte à côte sans difficultés.

D'un côté, on observe au sein des services municipaux de loisir et dans les associations locales une vision sociale du développement du loisir. Les politiques de loisir se définissent, entre autres, par l'importance que l'on accorde à la qualité des services et des infrastructures, au soutien au développement de la communauté et à l'accessibilité au loisir. Ce référentiel sectoriel, très ancré dans les services municipaux de loisir, est véhiculé entre autres par l'Association québécoise du loisir

²⁶⁰ Cette huitième hypothèse s'inscrit à la fois dans l'analyse du jeu des acteurs et de leur vision (première dimension du cadre d'analyse) et l'impact du référentiel (troisième dimension). Par souci de cohérence, nous avons inscrit cette hypothèse à la suite de celle portant sur les rapports « global-sectoriel ».

municipal. La formation universitaire offerte dans le secteur, qui définit clairement les valeurs et les normes de l'intervention publique en loisir, favoriserait, selon quelques répondants, la diffusion et la prégnance de ce discours. Cette vision sociale des acteurs colle particulièrement bien à celle de la *Politique du loisir au Québec* (Association québécoise du loisir municipal, 2000).

Du côté des élus, la vision du loisir obéit davantage à une visée économique. Le référentiel sectoriel qu'ils promeuvent et défendent est basé avant tout sur les notions plus tangibles d'investissement et de retombées économiques. Tout en reconnaissant l'apport social du loisir, les élus rencontrés abordent le secteur comme vecteur d'attraction pour les jeunes familles; les infrastructures récréosportives sont vues comme un moyen de consolider le rôle de la municipalité comme pôle régional et de renforcer son rayonnement à l'extérieur. Ils sont d'autant plus convaincus du rôle essentiel que joue le loisir public dans le développement de la Ville qu'ils y associent des bienfaits différents de ceux énoncés par les autres acteurs.

La co-présence de ces visions différentes au sein du secteur du loisir public local n'entraîne pas pour autant une situation de conflit ou de confrontation entre les acteurs, chacun s'efforçant d'appliquer son rationnel aux politiques développées sans chercher à exclure complètement celui des autres. Les idées sont complémentaires, sans pourtant conclure que le référentiel sectoriel est entièrement partagé par les acteurs. La huitième hypothèse est donc infirmée.

Il nous a été possible d'observer que le référentiel sectoriel dans le secteur du développement social n'est pas aussi bien défini. C'est particulièrement le cas à Québec. Le service municipal a le mandat d'intervenir dans ce secteur, mais son champ de responsabilités demeure flou. L'action des services municipaux de loisir dans ce secteur est cohérente, mais comme l'implication de la Ville dans ce secteur demeure récente, elle reste à être mieux définie. La responsabilité en développement social demeure confuse pour les directeurs d'arrondissement, certains mentionnant même ne pas en être responsables. Le référentiel du développement social est mieux défini à Gatineau; plusieurs mécanismes de gouvernance, dont certaines commissions, ont en effet aidé à structurer ce secteur.

11.3.3 Hypothèse #9 : L'impact de l'historique de l'intervention en loisir

H9. L'historique des interventions des municipalités formant, à la suite d'une fusion, une nouvelle municipalité a un impact important sur les politiques de loisir de cette municipalité. Il en résulte la persistance d'approches différenciées en loisir sur le territoire plusieurs années après la fusion.

Notre analyse confirme cette dernière hypothèse. L'historique des politiques contribue à forger la personnalité d'un milieu et teinte sa culture organisationnelle, ce qui a indéniablement un impact sur la définition et la mise en œuvre des politiques actuelles. Les politiques de loisir sont imprégnées des modèles d'intervention qui avaient cours dans les anciennes municipalités. Cela se voit à travers la difficulté d'intégrer plusieurs modèles d'intervention plus ou moins compatibles au sein de la nouvelle structure ou encore, tel qu'observé à plusieurs reprises, à travers la

persistance à vouloir reproduire certains modèles ou pratiques dans les nouvelles politiques.

L'historique de l'intervention en loisir d'un milieu est ainsi rempli de symboles et de pratiques culturelles qui tendent à se reproduire au fil du temps. Le changement occasionné par la fusion municipale a eu un impact majeur sur le plan des structures, mais pas autant sur le plan des idées, des valeurs et des normes que les services municipaux de loisir véhiculaient dans le secteur. Le référentiel dominant est demeuré sensiblement le même et la conception de la relation entre le service municipal de loisir et les associations locales a été peu touchée, à un tel point que plusieurs associations ont faiblement ressenti l'impact de la fusion sur leurs activités. Analysés à la lumière du néo-institutionnalisme sociologique (Lecours, 2002), les services municipaux de loisir sont un bon exemple d'institutions qui tendent à reproduire un bagage normatif défini et renforcé par les expériences passées, d'une part, et les valeurs et les idées partagées avec le milieu, d'autre part.

L'analyse comparative des politiques municipales de loisir de Gatineau et de Québec confirme qu'il n'y a pas de divergences profondes entre les politiques passées et actuelles, malgré l'existence de différences dans les modes d'intervention. À Québec, la délimitation des frontières des arrondissements, qui s'est soldée par le regroupement de municipalités aux philosophies semblables, a aidé à reproduire et à consolider ces modes. Dans l'ouest de la Ville, où le milieu associatif était souvent trop faible pour soutenir une forte délégation de responsabilités, les municipalités

regroupées ont continué d'appliquer pour l'essentiel un mode d'intervention de prestation directe (*faire*). Dans l'ancienne Ville de Québec, la désignation de Limoilou comme arrondissement distinct a renforcé un mode de prestation partagée (*faire avec*) déjà bien implanté.

La référence au néo-institutionnalisme nous permet même de rappeler l'influence qu'ont pu avoir des structures introduites il y a plusieurs décennies par le clergé sur les politiques municipales actuelles en loisir. C'est en effet le cas des patros et des centres communautaires dans les quartiers centraux de Québec, qui sont devenus des partenaires importants après la sécularisation du secteur. C'est ici que la notion de culture locale prend toute sa signification et appelle à une nouvelle définition, beaucoup plus large. Cette idée est discutée dans l'appréciation critique de notre cadre d'analyse qui constitue, entre autres, l'objet de notre conclusion.

CONCLUSION

L'une des contributions de notre thèse est le cadre d'analyse utilisé, construit autour des concepts d'acteurs, de mécanismes de gouvernance, de ressources ainsi que des facteurs endogènes et exogènes au sous-système du loisir public local. Il a été bâti en empruntant à quelques courants théoriques sur la gouvernance, notamment à la théorie de Stone (1989) sur les régimes urbains et à sa conception du pouvoir comme capacité d'agir. Il a également été influencé par les écrits de John (1998) sur les modèles synthétiques à l'analyse de politiques publiques, notamment par sa critique de certains modèles théoriques qui, en n'utilisant que quelques dimensions, ne permettent pas ou difficilement de saisir la totalité d'un phénomène.

Sur un plan méthodologique, il apparaissait clair que le design de recherche se devait d'être itératif. Le va-et-vient nécessaire entre l'interprétation et l'observation du phénomène à l'étude a permis de modifier en cours de route les grilles d'entrevue et la collecte de données, un processus favorisant l'émergence de nouvelles variables ou la remise en question de certaines dimensions identifiées au départ. Ce réajustement du cadre était prévisible. Notre cadre reposant principalement sur des théories urbaines dans lesquelles le développement économique, notamment les composantes foncière et immobilière, occupe une place importante, voire déterminante, nous n'ignorions pas que son application aux politiques municipales en loisir, où la dimension sociale et communautaire est très présente, nous conduirait à prendre en

considération d'autres dimensions. Ce que nos entretiens avec les acteurs du milieu nous ont notamment conduit à faire.

Retour sur le cadre d'analyse : émergence et redéfinition de nouvelles dimensions

Du modèle initial proposé, trois nouvelles dimensions, qui nous paraissaient essentielles à la compréhension des politiques de loisir, ont ainsi été soit ajoutées, soit modifiées. Il s'agit du leadership exercé par certains acteurs clés dans le sous-système, de l'impact de la culture locale, et de la remise en question de la conception du pouvoir comme capacité d'agir.

Dimension #1 : Le rôle de leader dans la formulation des politiques

La première variable ajoutée au cadre est le leadership exercé par certains acteurs clés du sous-système. Ces « champions » se distinguent par leur forte influence sur la formulation des politiques. Ces acteurs sont reconnus à la fois par leur capacité à en mobiliser d'autres, à bâtir avec eux une relation de confiance (capital social) et à imaginer et proposer de nouvelles solutions aux problèmes soulevés (capital intellectuel). Dans les entrevues, ces acteurs clés, presque exclusivement des professionnels et des cadres du service de loisir, sont reconnus pour leur contribution à la définition de leur secteur, à l'établissement ou à la consolidation de nouveaux partenariats ou pour leur habileté politique. Ces leaders exercent leur influence à l'intérieur de la coalition et du sous-système, particulièrement par leur capacité à mobiliser les ressources nécessaires à l'action. Ces acteurs se démarquent par leur

personnalité, leur charisme, leur expérience, leur dynamisme ou leur écoute. Ils sont des vecteurs de changement et leur contribution est remarquée et significative²⁶¹.

L'apport particulier de certaines personnes-clés dans le cycle d'une politique publique n'est pas nouveau en soi. Le leadership exercé par certaines personnes dans une organisation a donné lieu à maints écrits en théories des organisations et en administration publique (Van Wart, 2003). En analyse de politiques, le leadership politique et ses influences sur les plans institutionnel, informel et personnel ont également donné lieu à de nombreuses études (Elcock & Fenwick, 2012). De même, notre étude des politiques municipales de loisir à Gatineau et à Québec montre que le rôle particulier joué par certains acteurs a fait une différence dans la gouvernance et la production de ces politiques.

Il arrive pourtant que, dans les principaux modèles d'analyse sur les réseaux d'acteurs et les coalitions, l'influence prédominante de certains acteurs soit omise (entre autres Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Stone, 1989)²⁶². La coalition est vue comme un tout, et peu d'efforts sont faits pour analyser la contribution particulière d'un acteur qui a pu faire une différence majeure. Le rôle du leader, tel que décrit ici, se distingue quelque peu du rôle d'entrepreneur de politiques de Kingdon (1995). Cet acteur-clé a davantage comme préoccupation de mobiliser les acteurs et de structurer la coalition

²⁶¹ Notons de nombreuses réponses telles que « depuis que X est parti, ce n'est plus la même chose », « tout le monde respecte X, ça ne fonctionnerait pas de la même façon s'il venait à quitter » ou « telle réalisation n'aurait pu être possible sans X », qui ont permis d'identifier ces leaders.

²⁶² Notons quand même le rôle des « policy brokers », dans les écrits de Sabatier et Jenkins-Smith (1999), qui peuvent jouer un rôle important de liaison entre les coalitions.

que de mettre à l'agenda ses propres politiques, bien que l'un n'empêche pas nécessairement l'autre. Il est clair que dans nos deux cas étudiés, l'absence de ces personnes influentes aurait eu un impact majeur sur les politiques actuelles du secteur.

Dimension #2 : La redéfinition de la culture locale comme déterminant du mode d'intervention

Notre cadre d'analyse reconnaissait l'importance de la culture locale comme déterminant des politiques de loisir, mais l'étude de cas remet en question le choix des indicateurs utilisés pour expliquer l'impact de cette variable. Notre cadre empruntait à Savitch et Kantor (2002) leur notion de culture locale, en distinguant la culture matérialiste et post-matérialiste. L'étude n'a pas permis de déterminer l'influence spécifique de l'une ou l'autre de ces variantes de la culture locale sur l'organisation du loisir public et la prestation de services, les deux cas n'étant pas assez contrastés.

