

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES

COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN LOISIR, CULTURE, TOURISME

PAR
MARC-ANDRÉ LAVIGNE

ANALYSE DES FACTEURS FAVORISANT LA MISE À L'AGENDA DU LOISIR
PUBLIC AU SEIN DES CONSEILS MUNICIPAUX QUÉBÉCOIS

AVRIL 2005

Université du Québec à Trois-Rivières

Service de la bibliothèque

Avertissement

L'auteur de ce mémoire ou de cette thèse a autorisé l'Université du Québec à Trois-Rivières à diffuser, à des fins non lucratives, une copie de son mémoire ou de sa thèse.

Cette diffusion n'entraîne pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits de propriété intellectuelle, incluant le droit d'auteur, sur ce mémoire ou cette thèse. Notamment, la reproduction ou la publication de la totalité ou d'une partie importante de ce mémoire ou de cette thèse requiert son autorisation.

Depuis les dernières années, les municipalités québécoises vivent des changements majeurs qui affectent directement l'organisation du loisir public québécois. La récente réorganisation municipale, dans la foulée des réformes de l'administration publique québécoise, prône une décentralisation des pouvoirs et un service public axé sur les besoins des citoyens. Cette réorganisation s'inscrit également dans un contexte où l'on désire réduire l'intervention étatique et déléguer des responsabilités à des instances privées ou à la société civile. Ces changements sociaux et administratifs ont un impact très important sur l'environnement dans lequel évoluent les services municipaux, sur le rôle des organismes issus de la société civile dans la prestation de services, et de façon plus générale, sur la gouverne locale. Bref, ce contexte mouvant mérite que l'on s'attarde à la formulation des politiques publiques en loisir municipal. Plus précisément, cette étude vise à décrire les facteurs favorisant la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux québécois.

Le modèle de Kingdon (1995) a été préconisé comme cadre d'analyse. Selon ce modèle, la mise à l'agenda est fortement favorisée par la jonction de trois courants indépendants (courant des problèmes, des solutions et de la politique) et par l'action d'un entrepreneur de politiques. Cette jonction crée une éphémère fenêtre d'opportunité stimulée par un changement dans le courant des problèmes qui amène un enjeu au centre de l'attention, ou par un événement dans le courant de la politique, tel qu'un changement de personnel dans l'environnement des élus. Les entrepreneurs de politiques y voient alors l'opportunité d'introduire leur vision comme alternative. Les dimensions principales de Kingdon, soit les caractéristiques des trois courants et la provenance des entrepreneurs de politiques forment la pierre angulaire du cadre d'analyse. La stratégie méthodologique préconisée dans cette étude est l'enquête par questionnaire à laquelle ont participé 310 répondants, occupant des postes de directeur de loisir, de conseiller municipal ou de maire.

Les résultats démontrent que l'agenda politique en loisir municipal est caractérisé par la forte présence d'enjeux touchant la gestion et de l'aménagement des parcs, équipements et infrastructures. Les services municipaux de loisir sont des acteurs de premier plan dans le processus tandis que la société civile joue un rôle plus effacé. La mise à l'agenda en loisir municipal peut donc être qualifiée de technocratique, dans un domaine où l'engagement citoyen est pourtant essentiel et irremplaçable. Les déterminants de la mise à l'agenda du loisir municipal diffèrent entre les élus et les fonctionnaires municipaux, ce qui permet de déceler des préoccupations divergentes. La taille de la population de la municipalité est également un facteur déterminant dans la mise à l'agenda. Les plus petites municipalités se préoccupent d'enjeux plus opérationnels tandis que les grandes villes s'attardent à des enjeux plus stratégiques. La mise à l'agenda diffère selon le mode d'intervention préconisé, influencée par les idéologies politiques sous-jacentes à chacun de ces modes. L'étude permet aussi de conclure que la situation du bénévolat est un véritable thermomètre de l'état de santé du loisir municipal et affecte grandement le processus de mise à l'agenda.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	ii
TABLE DES MATIÈRES	iii
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES FIGURES.....	x
REMERCIEMENTS.....	xi
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 2 : LA RECENSION DES ÉCRITS	5
2.1 L'ANALYSE DE POLITIQUES PUBLIQUES	5
2.2 LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	9
2.3 LE PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE.....	16
2.4 LA MISE À L'AGENDA.....	24
2.4.1 D'un agenda systémique à un agenda institutionnel : quelques approches recensées	26
2.5 LES COURANTS DE KINGDON (1995)	28
2.5.1 Le courant des problèmes	30
2.5.1.1 Types de problèmes favorisant la mise à l'agenda	30
2.5.1.2 Dimensions opérationnelles de Knoepfel, Larrue et Varone (2001)	32
2.5.2 Le courant des alternatives.....	34
2.5.3 Le courant de la politique.....	36
2.5.4 L'entrepreneur de politiques	39
2.5.5 La convergence des courants : la fenêtre d'opportunités	41