La « culture locale » a été mentionnée à quelques reprises par les répondants comme un déterminant important de l'évolution des politiques. Or, ces derniers réfèrent alors au tissu social, à la mémoire collective et aux façons de faire déjà implantées, soit davantage à l'historique de l'intervention et à l'impact des politiques passées sur la formulation des politiques qu'à la notion de culture telle que l'entendent Savitch et Kantor (2002). Cette variable aurait d'ailleurs une relation directe avec le choix des

modes d'intervention (*faire, faire avec ou faire faire*) qui caractérisent les stratégies de mise en œuvre des politiques.

Deux indicateurs principaux pourraient permettre de mieux opérationnaliser cette nouvelle conception de la culture locale. Le premier est associé au tissu social et à sa capacité de prendre en charge l'organisation du loisir. Dans certains secteurs d'une ville, notamment dans les municipalités de banlieue plus récentes, il y aurait une propension à favoriser le clientélisme plutôt qu'une implication citoyenne dans l'organisation du loisir local. Le second renvoie aux racines culturelles qui caractérisent un milieu par rapport à un autre. Le cas d'Aylmer à Gatineau est un bon exemple où, à l'intérieur d'une même municipalité, des différences importantes sont observables dans l'organisation du loisir selon les valeurs et les principes qui fondent les sociétés civiles locales. Il est ainsi possible d'expliquer comment les pratiques culturelles et les symboles issus de cette culture locale, propre à un milieu, se perpétuent et se reproduisent dans les politiques successives qui caractérisent un sous-système. La culture locale est le bagage de ces symboles, mœurs et organisation de la société civile, qui a un impact indéniable sur l'évolution des politiques de loisir.

Dimension #3 : La conception plurielle du pouvoir

Notre dernière critique du cadre d'analyse concerne l'utilisation du concept de pouvoir, défini comme capacité d'agir. Le cadre d'analyse, en mettant en lumière les ressources échangées et les mécanismes utilisés au sein de la coalition, apporte un regard éclairant sur la consolidation de cette capacité et est utile pour comprendre le

fonctionnement de la coalition gouvernante. Or, en évacuant la conception classique du pouvoir, le modèle écarte toute possibilité de conflits importants ou de domination au sein même de la coalition. Bien que la situation demeure peu fréquente et que le sous-système du loisir public repose essentiellement sur la collaboration des acteurs, on a tout de même pu observer une certaine forme de domination (isomorphisme ou coercition) qui découle d'un pouvoir exercé par un acteur (souvent le service municipal de loisir) sur un autre (souvent une autre structure du service de loisir ou une association locale). Des conflits entre la coalition gouvernante en place et les élus sur certains dossiers et sur la définition de certains enjeux ont aussi été observés. Le pouvoir est souvent exercé de façon subtile, mais la conception du pouvoir au sens d'une relation de contrôle demeure nécessaire à la compréhension du jeu des acteurs et du sous-système.

Dans le même ordre d'idées, les deux cas ont permis de montrer que la capacité d'agir de la coalition gouvernante (*power to*) demeure soumise à la domination de certains acteurs (*power over*). Autrement dit, la capacité d'agir, qui peut être vue comme un capital d'action collective, n'implique pas *de facto* que la coalition gouvernante est en mesure d'actualiser cette capacité. En ce sens, la thèse ne peut infirmer la théorie néo-élitiste qui prétend que le pouvoir dans les communautés repose dans les mains d'une élite qui assure le contrôle de l'agenda politique (Harding, 1995 : 40). Les élus gardent un rôle important dans la définition des enjeux – du moins, davantage à Québec qu'à Gatineau – et un contrôle certain sur l'agenda. Ils s'assurent que les politiques issues du sous-système du loisir public leur sont

acceptables avant qu'elles soient entérinées. Il est ainsi possible de conclure à la nécessité, pour parvenir à une compréhension plus juste de la dynamique du pouvoir au sein du sous-système, d'analyser cette dernière à la fois sous l'angle des mécanismes de maintien d'une capacité d'action collective et des luttes de pouvoir existantes à l'intérieur et à l'extérieur de la coalition gouvernante. La première nécessite une analyse macroscopique des acteurs en place, de leur vision, des ressources et des mécanismes d'échange de ces ressources. La seconde nécessite une analyse plus fine des actions, des objets de négociation et des gagnants et perdants. C'est sous ce second angle du pouvoir que le cadre d'analyse mérite d'être bonifié et que la dynamique au sein de la coalition gouvernante dans la théorie des régimes urbains mérite une attention particulière.

Pour être efficace, une conception du pouvoir dans le cadre d'analyse doit également tenir compte de la légitimité de certains acteurs, par la nature même de leur rôle. Cette conception wébérienne du pouvoir, associant l'autorité à la légitimité des acteurs, est particulièrement éclairante à ce sujet. L'intégration de la dimension du capital de légitimité, dont certains jouissent ou sont en mesure d'activer par différents mécanismes de gouvernance, permet de jeter un regard intéressant sur la dynamique du sous-système. C'est particulièrement le cas des élus, ou plus globalement, des élites politico-administratives, auxquelles est soumise la coalition gouvernante du loisir. Cette légitimité s'observe de deux principales façons. D'une part, par le contrôle de l'adoption des politiques publiques, le contrôle des idées et la capacité de garder hors de l'agenda certains enjeux. Ce contrôle s'observe plus clairement à

Québec, particulièrement par la direction générale et le maire. D'autre part, les élus, dans les deux cas observés, jouent un rôle important dans la reconnaissance, et conséquemment, la légitimation des mécanismes formels de gouvernance participative. Le cas des commissions municipales de Gatineau est un bon exemple de légitimation de mécanismes permettant aux associations locales de prendre part directement à la prise de décision. La façon dont le maire conçoit la démocratie et la gouvernance locales a donc un impact important sur la légitimité et l'attention accordées à ces mécanismes.

Cette « reconceptualisation » du pouvoir découle de ce que la thèse a pu mettre en lumière, et en même temps, de ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer notre cadre d'analyse. La réponse à la question « qui prend les décisions dans la communauté? »²⁶³ est, en fait, insuffisante pour expliquer le contenu et l'évolution des politiques municipales de loisir. Celles-ci n'évoluent pas au gré des jeux de pouvoir auxquels se livrent les élites locales, souvent plus impliquées dans le développement économique urbain. À moins, comme nous l'avons vu, que le loisir, ou plus précisément le sport spectacle ou professionnel, soient considérés comme des instruments ou des vecteurs importants, voire stratégiques, de (re)positionnement économique pour la municipalité à l'échelle nationale ou internationale. L'idée n'est donc pas d'exclure ou de considérer comme négligeable le rôle des élites locales – la thèse montrant au contraire, selon les cas étudiés, que les élus sont bien au cœur de la

²⁶³ Propre à l'étude du « community power », paradigme important dans l'analyse des politiques locales.

gouvernance— mais de parvenir à une plus juste appréciation de ce qui caractérise la gouvernance d'un secteur précis de politiques, en l'occurrence celui du loisir public local, notamment du point de vue de la capacité de ses acteurs à mobiliser des ressources et à se coordonner pour impulser ou s'opposer au changement.

L'apport de l'étude du loisir public à l'analyse de la gouvernance locale

L'étude des politiques des services municipaux de loisir contribue à une meilleure compréhension des enjeux et du fonctionnement de la gouvernance locale et vise à nuancer certaines préconceptions à propos d'une gouvernance partagée avec la société civile. Les politiques de loisir des deux cas étudiés se dégagent de la majeure partie des écrits portant sur la participation citoyenne, ne décrivant pas les communautés locales comme un espace de démocratie et de délibération, mais davantage comme un espace d'actions collectives, où la société civile est mobilisée et s'articule en réponse à des besoins précis, résultant souvent d'une défaillance du marché et de l'État. La place des citoyens (et dans le cas qui nous intéresse, des associations locales) va plus loin que la simple participation publique aux affaires urbaines et ceux-ci sont plus que de simples usagers, électeurs ou contribuables. En effet, la société civile, dans le loisir public, est appelée à participer à l'organisation complète du secteur et à la prestation de services, sans pour autant en devenir de simples sous-traitants.

Les cas étudiés s'inscrivent d'une façon intéressante dans l'opérationnalisation du « enabling state », une conception prescriptive de l'État directement inspirée du nouveau management public, où l'État est appelé à « prendre le gouvernail » et à occuper des fonctions moins opérationnelles (Osborne & Gaebler, 1992). Or, en accolant un rôle de stratège à la municipalité, les associations locales ne sont pas pour autant condamnées à ne jouer qu'un rôle opérationnel dans l'offre de services. Si notre thèse adoptait, dès ses premières pages, un ton méfiant face à la définition d'une gouvernance consensuelle dans le secteur du loisir public, les résultats de celle-ci apportent des nuances importantes qui peuvent aider à une compréhension plus fine de la formulation des politiques locales impliquant le tiers-secteur. La relation municipalité-associations locales tend, dans le cas qui nous intéresse, vers un modèle hybride de gouvernance corporatiste (Pierre, 2011), où les associations locales sont des acteurs privilégiés reconnus et soutenus par la municipalité, et d'une dynamique s'associant aux principes de la gouvernance communautaire (Paquet, 2011), sans toutefois y voir une grande cohésion dans le milieu associatif. Les cas étudiés ne s'inscrivent d'ailleurs pas dans les typologies et modèles de gouvernance décrits par différents auteurs, et particulièrement pas les archétypes associant la participation de la société civile aux politiques publiques.

Le cadre de notre thèse a permis d'observer le rôle des associations locales suivant deux dynamiques distinctes. Par l'analyse des mécanismes formels de gouvernance, il appert que les institutions locales sont, selon les cas étudiés, plus ou moins perméables à l'influence de la société civile dans la formulation des politiques

publiques, même si la contribution de ces acteurs est essentielle dans ce secteur. Or, c'est plutôt par l'analyse des mécanismes informels de collaboration, plus souvent présumés que démontrés empiriquement dans les écrits sur la gouvernance locale, que l'on peut voir la réelle influence exercée par les associations locales. Ces relations informelles et cette synergie avec le service municipal de loisir expliquent, entre autres, l'efficacité de la gouvernance du secteur et l'absence de tensions au sein du sous-système.

La structure du loisir public, éclatée en groupes affinitaires, n'est pas étrangère à cette dynamique. Notre thèse en vient à la conclusion que la société civile en loisir public n'est pas structurée, ou du moins, qu'aucune organisation ne revendique un champ de responsabilité couvrant l'ensemble de ce champ. Les associations locales se concentrent plutôt sur leur propre mission, laissant au service de loisir la définition d'une vision d'ensemble et d'une cohérence dans l'action. Par le faible lien unissant les associations locales de loisir entre elles, ces dernières se distinguent du milieu communautaire, où il y a à la fois une plus grande cohésion et une plus grande collaboration dans la définition des enjeux territoriaux et dans l'élaboration de certaines revendications face à l'État. Nous venons même à la conclusion qu'il n'y a pas de milieu associatif en loisir public local. L'impact des associations locales de loisir sur la formulation des politiques est plutôt spécifique à leur expertise, et non à l'élaboration d'une vision globale du développement du loisir public. Les associations locales contribuent alors à définir des enjeux précis du secteur et à

proposer des alternatives politiques, ce qui assure du même coup une faible tension entre les intérêts des associations locales et les politiques proposées.

Notre thèse pose également un regard intéressant sur l'élaboration des politiques locales sectorielles. Ces dernières évoluent dans une dynamique où l'expertise et les orientations de l'administration publique sont souvent confrontées aux règles institutionnelles et aux élites politico-administratives. L'influence des élus et de la direction générale, à la fois dans la formulation des politiques et dans la dynamique même du sous-système, est une dimension essentielle à une compréhension plus fine de la gouvernance locale. La thèse apporte également quelques réflexions sur la façon dont s'inscrivent et évoluent ces politiques sectorielles par rapport à la vision globale de développement de la ville, à la conception de la démocratie locale et aux enjeux de la gouvernance du milieu.

En observant les politiques de loisir s'inscrire sans tracas en porte-à-faux ou évoluer parallèlement aux référentiels dominants, notre thèse appelle à une meilleure compréhension des politiques urbaines, et plus particulièrement, sur cette intégration global-sectoriel à l'échelle locale. Par ailleurs, soulignons la faiblesse des théories urbaines à expliquer la dynamique interne des politiques sectorielles et la nécessité d'adapter les cadres d'analyse aux politiques à caractère social. La thèse ne remet pas nécessairement en question la primauté de la dimension économique dans l'évolution des politiques urbaines, centrées sur les politiques de développement économique des villes, tel que discuté dans la section précédente. La thèse prouve toutefois que

certaines politiques sectorielles évoluent parallèlement à ces conceptions et appelle à une meilleure compréhension de cette dynamique.

Limites et pistes de recherche

Les limites de notre thèse se rattachent inévitablement à nos choix théoriques et méthodologiques. D'une part, par l'utilisation de l'étude de cas comme stratégie de recherche privilégiée, notre thèse n'a jamais eu la prétention d'une capacité de généralisation. L'étude de cas nous semblait ici la plus justifiée pour comprendre plus en profondeur les politiques des services municipaux de loisir, tout en prenant en compte le contexte dans lequel ces politiques évoluent (Gagnon, 2005; Yin, 2003). Or, pour des recherches futures, une approche statistique pourrait permettre une vue d'ensemble des services municipaux au Québec et de mieux mesurer, par exemple, l'impact de la taille de la municipalité ou de son statut rural ou urbain, sur l'évolution de certaines dimensions des politiques. Toutefois, l'étude des politiques publiques, en général, et celle des services municipaux de loisir en particulier, étant en bonne partie liée à la perception des acteurs, l'utilisation d'une approche purement statistique laisserait dans l'ombre bien des facteurs explicatifs.

Le cadre d'analyse holistique que nous avons utilisé visait l'intégration de plusieurs courants théoriques, un objectif que résume l'expression des « 3 I » empruntée à Peter Hall (1986)²⁶⁴ et à laquelle nous avons ajouté un quatrième « i », soit l'impact du

²⁶⁴ Les intérêts des acteurs, les institutions et les idées.

contexte socioéconomique²⁶⁵. Par sa capacité d'intégrer ces approches théoriques, nous pensons que notre thèse a contribué à une meilleure connaissance de la gouvernance du loisir public et, plus précisément, des politiques des services municipaux de loisir²⁶⁶. De futures recherches permettront d'aller beaucoup plus en profondeur et d'explorer plus en nuances chacun de ces courants.

Sur le rôle des intérêts des acteurs, une application plus sectorielle des théories urbaines, davantage basée sur la collaboration entre les acteurs et l'échange de ressources, ouvrirait la porte à de nombreuses recherches fructueuses²⁶⁷. La collaboration entre le milieu associatif et l'administration publique s'observe dans d'autres secteurs²⁶⁸ et, même si ces relations font souvent preuve d'un tout autre dynamisme, l'analyse des acteurs, de leur rôle et de leurs ressources spécifiques est particulièrement pertinente. Le cadre peut aisément être adapté à l'analyse de la dynamique à l'échelle supralocale ou multi-niveaux. Par ailleurs, de façon complémentaire au cadre d'analyse des coalitions plaidantes de Sabatier et de Jenkins-Smith (1999), le modèle permet l'analyse de la dynamique interne au sein d'une coalition, dont l'échange des ressources entre les acteurs et les tensions qui les

²⁶⁵ L'intégration de ce facteur, nous devons l'admettre, n'a pas été très concluante pour bien expliquer l'élaboration et de l'évolution des politiques du secteur.

²⁶⁶ Tout en prenant soin de préciser que le rôle joué par la municipalité dans la prestation directe de services (entre autres l'organisation de la pratique libre) prend moins d'importance dans un cadre visant à analyser la collaboration interorganisationnelle. De plus, notre thèse étant centrée principalement sur la formulation des politiques, la mise en œuvre a été moins investiguée.

²⁶⁷ En effet, il paraît clair, suite à l'analyse, que plusieurs théories urbaines, dont la théorie des régimes urbains, ont un faible pouvoir explicatif dans l'analyse des politiques à caractère davantage social qu'économique.

²⁶⁸ Notons entre autres l'étude des politiques culturelles locales, pour bien comprendre la relation entre la municipalité, les artistes professionnels et le ministère de la Culture. Par les composantes du cadre proposé, l'étude du milieu communautaire et de la dynamique à l'intérieur du sous-système constitue également un champ d'études prometteur.

animent, permettant ainsi une meilleure compréhension de la dynamique à l'intérieur et entre des sous-systèmes de politiques.

Le concept de leadership dans les coalitions mérite également un intérêt particulier et pourrait être analysé, dans un éventuel agenda de recherche, sous deux angles différents. Le premier est de mieux comprendre le rôle des leaders dans l'évolution des coalitions gouvernantes et de la définition de leurs politiques. La littérature conçoit la formation des coalitions comme étant la somme de forces en présence partageant de mêmes intérêts et de mêmes objectifs, sans prendre en considération le rôle particulier que peuvent jouer l'un ou certains d'entre eux dans l'évolution du sous-système. Ce constat s'applique aussi bien à la littérature portant sur les réseaux, les coalitions et les régimes urbains qu'à la coordination interorganisationnelle, de façon plus générale. Le second angle est la nécessité de mieux comprendre qui sont ces « leaders d'influence » et, dans le cadre qui nous intéresse, les ressources spécifiques qu'ils apportent au sous-système et sont en mesure d'activer dans une direction donnée.

Le rôle joué par les institutions, tant par leur capacité de contraindre et de réguler les comportements des acteurs que par l'effet de sédimentation des règles et des pratiques sur l'évolution des politiques (Palier & Surel, 2005), interpelle également la production des connaissances dans ce secteur. L'importance de la culture locale dans les politiques étudiées ainsi que le jeu des acteurs, contraint par la définition institutionnelle des compétences des instances centralisées et décentralisées, mettent

en relief le caractère non négligeable des institutions dans l'évolution du secteur. Les deux cas présentés proposent une lecture intéressante de l'instrumentalisation de ces mécanismes. Le lien entre la conception qu'ont les élus de la démocratie locale et les mécanismes de gouvernance participative, mériterait une analyse plus approfondie.

Soulignons également la contribution intéressante de l'analyse cognitive des politiques publiques et du rôle des idées dans la compréhension de l'évolution des politiques publiques. Les idées ont principalement été utilisées de deux façons dans cette thèse : d'une part, pour analyser la production du savoir et le transfert des ressources informationnelles, que nous avons définis comme « capital intellectuel »; d'autre part, pour mieux comprendre l'influence des « représentations sociales dominantes intervenant dans la formulation de l'action et du changement à apporter dans le traitement des politiques publiques » (Richard Frève, 2010, p. 127). L'analyse cognitive nous a permis entre autres d'analyser la récente explosion des champs de responsabilités des services municipaux de loisir dans la foulée des changements apportés aux politiques du gouvernement du Québec. Bien que nous nous attendions à ces résultats, notre thèse suggère, dans les deux cas analysés, que la capacité des acteurs externes à mettre leurs idées à l'agenda politique est grandement favorisée par l'injection de nouvelles ressources financières au sous-système.

Cette observation démontre à la fois l'apport de l'analyse cognitive au secteur et la nécessité d'études empiriques qui visent une meilleure compréhension de l'interaction des idées avec d'autres dimensions. Par ailleurs, notre thèse s'interroge

sur l'élargissement nécessaire du concept de référentiel global de Jobert et Muller (1987), principalement économique, pour expliquer l'absence de tensions entre le rapport global-sectoriel des politiques de loisir. Ce modèle ne semble pas assez robuste pour expliquer l'évolution des politiques sectorielles qui ne reposent pas substantiellement sur une logique économique, ce qui pourrait mener à l'introduction d'un « référentiel global social ».

Finalement, notre thèse invite, dans une visée plus large, à replacer l'administration publique au cœur de l'étude des politiques publiques. Par le choix de l'analyse des politiques d'un service municipal précis, en l'occurrence celui des loisirs, il a été possible de mieux situer le rôle de l'administration publique locale dans la formulation des politiques sectorielles. En procédant de la sorte, notre recherche voulait ainsi porter un regard nouveau sur plusieurs dimensions souvent négligées, tout particulièrement dans un contexte où les associations locales sont essentielles à la prestation de services aux citoyens. Si notre thèse ne prétend surtout pas avoir fait le tour de l'ensemble de ces dimensions, nous espérons au moins, par le cadre proposé et les résultats de cette recherche, avoir contribué à alimenter de nouvelles réflexions pouvant mener à une meilleure compréhension de la gouvernance urbaine.

RÉFÉRENCES

- Alexander, E. R. (1998). A structuration theory of interorganizational coordination: Cases in environmental management. *International Journal of Organizational Analysis*, 6(4), 334-354.
- Allard, M. (2005, 26 juin). Le casse-tête des terrains de jeux, *Le Soleil*, p. A3.
- Anderson, J. E. (2000). *Public policymaking : an introduction* (4e éd.). Boston: Houghton Mifflin.
- Angers, L. (1994). *Elaboration de la politique familiale du loisir sportif et de plein air: le cas de Boucherville*. Essai, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Association canadienne des loisirs/parcs. (1998). *Le catalogue des bienfaits*. Gloucester, Ontario: Association canadienne des loisirs/parcs.
- Association des directeurs de loisir municipaux de Québec. (1968). *Déclaration de Montmorency: le loisir, défi d'aujourd'hui*: Association des directeurs de loisir municipaux de Québec.
- Association des directeurs de loisir municipaux du Québec. (1970). *Le loisir et la municipalité: guide d'intervention*.
- Association québécoise des travailleurs en loisir. (1980). *La municipalité, maître d'oeuvre en loisir*. Montréal: Les Éditions Desport.
- Association québécoise du loisir municipal. (2000). *Loisir, communauté locale et qualité de vie: une Politique du loisir au Québec*. Lévis: AQLM.
- Association québécoise du loisir municipal. (2003). *La nécessité d'une concertation scolaire-municipale obligatoire et globale pour garantir à tous l'accessibilité et la qualité du loisir: Mémoire présenté pour le programme "Ça bouge après l'école"*. Lévis: Association québécoise du loisir municipal.
- Babiak, K. (2007). Determinants of Interorganizational Relationships: The Case of a Canadian Nonprofit Sport Organization. *Journal of Sport Management*, 21, 338-376.
- Bachrach, P. S. & Baratz, M. S. (1963). Decisions and Non-Decisions: an Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57, 641-651.

- Beaman, J. (1978). Leisure Research and its Lack of Relevance to Planning Management and Policy Formulation: A Problem of Major Proportion. *Recreation Research Review*, 6(3), 18-25.
- Béland, D. (2002). Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique. *Politique et Sociétés*, 21(3), 21-40.
- Bélanger, A. (2003). Sport Venues and the Spectacularization of Urban Spaces in North America. Dans S. Lefebvre (Éd.), *Sport et villes* (pp. 59-83). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Bélanger, J.-P. (1999). Les organismes communautaires, une composante essentielle de ce tiers-secteur. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(2), 89-102.
- Béliveau Paquin, G. (2003). *Élaboration d'une politique publique municipale par la recherche-action : le cas de la politique culturelle de Chambly*. Essai, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Bellefleur, M. (1986). *L'Église et le loisir au Québec avant la Révolution tranquille*. Sillery: Presses de l'Université du Québec.
- Bellefleur, M. (1997). *L'évolution du loisir au Québec : essai socio-historique*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Bellefleur, M. (2002). *Le loisir contemporain: essai de philosophie sociale*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Belley, S. (2003). L'élection municipale de 2001 à Québec : l'interventionnisme municipal de la ville-centre contre le populisme fiscal des banlieues. *Recherches sociologiques*, LXIV(2), 217-238.
- Belley, S. (2004). *La recomposition des territoires locaux au Québec: les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990*. Compte-rendu d'une communication présentée au Colloque "Les recompositions territoriales en France et au Québec", Bordeaux.
- Belley, S. (2005, 18 octobre). Les électeurs devront choisir entre deux projets de ville... *Le Soleil*, p. A17.
- Belley, S. & Lavigne, M.-A. (2008). Apolitisme, partis politiques et prégnance des institutions au niveau municipal: le cas de l'élection municipale de 2006 à Québec. *Recherches sociographiques*, XLIX(1), 47-68.

- Belley, S., Lavigne, M.-A., Quesnel, L. & Villeneuve, P. (2011). Les maires-entrepreneurs : un nouveau style de leadership local. Dans Institut du nouveau monde (Éd.), *L'État du Québec 2011*. Montréal: Boréal.
- Belley, S., Quesnel, L. & Villeneuve, P. (2010, 12 mai). *Québec 2009: l'impact de la "fierté retrouvée" sur le pouvoir local*. Communication présentée au 78e congrès de l'ACFAS, Urbanité et politique: portrait politique des villes québécoises, Montréal.
- Benson, K. (1982). Networks and Policy Sector: A Framework for Extending Interorganizational Analysis. Dans D. Rogers & D. Whetten (Éds.), *Interorganisational Co-ordination* (pp. 137-176). Iowa: Iowa State University.
- Blondiaux, L. & Sintomer, Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix - Revue des sciences sociales du politique*, 15(57).
- Börzel, T. A. (1998). Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76(2), 253-273.
- Bouchard, R. (2004, 29 juin). Pas de défusion à Masson-Angers, *Le Droit*, p. A26.
- Boucher, A. P. (2005). *Avec Andrée Boucher à la mairie. Dix principes à appliquer pour gérer efficacement*. Québec.
- Boucher, J.-L. & Tremblay, D. (1999). La gouvernance locale: enjeux scientifiques et politique. *Économie et solidarités*, 30(2), 1-6.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. Dans J. G. Richardson (Éd.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood Press.
- Bourque, F. (2008, 20 septembre). Crois ou meurs, *Le Soleil*, p. 6.
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*, 22(1), 19-30.
- Brinkerhoff, J. M. & Brinkerhoff, D. W. (2002). Government-nonprofit relations in comparative perspective: Evolution, themes, and new directions. *Public Administration and Development*, 22(1), 3-18.
- Bruno, A. (2005). Gouvernance. Dans A. Bruno (Éd.), *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales* (pp. 230-231). Paris: Ellipses.
- Buchanan, J. M. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economia*, 32(125), 1-14.

- Buteau-Duitschaever, W. (2009). *A Comparaison of Five Stakeholders' perceptions of governance under Ontario Provincial Parks' management model*. Mémoire, Université de Waterloo, Waterloo.
- Carrefour action municipale et famille. (2012). Politique familiale, le succès est dans la concertation. *Magazine Le Scribe*, 37, 22.
- Casciaro, T. & Jan Piskorski, M. (2005). Power Imbalance, Mutual Dependence, and Constraint Absorption: A Closer Look at Resource Dependence Theory. *Administrative Science Quarterly*, 50(2005), 167-199.
- Cassen, B. (2001, juin). Le piège de la gouvernance, *Le Monde diplomatique*, p. 28.
- Castells, M. (1998). *La société en réseaux*. Paris: Fayard.
- Chiasson, G. (1999). La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt du public. *Économie et solidarités*, 30(2), 7-20.
- Chiasson, G., Gauthier, M. & Andrew, C. (2011). Les élections municipales de 2009 à Gatineau: quel modèle de démocratie urbaine? Dans S. Breux & L. Bherer (Éds.), *Les élections municipales au Québec: enjeux et perspectives*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Cigler, B. A. (1999). Pre-conditions for the emergence of multicomunity collaborative organizations. *Policy Studies Review*, 16(1), 86-102.
- Clarke, S. E., Staeheli, L. A. & Brunell, L. (1995). Women Redefining Local Politics. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 13-34). London: Sage Publications.
- Coalter, F. (1995). Compulsory Competitive Tendering for Sport and Leisure Management: A Lost Opportunity? *Managing Leisure*, 1(1), 3-15.
- Coalter, F. (1998). Leisure studies, leisure policy and social citizenship: the failure of welfare or the limits of welfare? *Leisure Studies*, 17(1), 21-37.
- Coalter, F. (1999). Sport and Recreation in the United Kingdom: Flow with the Flow or Buck the Trends? *Managing Leisure*, 4(1), 24-39.
- Coalter, F. (2000). Public and commercial leisure provision: active citizens and passive consumers? *Leisure Studies*, 19, 163-181.
- Coalter, F. (2006, 18 octobre). *Developing Leisure Policies*. Communication présentée au la 9e édition du World Leisure Congress, Hangzhou, Chine.

- Cobban, T. (2003). The Political Economy of Urban Redevelopment: Downtown Revitalization in London, Ontario, 1993-2002. *Canadian Journal of Urban Research*, XII(2), 231-248.
- Comité d'études sur les loisirs l'éducation physique et les sports. (1964). *Rapport du Comité d'études sur les loisirs, l'éducation physique et les sports (Rapport Bélisle)*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Comité de transition de l'Outaouais. (2002). *Rapport du Comité de transition de l'Outaouais*.
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). *Pacte 2000: Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*. Québec: Les Publications du Québec.
- Conseil québécois de la jeunesse des loisirs des sports et du plein air. (1977). *Concertation municipale/scolaire dans le domaine du loisir et des activités communautaires. Avis transmis au ministre délégué au Haut-Commissariat*. Québec: Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air.
- Contandriopoulos, D. (2004). A Sociological Perspective on Public Participation in Health Care. *Social Science and Medecine*, 58(3).
- Courcy, D. (1995). *Les loisirs municipaux en milieu urbain : gestion déléguée par quartier*. Mémoire, École nationale d'administration publique, Québec.
- Cournoyer, R. & Gaumont, D. (2007). *Le conseil d'agglomération de Québec: subir la nécessité ou saisir l'opportunité?* Québec: Rapport remis à la direction générale de la Ville de Québec sur les changements à apporter au conseil d'agglomération de Québec et à son fonctionnement.
- Coutu, É. (2004). *Le volet loisir des politiques familiales municipales*. Essai, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- D'Amours, M. (1981). *La municipalisation des loisirs au Québec: bilan et perspectives*. Trois-Rivières: Université du Québec à Trois-Rivières.
- D'Amours, M. (1982). *Loisir et municipalités - Documents d'accompagnement no. 1 à 4*. Trois-Rivières: Université du Québec à Trois-Rivières.
- D'Amours, M. (1987). *La privatisation des loisirs municipaux*. Trois-Rivières: Université du Québec à Trois-Rivières.

- D'Amours, M. (1989). La gestion déléguée des services récréatifs et culturels. *Loisir et Société*, 12(1), 87-105.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Damico, A. (1966). *Otium: Roman Views on the Proper Use of Leisure*. Thèse, University of Cincinnati, Cincinnati.
- Davies, J. S. (2003). Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK. *Journal of Urban Affairs*, 25(3), 253-269.
- de Alcántara, C. H. (1998). Uses and Abuses of the Concept of Governance. *International Social Science Journal*, 50(155), 105-113.
- de la Durantaye, M. (2001). Le service public. Dans Association québécoise du loisir municipal & Laboratoire en loisir et vie communautaire (Éds.), *Le loisir public au Québec*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- de la Durantaye, M. (2005). Des politiques du temps comme enjeux pour les villes et comme outils de conciliation des temps professionnels et familiaux. Dans D.-G. Tremblay (Éd.), *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux* (pp. 207-214). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Dean, H. (2002). Governance. Dans P. Alcock, A. Erskine & M. May (Éds.), *The Blackwell Dictionary of Social Policy* (pp. 100). Oxford, Angleterre: Blackwell Publishing.
- Dearden, P., Bennett, M. & Johnston, J. (2005). Trends in Global Protected Area Governance, 1992-2002. *Environmental Management*, 36(1), 89.
- Delorme, P. (2005). De l'école de Chicago à l'imaginaire urbain. Dans P. Delorme (Éd.), *La ville autrement*.
- Denters, B. & Mossberger, K. (2006). Building Blocks For a Methodology For Comparative Urban Political Research. *Urban Affairs Review*, 41(4), 550-571.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

- Directeur général des élections. (2005). Référendums du 20 juin 2004. Page consultée le 11 avril 2005, du site <http://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/resultat-referendum-2004.php>
- Donohue, H. & Lavigne, M.-A. (2007). L'Agenda canadien de recherche: combler le fossé entre la recherche et la pratique. *Observatoire québécois du loisir*, 4(14).
- Dowding, K. (2001). Explaining Urban Regimes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 7-19.
- Duchastel, J. & Canet, R. (2004). Du local au global: citoyenneté et transformation des formes de la démocratie. Dans B. Jouve & P. Booth (Éds.), *Démocraties métropolitaines* (pp. 1-17). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Dulac, C. & Henry, I. P. (2001). Sport and social regulation in the city: The cases of Grenoble and Sheffield. *Loisir et société*, 24(1), 47-78.
- Dulude, F. (2004). *Politique de reconnaissance des organismes de la ville de Terrebonne : modèle de classification des organismes*. Essai, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Dumazedier, J. (1988). *Révolution culturelle du temps libre 1968-1988*. Paris: Méridiens Klincksieck.
- Dupuis, A., Farinas, L. & Demers, L. (2004). Gouvernance et fusions d'établissements sociosanitaires. *Revue Gouvernance*, 1(2), 25-39.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Eagles, P. (2009). Governance of recreation and tourism partnerships in parks and protected areas. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2), 231.
- École nationale d'administration publique. (2009). *Politique d'intégrité et d'éthique en recherche et sur les conflits d'intérêts*. Québec: ÉNAP.
- Elcock, H. & Fenwick, J. (2012). The political leadership matrix: a tool for analysis. *Public Money & Management*, 32(2), 87-94.
- Eme, B. & Laville, J.-L. (1999). Pour une approche pluraliste du tiers secteur. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(1), 105-125.
- Emerson, R. M. (1962). Power-dependence relations. *American Sociological Review*, 27, 31-41.

- Enjolras, B. & Waldahl, R. H. (2007). Policy-Making in Sport: The Norwegian Case. *International Review for the Sociology of Sport* 42(2), 201-216.
- Florida, R. L. (2004). *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Fottler, M. D., Schermerhorn, J. R., Jr., Wong, J. & Money, W. H. (1982). Multi-Institutional Arrangements in Health Care: Review, Analysis, and a Proposal for Future Research. *The Academy of Management Review*, 7(1), 67-79.
- Freire, M. (2000). The Challenges of Urban Government. Dans M. Freire & R. Stren (Éds.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices* (pp. xvii-xli). Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Friedman, M. T., Andrews, D. L. & Silk, M. L. (2004). Sport and the facade of redevelopment in the postindustrial city. *Sociology Of Sport Journal*, 21(2), 119-139.
- Froger, G. (2006). Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable. *Mondes en développement*, 34-2006/4(136), 11-28.
- Fulk, J. R. (2009). *The Municipalization of Play and Recreation: The Claflin Printing Company*.
- Gagné, J.-S. (2006, 18 mars). Et la guéguerre continue... *Le Soleil*, p. A12.
- Gagnon, P. (1993). *Intégration des secteurs de l'activité de la culture et du développement communautaire au sein du service municipal des loisirs*. Trois-Rivières: Université du Québec à Trois-Rivières.
- Gagnon, P. (1996). *Le loisir et la municipalité: l'heure des choix*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Gagnon, Y.-C. (2005). *L'étude de cas comme méthode de recherche : guide de réalisation*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Garber, J. A. & Turner, R. S. (1995). *Gender in urban research*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Glover, T. D. (2002). Citizenship and the Production of Public Recreation: Is there an Empirical Relationship *Journal of Leisure Research* (Vol. 34, pp. 204): National Recreation & Park Association.

- Godbey, G. (1985). Nonuse of Public Leisure Services: A Model. *Journal of Park and Recreation Administration*, 3, 1-12.
- Godbout, J. T. (2002). Le bénévolat n'est pas un produit. *Nouvelles pratiques sociales*, 15(2), 42-52.
- Goodwin, M., Duncan, S. & Halford, S. (1993). Regulation theory, the local state and the transition of urban politics. *Environment and Planning: Society and Space*, 11(1), 67-88.
- Gouvernement du Québec. (1977). *Le livre vert sur le loisir au Québec*. Québec: Haut-commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports.
- Gouvernement du Québec. (1978). *La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle* (Vol. Fascicule 1). Québec: Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation.
- Gouvernement du Québec. (1979). *On a un monde à recréer : livre blanc sur le loisir au Québec*. Québec: Haut-commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports.
- Gouvernement du Québec. (1986). *Finances municipales - Édition 1986*. Québec: Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec. (1990a). *Finances des municipalités - Édition 1990*. Québec: Ministère des Affaires municipales.
- Gouvernement du Québec. (1990b). *Une réforme axée sur le citoyen*. Québec: Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Gouvernement du Québec. (1992a). *La politique culturelle du Québec: Notre culture. Notre avenir*. Québec: Ministère des Affaires culturelles.
- Gouvernement du Québec. (1992b). *Une réforme axée sur le citoyen: Plan d'implémentation*. Québec: Ministère de la Santé et des Services sociaux.
- Gouvernement du Québec. (1994). *Finances des municipalités - Édition 1994*. Québec: Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec. (1996). *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1994 - Édition 1996*. Québec: Les Publications du Québec.

- Gouvernement du Québec. (1997). *Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport : pour un partenariat renouvelé*. Québec: Ministère des Affaires municipales.
- Gouvernement du Québec. (1998a). *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1996 - Édition 1998*. Québec: Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec. (1998b). *Projet de loi 180, modifiant la Loi sur l'instruction publique*.
- Gouvernement du Québec. (2000a). *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1998 - Édition 2000*. Québec: Les Publications du Québec.
- Gouvernement du Québec. (2000b). *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Québec: Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- Gouvernement du Québec. (2000c). *Projet de loi 170 - Loi sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*.
- Gouvernement du Québec. (2001). *Plan stratégique 2001-2004 - Secrétariat au loisir et au sport*. Québec: Secrétariat au loisir et au sport.
- Gouvernement du Québec. (2002). *Dépenses de fonctionnement - Évolution de certaines dépenses de fonctionnement 1996-2000*. Page consultée le 24 mars 2006, du site http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/finances/org_muni_2000/municipalites_locales/activite_financiere/munloc-act_fin-dep_de_fonct-evolution.pdf
- Gouvernement du Québec. (2003a). *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 2001 - Édition 2003*. Page consultée le 12 novembre 2008, du site http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/org_mun_ex_2001.htm
- Gouvernement du Québec. (2003b). *La municipalité : un lieu de qualité pour les familles*. Québec: Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.
- Gouvernement du Québec. (2003c). *Projet de loi 9 - Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*.

- Gouvernement du Québec. (2003d). *Soutien financier et technique aux municipalités et aux MRC: Implantation ou mise à jour d'une politique familiale*. Québec: Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille.
- Gouvernement du Québec. (2004a). *Pour une population active: le milieu municipal peut faire la différence*. Québec: Kino-Québec.
- Gouvernement du Québec. (2004b). *Projet de loi 75 - Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.
- Gouvernement du Québec. (2004c). *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnalisées: Document de consultation*. Québec: Registraire des entreprises.
- Gouvernement du Québec. (2005a, 7 décembre). Décret 1211-2005, concernant l'agglomération de Québec, *Gazette officielle du Québec*, pp. 6880A-6892A.
- Gouvernement du Québec. (2005b). Dépenses de fonctionnement - Évolution des dépenses de fonctionnement 2000-2004. Page consultée le 24 mars 2006, du site http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/finances/org_muni_2004/31_Actifn_Dep_fonct_Evol_RF2004.pdf
- Gouvernement du Québec. (2005c). *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec. (2005d). *Plan stratégique 2005-2008 - Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*. Québec: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Gouvernement du Québec. (2009). *Plan stratégique 2009-2013 - Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*. Québec: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Gouvernement du Québec. (2010). Commission de toponymie: Ville de Québec. Page consultée le 30 mai 2010, du site http://www.toponymie.gouv.qc.ca/ct/toposweb/fiche.aspx?no_seq=51718
- Gouvernement du Québec. (2011a). Capitale nationale - Politiques et ententes de développement culturel. Page consultée le 15 août 2011, du site <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/index.php?id=1245>
- Gouvernement du Québec. (2011b). *Loi sur les fabriques*. Québec: Gouvernement du Québec.

- Gouvernement du Québec. (2011c). *Rapport financier des organismes municipaux. Les municipalités locales, exercice financier 2009*. Québec: Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- Gouvernement du Québec. (2012a). *Loi sur les compétences municipales*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec. (2012b). *Rapport financier des organismes municipaux. Les municipalités locales, exercice financier 2010: État consolidé des résultats et de la variation des actifs financiers nets*. Page consultée le 18 mai 2012, du site http://www.mamrot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances_indicateurs_fiscalite/information_financiere/publications_electroniques/2010/rapports_org_muni/B3_3_Munloc_dd_Etat_cons_res_var_act_fin.xls
- Graham, K. A., Phillips, S. D. & Maslove, A. M. (1998). *Urban governance in Canada representation, resources, and restructuring*. Toronto: Harcourt Brace Canada.
- Gratton, C. & Henry, I. (2001). *Sport in the city : the role of sport in economic and social regeneration*. London: Routledge.
- Gravel, R. J. (2001). Évolution du nombre de municipalités au Québec. *Journal of Eastern Township Studies*(19), 23-35.
- Green, M. & Houlihan, B. (2004). Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change in Canada and the United Kingdom. *International Review for the Sociology of Sport*, 39(4), 387-404.
- Grootaert, C. (1998). *Social Capital: The Missing Link?* Washington: The World Bank, Social Development Department.
- Gualini, E. (2002). Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks. Dans G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & C. De Magalhaes (Éds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (pp. 29-44). Aldershot, Angleterre: Ashgate.
- Guo, C. & Acar, M. (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3), 340-361.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

- Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P. C., Johnson, P. V. & Roekel, M. V. (1977). Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 457-474.
- Hamel, P. & Jouve, B. (2006). *Un modèle québécois? : gouvernance et participation dans la gestion publique*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Harding, A. (1995). Elite Theory and Growth Machines. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 13-34). London: Sage Publications.
- Hardy, C., Phillips, E. & Lawrence, T. B. (2003). Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. *Journal of Management Studies*, 40(2), 321-347.
- Harvey, J., Andrew, C. & Dawson, D. (1990). Le loisir municipal et l'État-providence. *Recherches sociographiques*, XXXI(1), 25-44.
- Harvey, J., Beamish, R. & Defrance, J. (1993). Physical Exercise Policy and the Welfare State: A Framework for Comparative Analysis. *International Review for the Sociology of Sport*, 28(1), 53-65.
- Harvey, J., Thibault, L. & Rail, G. (1995). Neo-corporatism: The Political Management System in Canadian Amateur Sport and Fitness. *Journal of Sport and Social Issues*, 19(3), 249-265.
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhaes, C. (2002a). Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity. Dans G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & C. De Magalhaes (Éds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (pp. 6-28). Aldershot, Angleterre: Ashgate.
- Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & De Magalhaes, C. (2002b). Urban Governance Capacity in Complex Societies: Challenges for Institutional Adaptation. Dans G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & C. De Magalhaes (Éds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux* (pp. 204-241). Aldershot, Angleterre: Ashgate.
- Hébert, N. (1999). *Élaboration d'un modèle et d'un processus de tarification des activités de loisir municipal, pour les municipalités de moins de 5000 habitants, tenant compte des bénéfiques collectifs qui leur sont attribuables*. Essai, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

- Heclo, H. (1994). Ideas, Interests, and Institutions. Dans L. Dodd & C. Jillson (Éds.), *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press.
- Henry, I. P. (2001). *The Politics of Leisure Policy* (2e éd.). New York: Palgrave.
- Henry, I. P., Amara, M., Al-Tauqi, M. & Ping Chao, L. (2005). A Typology of Approaches to Comparative Analysis of Sports Policy. *Journal of Sport Management*, 19(4), 480-496.
- Henry, I. P. & Nassis, P. P. (1999). Political Clientelism and Sports Policy in Greece. *International Review for the Sociology of Sport*, 34(1), 43-59.
- Henry, I. P. & Paramio-Salcines, J. L. (1998). Leisure, Culture and Urban Regimes in Bilbao. Dans I. Cooper & M. Collins (Éds.), *Leisure Management: International Perspectives*. Wallingford: CAB International.
- Henry, I. P. & Paramio-Salcines, J. L. (1999). Sport and the Analysis of Symbolic Regimes: A Case Study of the City of Sheffield. *Urban Affairs Review*, 34(5), 641-666.
- Henry, I. P. & Uchiumi, K. (2001). Political Ideology, Modernity and Sports Policy. *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, 33(2), 161-185.
- Hillman, A. J., Withers, M. C. & Collins, B. J. (2009). Resource Dependence Theory: A Review. *Journal of Management*, 35(6), 1404-1427.
- Hodgson, L. (2004). Manufactured Civil Society: Counting the Cost. *Critical Social Policy*, 24(2), 139-164.
- Houlihan, B. (2005). Public Sector Sport Policy: Developing a Framework for Analysis. *International Review for the Sociology of Sport*, 40(2), 163-185.
- Houlihan, B. & White, A. (2002). *The Politics of Sport Development: Development of Sport or Development through Sport?* (Vol. 40). Londres: Routledge.
- Howell, S. & McNamee, M. (2003). Local justice and public sector leisure policy. *Leisure Studies*, 22(1), 17-34.
- Howlett, M. (2002). Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors. *Canadian Journal of Political Science*, 35(2), 235-267.

- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy* (1e éd.). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy* (2e éd.). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Hoye, R. & Inglis, S. (2003). Governance of Nonprofit Leisure Organizations. *Loisir et Société*, 26(2), 369-387.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Institute for Nonprofit Organization Management. (1995). *California Nonprofit Organizations*. San Francisco, CA: University of San Francisco, Institute for Nonprofit Organization Management.
- Jessop, B. (1995). The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? *Economy and Society*, 24(3), 307-333.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 155, 29-45.
- Jobert, B. (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 219-234.
- Jobert, B. & Muller, P. (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes* (1ère éd.). Paris: Presses universitaires de France.
- John, P. (1998). *Analysing public policy*. Londres: Pinter.
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier.
- Judge, D. (1995). Pluralism. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 13-34). London: Sage Publications.
- Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. (1995). Urban Politics and Theory: An Introduction. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 1-12). London: Sage Publications.
- Juillet, L. & Andrew, C. (1999). Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale: le cas de la Ville d'Ottawa. *Économie et solidarités*, 30(2), 75-93.

- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2005). *Governance Indicators for 1996-2004*. Washington: The World Bank.
- Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 117-134). Londres: Sage Publications.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2e éd.). New York: Harper Collins.
- Kraaijenbrink, J. & Groen, A. (2008). *Towards a Functional Resource-based Theory of the Firm*. Compte-rendu d'une communication présentée au 28e Conférence internationale annuelle du Strategic Management Society, Cologne, Allemagne.
- Krasner, S. D. (Éd.). (1983). *International Regimes*. Ithaca, New-York: Cornell University Press.
- Laboratoire en loisir et vie communautaire. (2002). *Recherche sur le bénévolat en loisir au Québec*. Trois-Rivières: Université du Québec à Trois-Rivières.
- Laboratoire en loisir et vie communautaire & Association québécoise du loisir municipal. (2004). La concertation scolaire-municipale: Les Actes de la journée de réflexion: les défis de la concertation scolaire-municipale. *Observatoire québécois du loisir*, 2(5).
- Laflamme, M. (2002). *Grandes tendances marquant les politiques et les programmes en loisir, en plein air et en bénévolat*. Québec: Secrétariat au loisir et au sport.
- Lafleur, P. (2006). Rencontre entre l'AQLM et l'UMQ: priorités d'intervention en matière de loisir municipal. *Agora Forum*, 29(1), 15-16.
- Lamoureux, H., Lavoie, J., Mayer, R. & Panet-Raymond, J. (1999). *La pratique de l'action communautaire*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Lamoureux, H., Lavoie, J., Mayer, R. & Panet-Raymond, J. (2002). *La pratique de l'action communautaire* (2e éd.). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Laperrière, A. (1997). La théorisation ancrée: démarche analytique et comparaison avec d'autres approches apparentées. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer & A. Pires (Éds.), *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal: Gaëtan Morin.

- Laquerre, S. (2003). *Recherche-action : présentation d'un modèle d'analyse et de planification d'un système culturel et d'une démarche d'élaboration d'une politique culturelle, le cas de la ville de Longueuil*. Mémoire, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Laquerre, S. & de la Durantaye, M. (2003). Recherche-action : présentation d'un modèle d'analyse et de planification d'un système culturel et d'une démarche d'élaboration d'une politique culturelle, le cas de la Ville de Longueuil. *Loisir et Société*, 26(1), 113-142.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. Dans D. Lerner & H. D. Lasswell (Éds.), *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Methods* (pp. 3-15). Stanford, Californie: Stanford University Press.
- Lauria, M. (1997a). Introduction: Reconstructing Urban Regime Theory. Dans M. Lauria (Éd.), *Reconstructing urban regime theory : regulating urban politics in a global economy* (pp. ix, 278 p.). Thousand Oaks, Ca.: Sage.
- Lauria, M. (1997b). *Reconstructing urban regime theory : regulating urban politics in a global economy*. Thousand Oaks, Ca.: Sage.
- Lavigne, M.-A. (2003). Les politiques en loisir depuis la réorganisation municipale: recensement des huit grandes villes du Québec. *Observatoire québécois du loisir*, 1(7).
- Lavigne, M.-A. (2005). *Analyse descriptive des facteurs favorisant la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux québécois*. Mémoire, Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Lavigne, M.-A. (2006a). Les services municipaux de loisir: simples exécutants ou acteurs influents sur l'agenda politique? *Observatoire québécois du loisir*, 3(12).
- Lavigne, M.-A. (2006b, 17 octobre). *Why and when decision-makers pay attention to us? A study of agenda-setting of parks and recreation in a municipal context*. Communication présentée au 9e World Leisure Congress, Hangzhou, Chine.
- Le Galès, P. (1999). Gouvernance. Dans R. Boudon, P. Besnard, M. Cherkaoui & B.-P. Lécuyer (Éds.), *Dictionnaire de Sociologie* (pp. 108). Paris: Larousse.
- Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité. *Politique et Sociétés*, 21(3), 3-20.
- Leduc Browne, P. (1999). Le tiers secteur au Canada anglais : éléments d'analyse. *Nouvelles pratiques sociales*, 12(1), 143-157.

- Lefebvre, S. (2003). *Sports et villes : enjeux économiques et socioculturels*. Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Lemieux, V. (1997). Réseaux et coalitions. *L'Année sociologique*, 47(1), 351-370.
- Lemieux, V. (2000). Réflexions sur la gouvernance. Dans M. Carrier & S. Côté (Éds.), *Gouvernance et territoires ruraux* (pp. 333-338). Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir* (2e éd.). Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- Lengrand, H. (1906). *Épicure et l'épicurisme*. Paris: Bloud.
- Lequin, M. (2001). *Écotourisme et gouvernance participative*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Levasseur, R. & Boulanger, R. (1984, 24 septembre). *Sociographie des associations volontaires incorporées au Québec 1942-1981: résultats préliminaires*. Compte-rendu d'une communication présentée au l'occasion du Congrès mondial sur le temps libre et le loisir, Marly-le-Roi, France.
- Levasseur, R. & Boulanger, R. (1988). *La dynamique des associations au Québec: démographie et morphologie, 1942-1981*: Centre de recherche en études québécoises.
- Levesque, G. & Lemieux, S. (1997). *Guide d'élaboration et de mise en oeuvre d'une politique culturelle municipale*. Québec: Ministère de la culture et des communications.
- Levine, M. V. (2004). *La "classe créative" et la prospérité urbaine: mythes et réalités*. Compte-rendu d'une communication présentée au Villes Région Monde, Montréal.
- Linteau, P.-A., Durocher, R., Robert, J.-C. & Ricard, F. (1989). *Histoire du Québec contemporain - Le Québec depuis 1930* (Vol. II). Montréal: Boréal.
- Logan, J. R. & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes : the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Lowry, R. C. (2005). Explaining the Variation in Organized Civil Society Across States and Time. *The Journal of Politics*, 67(2), 574-594.
- Maloutas, T. & Malouta, M. P. (2004). The Glass Menagerie of Urban Governance and Social Cohesion: Concepts and Stakes / Concepts as Stakes. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(2), 449-465.
- Mandell, M. P. & Steelman, T. A. (2003). Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations. *Public Management Review*, 5(2), 197-224.
- Marcotte, P. & Lavigne, M.-A. (2012). Production et diffusion des connaissances en loisir dans le Québec francophone. Dans G. Vieille Marchiset & A. Tatu-Colasseau (Éds.), *Sociologie(s) du sport: Analyses francophones et circulation des savoirs*. Paris: L'Harmattan.
- Martin, D. G. (2004). Nonprofit Foundations and Grassroots Organizing: Reshaping Urban Governance. *The Professional Geographer*, 56(3), 394-405.
- Mathieu, I. (2003, 13 septembre). La fusion réussit bien aux services de loisirs, *Le Soleil*, p. A7.
- Mathieu, I. (2004, 23 novembre). Conseil municipal de Québec: le PTI gonflé de 4 millions \$ est adopté, *Le Soleil*, p. A9.
- Mathieu, I. (2005, 13 octobre). Réingénierie à la sauce Boucher, *Le Soleil*, p. A1.
- Mathieu, I. (2006a, 21 novembre). Immobilisations de la Ville de Québec: un milliard \$ de réparations, *Le Soleil*, p. 3.
- Mathieu, I. (2006b, 21 février). Le projet se fera... au parc Chauveau, *Le Soleil*, p. A7.
- Mathieu, I. (2006c, 28 février). S.O.S. Infrastructures: La mairesse accélère la cadence, *Le Soleil*, p. A1.
- McCarville, R. E. (1995). Pricing for Public Leisure Services: An Ethical Dilemma? *Journal of Applied Recreation Research*, 20(2).
- Méda, D. (2005). La conciliation emploi-famille et les temps sociaux. Dans D.-G. Tremblay (Éd.), *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux* (pp. 13-34). Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Misener, L. & Mason, D. (2008). Urban Regimes and the Sporting Events Agenda: A Cross-National Comparison of Civic Development Strategies. *Journal of Sport Management*, 22(5), 603.

- Misener, L. & Mason, D. (2009). Fostering Community Development Through Sporting Events Strategies: An Examination of Urban Regime Perceptions. *Journal of Sport Management*, 23(6), 770.
- Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36(6), 810-835.
- Mowen, A. J., Kyle, G. T. & Jackowski, M. (2007). Citizen Preferences for the Corporate Sponsorship of Public-Sector Park and Recreation Organizations. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 18(2), 93-118.
- Muller, P. (2004). L'État en action revisité. *Pôle Sud*, 2004/2(21), 31-42.
- Muukkonen, M. (2009). Framing the Field Civil Society and Related Concepts. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(4), 684-700.
- Najam, A. (2000). The Four C's of Government Third Sector-Government Relations. *10(4)*, 375-396.
- Nathan, M. L. & Mitroff, I. I. (1991). The Use of Negotiated Order Theory as a Tool for the Analysis and Development of an Interorganizational Field. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 163-180.
- Néron, J.-F. (2007, 16 octobre). Bras de fer sur le sort de deux arénas, *Le Soleil*, p. 4.
- Nichols, G., Taylor, P., James, M., King, L., Holmes, K. & Garrett, R. (2003). Pressures on sports volunteers arising from partnerships with the central government. *Loisir et société*, 26(2), 419-430.
- Normandin, P.-A. (2005, 29 octobre). Des cyclistes dénoncent Andrée Boucher, *Le Soleil*, p. A15.
- Normandin, P.-A. (2007, 27 novembre). L'écart se rétrécit au profit de Labeaume, *Le Soleil*, p. 2.
- Normandin, P.-A. (2008, 31 mai). Lisette Lepage réhabilitée, *Le Soleil*, p. 25.
- Normandin, P.-A. (2009, 2 juin). Arénas: dehors le privé, bienvenue la gratuité, *Le Soleil*, p. 7.
- Normandin, P.-A. (2011, 3 mars). Lac-Beauport et Stoneham s'entendent avec Québec, *Le Soleil*, p. 7.

- Normandin, P.-A. & Vaillancourt, C. (2007, 11 décembre). La garde rapprochée du Maire Labeaume, *Le Soleil*, p. 8.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15(2), 241-265.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- Osmont, A. (1998). La gouvernance: concept mou, politique ferme. *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 19-26.
- Painter, J. (1995). Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 276-296). London: Sage Publications.
- Palier, B. & Surel, Y. (2005). Les 'trois I' et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.
- Papadimitriou, D. (1998). The Impact of Institutionalized Resources, Rules and Practices on the Performance of Non-Profit Sport Organizations. *Managing Leisure*, 3, 169-180.
- Paquet, G. (1999). *Governance Through Social Learning*. Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa.
- Paquet, G. (2011). *Gouvernance collaborative : un antimanuel*. Montréal: Liber.
- Parsons, W. (1995). *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, Royaume-Uni: Edward Elgar.
- Paterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science : the new institutionalism*. Washington, DC: Pinter.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New-York: Harper and Row.
- Pickvance, C. (1995). Marxist Theories of Urban Politics. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 13-34). London: Sage Publications.
- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 40(4), 446-462.

- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Platon. (1950). Euthydème. Dans Platon (Éd.), *Oeuvres complètes* (Vol. 1, pp. 559-611). Paris: Gallimard.
- Ponthieux, S. (2003). *Que faire du "capital social"?* Paris: Institut national de la statistique et des études économiques.
- Pronovost, G. (1983). *Temps, culture et société : essai sur les processus de formation du loisir et des sciences du loisir dans les sociétés occidentales*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Pronovost, G. (1998). *Loisir et société: traité de sociologie empirique* (2e éd.). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone : America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R. D. (2007). Bowling Alone - The Saguaro Seminar: Civic Engagement in America. Page consultée le 31 mai, 2007, du site <http://www.bowlingalone.com/>
- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. (1993). *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Quesnel, L. (2000). Municipal Reorganisation in Quebec. *Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII(1), 115-133.
- Radio-Canada. (2005). Gatineau a un nouveau maire. Page consultée le 8 février 2010, du site http://www.radio-canada.ca/regions/special/2005/11/06/016-EM-gatineau_bureau.shtml
- Ravenscroft, N. (1998). The changing regulation of public leisure provision. *Leisure Studies*, 17(2), 138.
- Regroupement québécois du loisir municipal. (1989). *Bilan et perspectives de la prise en charge des activités récréatives et communautaires de loisir par les associations locales dans les municipalités du Québec*: Regroupement québécois du loisir municipal.
- Renouvier, C. (2007). Épicuriens et stoïciens. Page consultée le 20 juin, 2007, du site <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Loisir>

- Richard Frève, É. (2010). Le rôle des idées dans la formulation des politiques publiques. Dans L. Bernier & G. Lachapelle (Éds.), *L'analyse des politiques publiques* (pp. 125-161).
- Rigaud, B. & Jacob, J. (2011). Définir la gouvernance publique. *Optimum Online*, 41(3), [article électronique].
- Robson, C. (2002). *Real world research : a resource for social scientists and practitioner-researchers* (2e éd.). Oxford: Blackwell Pub.
- Sabatier, P. A. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance to Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Sabatier, P. A. (1999a). The Need for Better Theories. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3-17). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1999b). Policy Change over a Decade or More. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (pp. 13-40). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. Dans P. A. Sabatier (Éd.), *Theories of the Policy Process* (pp. 211-236). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 209-234.
- Saint-Pierre, D. (2003). *La politique culturelle du Québec de 1992 : continuité ou changement? : les acteurs, les coalitions, et les enjeux*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Salamon, L. M. (1987). Of Market Failure, Voluntary Failure, and 3rd-party Government - Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare-State. *Journal of Voluntary Action Research*, 16(1-2), 29-49.
- Sam, M. P. (2005). The makers of sport policy: A (task)force to be reckoned with. *Sociology Of Sport Journal*, 22(1), 78-99.

- Sam, M. P. & Jackson, S. J. (2006). Developing National Sport Policy Through Consultation: The Rules of Engagement. *Journal of Sport Management*, 20(3), 366-386.
- Sancton, A. (2002). Metropolitan and Regional Governance. Dans E. P. Fowler & D. Siegel (Éds.), *Urban policy issues canadian perspectives* (2e éd., pp. vi, 302). Toronto: Oxford University Press.
- Savard, J. (2004). *La réorganisation municipale au Québec (2000-2003): Vers un renforcement politique des nouvelles grandes villes?* Mémoire, Université du Québec à Montréal et Institut national de la recherche scientifique - Urbanisation, culture et société, Montréal.
- Savitch, H. V. & Kantor, P. (2002). *Cities in the international marketplace : the political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people; a realist's view of democracy in America* (1e éd.). New York,: Holt Rinehart and Winston.
- Schimmel, K. S. (2001). Sport Matters: Urban Regime Theory and Urban Regeneration in the Late-capitalist Era. Dans C. Gratton & I. P. Henry (Éds.), *Sport in the City: The Role of Sport in the Economic and Social Regeneration* (pp. 259-277). London: Routledge.
- Schuppert, G. F. (1991). State, Market, Third Sector: Problems of Organizational Choice in the Delivery of Public Services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20(2), 123-136.
- Selsky, J. W. & Parker, B. (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. *Journal of Management*, 31(6), 849-873.
- Sharpe, E. K. (2006). Resources at the grassroots of recreation: Organizational capacity and quality of experience in a community sport organization. *Leisure Sciences*, 28(4), 385-401.
- Skille, E. Å. (2009). State Sport Policy and Voluntary Sport Clubs: the Case of the Norwegian Sports City Program as Social Policy. *European Sport Management Quarterly*, 9(1), 63-79.
- Smith, D. H. (1991). Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 20(2), 137-150.

- Smith, D. H. (1992). National Nonprofit, Voluntary Associations: Some Parameters. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 21(1), 81-94.
- Smith, D. H. (1993). Public Benefit and Member Benefit Nonprofit, Voluntary Groups. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 22(1), 53-68.
- Smith, D. H. (2000). *Grassroots Associations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Souami, T. (1998). Participer à la gouvernance? *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 163-171.
- Soucy, C. (2005, 10 mai). *La reconnaissance et la valorisation des agglomérations urbaines : un défi de la réorganisation municipale au Québec*. Compte-rendu d'une communication présentée au l'atelier de l'ACFAS "Les municipalités au Québec et au Canada : d'administration locale à véritable ordre de gouvernement?", Chicoutimi.
- Statistique Canada. (2011). Tableau 326-0021, Indices des prix à la consommation, panier 2005, annuel (2002=100). Page consultée le 27 juillet 2011, du site <http://estat2.statcan.gc.ca.biblioproxy.uqtr.ca/cgi-win/CNSMCGI.EXE>
- Statistique Canada. (2012a). Profil du recensement, 2011 – Subdivision de recensement, Ville de Québec, V - Québec. Page consultée le 21 décembre 2012, du site <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=CSD&Code1=2423027&Geo2=PR&Code2=24&Data=Count&SearchText=Quebec&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=PR&GeoCode=2423027>
- Statistique Canada. (2012b). Série « Perspective géographique », Recensement de 2011 – Subdivision de recensement, L'Ancienne-Lorette, V - Québec. Page consultée le 21 décembre 2012, du site <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/fogs-spg/Facts-csd-fra.cfm?LANG=Fra&GK=CSD&GC=2423057>
- Statistique Canada. (2012c). Série « Perspective géographique », Recensement de 2011 – Subdivision de recensement, Saint-Augustin-de-Desmaures, V - Québec. Page consultée le 21 décembre 2012, du site <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/fogs-spg/Facts-csd-fra.cfm?Lang=Fra&GK=PR&GC=2423072>
- Stebbins, R. A. (1997). Meaning, Fragmentation and Exploration: Bete Noire of Leisure Science. *Leisure Sciences*, 19(4), 281-284.

- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 13-34). London: Sage Publications.
- Stoker, G. (1998a). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Stoker, G. (1998b). Theory and Urban Politics. *International Political Science Review*, 19(2), 119-129.
- Stoker, G. & Mossberger, K. (1994). Urban Regime Theory in Comparative Perspective. *Environment And Planning C: Government and Policy*, 12, 195-212.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.
- Stone, C. (2004). It's More than the Economy After All: Continuing the Debate about Urban Regimes. *Journal of Urban Affairs*, 26(1), 1-19.
- Table provinciale d'harmonisation. (1992). *Compréhension commune de la pratique sportive*: Fédération québécoise du sport étudiant.
- Thibault, A. (1979). *La situation professionnelle des travailleurs en loisirs du Québec comme déterminant de la faisabilité différentielle de l'éducation au loisir*. Thèse, Université Laval, Québec.
- Thibault, A. (2008). *Le loisir public et civil au Québec : dynamique, démocratique, passionnel et fragile*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Thibault, A. & Fortier, J. (2004). La concertation municipale-scolaire: une vieille histoire non résolue face à des urgences nouvelles. *Observatoire québécois du loisir*, 1(9).
- Thibault, A., Fortier, J. & Leclerc, D. (2011). *Bénévolats nouveaux, approches nouvelles*. Montréal: Réseau de l'action bénévole du Québec.
- Thibault, A. & Lavigne, M.-A. (2003). La réorganisation municipale: ses impacts et ses avantages stratégiques en loisir public. *Observatoire québécois du loisir*, 1(3).

- Thibault, A. & Lequin, M. (2001). Participation et loisir public. Dans Association québécoise du loisir municipal & Laboratoire en loisir et vie communautaire (Éds.), *Le loisir public au Québec: une vision moderne* (pp. 97-111). Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(4), 416-424.
- Tremblay, D.-G. (Éd.). (2005). *De la conciliation emploi-famille à une politique des temps sociaux*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Tremblay, R. (1994). *Le regroupement des services de loisir des municipalités de Bernières et de Saint-Nicolas: enjeux et modalités d'intégration*. Mémoire, École nationale d'administration publique, Québec.
- Trudeau, F. (2006). *Le programme Vas-y, fais-le pour toi! : les impacts chez de jeunes Québécois de la Mauricie et leurs parents*. Trois-Rivières: UQTR.
- Union des municipalités du Québec. (1994). *Rapport du comité de travail sur le développement communautaire*: Union des municipalités du Québec.
- Union Européenne. (2006). Étymologie du terme "gouvernance". Page consultée le 15 septembre 2006, du site http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf
- Uphoff, N. & Krishna, A. (2004). Civil society and public sector institutions: More than a zero-sum relationship. *Public Administration and Development*, 24(4), 357-372.
- Vaillancourt, Y. (2008, 2 octobre). Deux fois plus d'argent pour les centres communautaires de Québec, *Le Soleil*, p. 22.
- Vallet, O. (2001). Des mots en politique: gouverner ou tenir la barre. *Lexicometrica*, 62, [revue électronique].
- Van Kersbergen, K. & Van Waarden, F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal Of Political Research*, 43(2), 143-171.
- Van Rooy, A. (1998). *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan.
- Van Til, J. (2009). A Paradigm Shift in Third Sector Theory and Practice Refreshing the Wellsprings of Democratic Capacity. *American Behavioral Scientist*, 52(7), 1069-1081.

- Van Wart, M. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*, 23(2), 214-228.
- Ville de Gatineau. (2004a). *Cadre de référence en matière de participation des citoyens aux affaires municipales*. Gatineau: Section de la planification stratégique.
- Ville de Gatineau. (2004b). *Un plan stratégique renouvelé dans une perspective durable, 2009-2014*. Gatineau: Commission consultative sur les choix stratégiques.
- Ville de Gatineau. (2007). *À nous de jouer! Politique des loisirs, du sport et du plein air de la Ville de Gatineau*. Gatineau: Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire.
- Ville de Gatineau. (2010). *Cadre de soutien*. Gatineau: Service des loisirs, des sports et du développement des communautés.
- Ville de Gatineau. (2011a). Commission des loisirs, des sports et de la vie communautaire. Page consultée le 19 septembre 2011, du site http://www.ville.gatineau.qc.ca/page.asp?p=la_ville/comites_commissions/commission_loisirs_sports_vie_communautaire
- Ville de Gatineau. (2011b). *Politique de développement social de la Ville de Gatineau: la cohésion sociale au coeur de la ville*. Gatineau: Ville de Gatineau.
- Ville de Gatineau. (2012a). *Cadre de soutien à l'action communautaire 2013*. Gatineau: Service des loisirs, des sports et du développement des communautés.
- Ville de Gatineau. (2012b). *Programme triennal d'immobilisations 2012-2013-2014*. Gatineau: Ville de Gatineau.
- Ville de Québec. (2004). *Québec, ville active par excellence - Politique en matière d'activités physiques, sportives et de plein air*. Québec: Service des loisirs, des sports et de la vie communautaire.
- Ville de Québec. (2008). Portrait des arrondissements. Page consultée le 12 novembre 2008, du site <http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/portrait/arrondissements/index.aspx>

- Ville de Québec. (2010a). Le conseil d'agglomération. Page consultée le 30 mai 2010, du site
http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/vie_democratique/elus/conseil_agglomeration/index.aspx
- Ville de Québec. (2010b). Modifications des constitutions des ex-villes de Québec et de Vanier. Page consultée le 30 mai 2010, du site
http://www.ville.quebec.qc.ca/archives/souvenirs_quebec/jalons_historiques/docs/reperes_chronologiques_quebec_vanier.pdf
- Ville de Québec. (2011). Portrait des arrondissements. Page consultée le 7 mars 2011, du site
<http://www.ville.quebec.qc.ca/apropos/portrait/arrondissements/index.aspx>
- Ville de Québec. (2012). *Programme triennal d'immobilisations 2013-2014-2015*. Québec: Service des finances, Ville de Québec.
- Villeneuve, P., Jodoin, Y. & Thériault, M. (2007). L'énigme de Québec... ou de ses banlieues : Une analyse de géographie électorale. *Cahiers de géographie du Québec*, 51(144), 375-397.
- Voisard, A.-M. (2005, 22 octobre). Sans l'ombre d'un géant, *Le Soleil*, p. D5.
- Weber, M. (1995). *Économie et société* (Vol. 1). Paris: Pocket.
- Wilkinson, P. (2001). A Retrospective Commentary on "Leisure Research and its Lack of Relevance to Planning Management and Policy Formulation: A Problem of Major Proportion". *Leisure/Loisir*, 25(1-2), 33-36.
- Wollebaek, D. (2009). Age, Size and Change in Local Voluntary Associations. *Acta Sociologica*, 52(4), 365-384.
- Wolman, H. (1995). Local Government Institutions and Democratic Governance. Dans D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Éds.), *Theories of urban politics* (pp. 135-159). London: Sage Publications.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- Yates, D. (1977). *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*. Cambridge: MIT Press.
- Yin, R. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58-65.

Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods* (3e éd.). Thousand Oaks, Californie: Sage.

Young, D. R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.

**APPENDICE A –ÉVOLUTION DES
DÉPENSES MUNICIPALES EN LOISIR
DE 1980 À 2009**

Tableau 10. Dépenses municipales en loisir et en culture et dépenses totales, en dollars constants (2002=100), de 1980 à 2009, en millions de dollars.

Année	Dollars courants		Proportion	Dollars constants		IPC 2002=100 ²⁷¹
	Dépenses loisir	Dépenses totales ²⁶⁹		Loisir ²⁷⁰	Total	
1980	245,0	2945,4	8,32%	556,82	6694,09	44
1981	281,0	3265,0	8,61%	567,68	6595,96	49,5
1982	282,3	3657,6	7,72%	514,21	6662,30	54,9
1983	302,3	3926,7	7,70%	520,31	6758,52	58,1
1984	331,3	4145,3	7,99%	546,70	6840,43	60,6
1985	455,3	4392,4	10,37%	722,70	6972,06	63
1986	480,3	4616,6	10,40%	732,16	7037,50	65,6
1987	525,4	5098,1	10,31%	767,01	7442,48	68,5
1988	582,7	5425,6	10,74%	818,40	7620,22	71,2
1989	658,3	5576,7	11,80%	880,08	7455,48	74,8
1990	710,9	5983,1	11,88%	906,76	7631,51	78,4
1991	748,4	6599,7	11,34%	903,86	7970,65	82,8
1992	784,0	7145,5	10,97%	933,33	8506,55	84
1993	844,1	7188,4	11,74%	986,10	8397,66	85,6
1994	862,5	7261,8	11,88%	1006,42	8473,51	85,7
1995	878,2	7302,8	12,03%	1002,51	8336,53	87,6
1996	885,8	7249,5	12,22%	996,40	8154,67	88,9
1997	891,4	7469,6	11,93%	986,06	8262,83	90,4
1998	891,8	7776,0	11,47%	976,78	8516,98	91,3
1999	957,7	7737,6	12,38%	1030,89	8328,96	92,9
2000	1013,2	7985,6	12,69%	1062,05	8370,65	95,4
2001	1091,8	8054,9	13,55%	1116,36	8236,09	97,8
2002	1070,3	8304,4	12,89%	1070,30	8304,40	100
2003	1135,6	8681,6	13,08%	1104,67	8445,14	102,8
2004	1186,6	9068,2	13,09%	1133,33	8661,13	104,7
2005	1253,7	9596,9	13,06%	1171,68	8969,07	107
2006	1315,9	10074,0	13,06%	1206,14	9233,73	109,1
2007	1435,9	11421,2	12,57%	1287,80	10243,23	111,5
2008	1527,7	12295,8	12,42%	1338,91	10776,34	114,1
2009	1830,8	14676,1	12,47%	1600,35	12828,76	114,4

Source : Gouvernement du Québec (1986, 1990a, 1994, 1996, 1998a, 2000a, 2002, 2005b, 2011c).

²⁶⁹Les données de 1980 à 1999 sont ajustées aux normes de 2000. Une modification importante a été apportée aux données précédant l'année 2000 pour rendre les dépenses totales conformes aux nouvelles normes du Ministère. Du montant total ont été soustraits certains postes concernant la portion en capital incluse dans les frais de financement (rachat d'obligations et billets à long terme, remboursement de prêts du fonds de roulement, remboursement d'autres dettes à long terme et contributions à un fonds d'amortissement pour les données de 1992 à 1999, les postes remboursement de capital et contributions fonds d'amortissement pour les années précédentes). Pour les années de 2007, 2008 et 2009, les charges ne sont pas consolidées. L'augmentation des dépenses en 2007 est notamment due à « l'élargissement du périmètre comptable et les nouvelles règles de présentation de l'information financière » (Gouvernement du Québec, 2011c, p. 15), qui rendent plus difficile la comparaison à partir de cette date.

²⁷⁰Les dollars constants ont été calculés à partir de l'IPC : (dépenses dollars courants / IPC) x 100

²⁷¹Source: Statistique Canada (2011). IPC calculé selon les paramètres suivants : géographie, Canada; IPC d'ensemble; base de décembre 2002 = 100.

**APPENDICE B – ORGANIGRAMMES
DES VILLES DE GATINEAU ET DE
QUÉBEC**

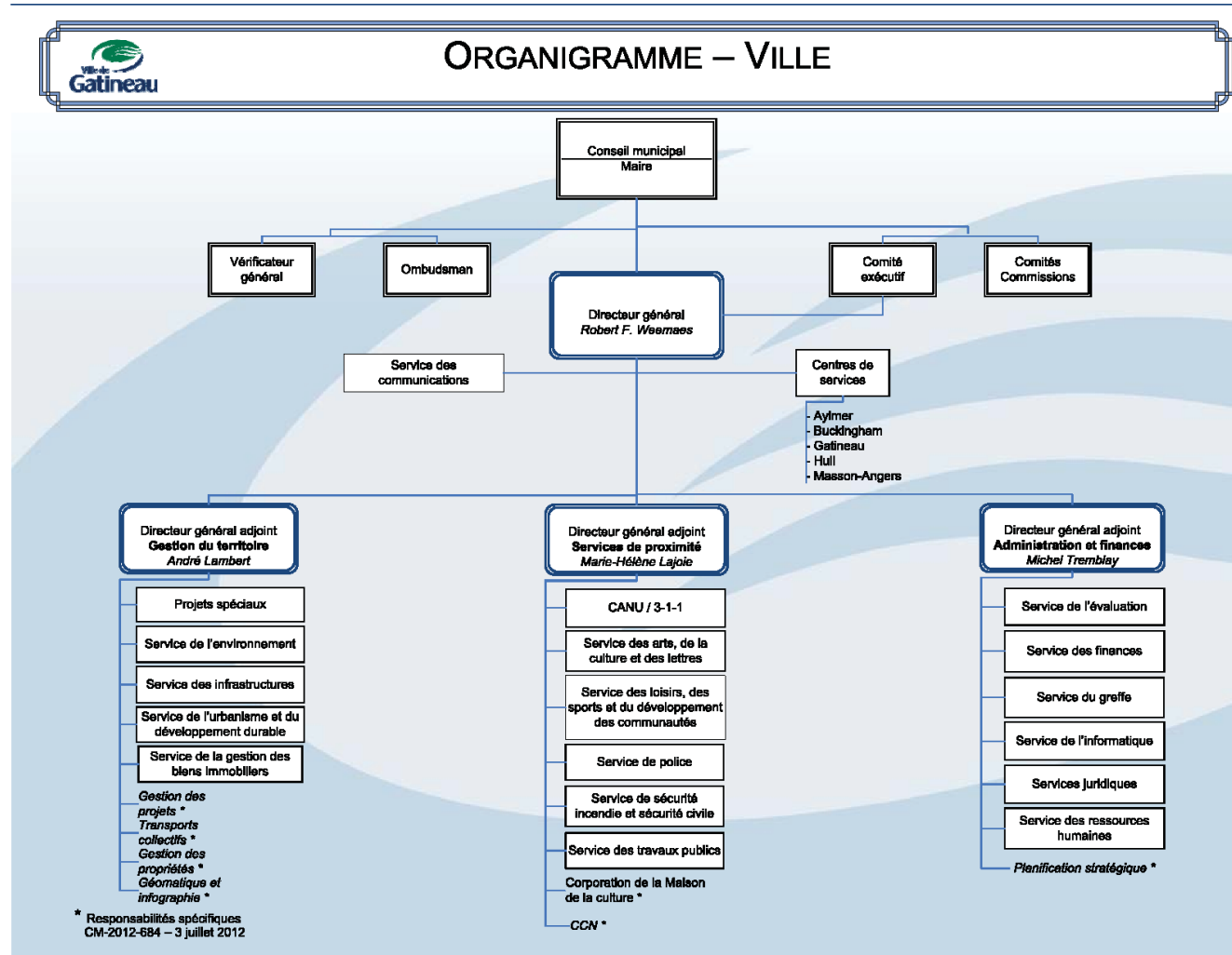
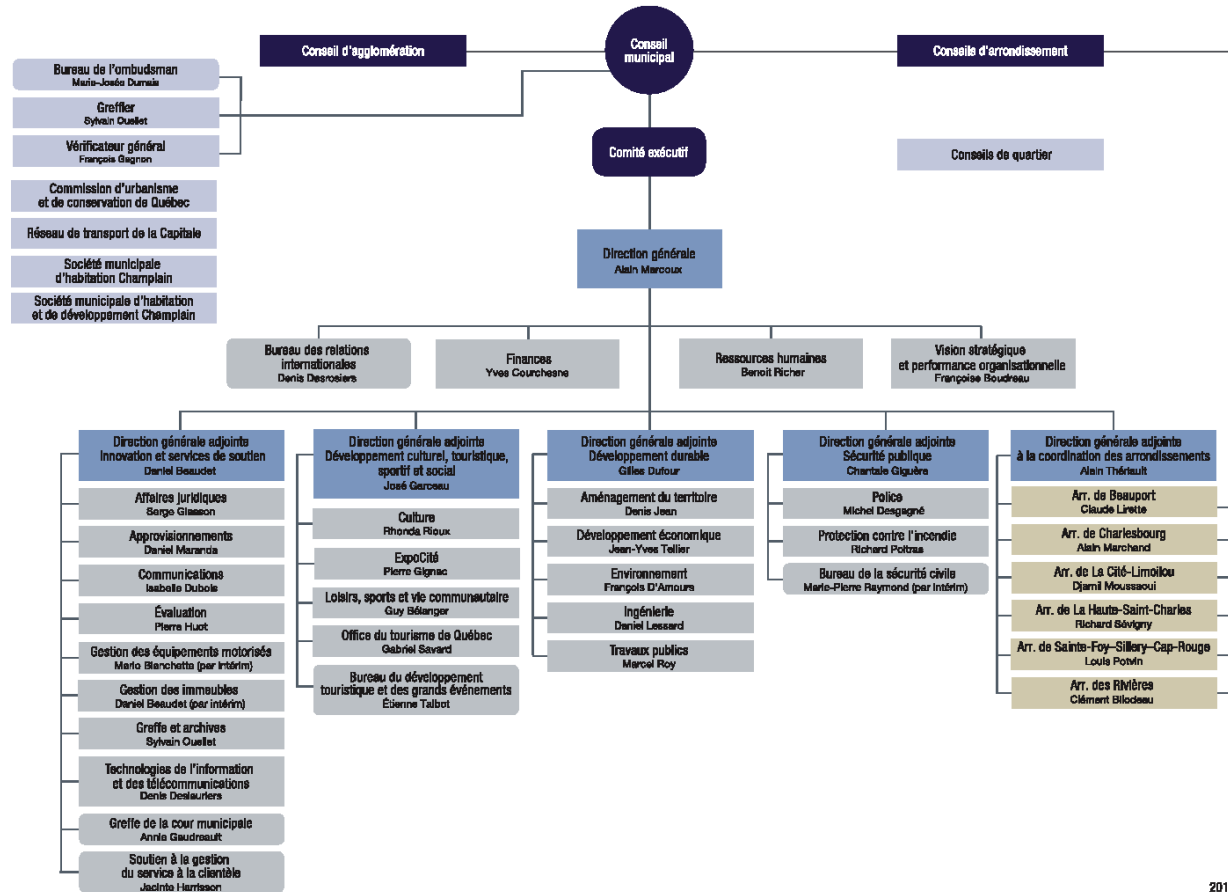


Figure 15. Organigramme de la Ville de Gatineau, en date du 31 décembre 2012.



Organigramme général



2012-12-21

Figure 16. Organigramme de la Ville de Québec, en date du 31 décembre 2012.