2.6	LE CADRE D'ANALYSE : KINGDON (1995) ET LE LOISIR MUNICIPAL	41
2.6.1	Le loisir comme élément central du courant des problèmes.....	42
2.6.2	Le loisir comme élément central du courant des alternatives	42
2.6.3	Le loisir et les éléments centraux du courant de la politique.....	46
2.6.4	L'entrepreneur de politiques en loisir.....	46
2.6.5	Les facteurs pouvant modifier les déterminants de la mise à l'agenda.....	47
2.6.6	Synthèse du cadre d'analyse.....	49
2.7	FORMULATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE	50
CHAPITRE 3 : MÉTHODE		52
3.1	STRATÉGIE DE RECHERCHE	52
3.2	DESCRIPTION DE LA POPULATION ET DE L'ÉCHANTILLON	53
3.3	DÉFINITION OPÉRATIONNELLE DES VARIABLES	55
3.4	DESCRIPTION DE L'INSTRUMENT DE MESURE	60
3.5	DESCRIPTION DU DÉROULEMENT DE LA COLLECTE DE DONNÉES	62
3.6	CONSIDÉRATIONS FACE À L'ÉTHIQUE.....	63
3.7	PLAN D'ANALYSE DES DONNÉES	65
3.8	CRÉATION DE VARIABLES	66
3.9	EXCLUSION DE VARIABLES.....	66
3.10	TAUX DE RÉPONSES.....	67
CHAPITRE 4 : PRÉSENTATION DES RÉSULTATS		69
4.1	PROFIL DES RÉPONDANTS ET DE LEUR MUNICIPALITÉ	69
4.1.1	Le poste occupé par les répondants.....	69
4.1.2	La population de la municipalité du répondant	70
4.1.3	La variation du budget en loisir et la satisfaction à son égard	71
4.1.4	Les modes d'intervention de la municipalité	74
4.1.5	Les ententes avec les partenaires	76
4.1.6	La situation du bénévolat dans les municipalités	77
4.1.7	Facteurs regroupés lors de la création des catégories portant sur la situation du bénévolat	78

4.2 LA NATURE DES ENJEUX MIS À L'AGENDA	80
4.3 LES DÉTERMINANTS DU COURANT DES PROBLÈMES	88
4.3.1 L'origine des problèmes.....	88
4.3.2 Les dimensions opérationnelles du problème.....	93
4.3.3 Les groupes cibles.....	97
4.3.4 La nature des problèmes	
4.4 LES DÉTERMINANTS DU COURANT DES ALTERNATIVES	101
4.4.1 Les effets recherchés par les alternatives retenues	101
4.4.2 Le degré de connaissance des alternatives.....	105
4.4.3 La faisabilité technique de la mise en œuvre.....	106
4.4.4 Caractéristiques d'acceptabilité	109
4.5 LES DÉTERMINANTS DU COURANT DE LA POLITIQUE	111
4.5.1 Le pouvoir d'influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda.....	112
4.5.2 Les éléments instigateurs au changement dans ce courant.....	116
4.6 LES DÉTERMINANTS DE L'ENTREPRENEUR DE POLITIQUES.....	118
 CHAPITRE 5 : INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS.....	125
5.1 LES DÉTERMINANTS DE LA MISE À L'AGENDA EN LOISIR	125
5.1.1 Nature de l'enjeu	126
5.1.2 Déterminants du problème en loisir municipal	127
5.1.3 Déterminants des alternatives en loisir municipal.....	129
5.1.4 Déterminants du courant de la politique	131
5.1.5 Les entrepreneurs de politiques et le rôle des acteurs	132
5.1.6 Retour sur le cadre d'analyse	135
5.2 LES FACTEURS INFLUENCANT LES DÉTERMINANTS DE LA MISE À L'AGENDA	136
5.2.1 Des perceptions différentes chez les élus et les employés.....	137
5.2.2 La taille de la population de la municipalité et la gouverne locale	138
5.2.3 L'impact du mode d'intervention sur la mise à l'agenda	139
5.2.4 Le bénévolat, indicateur de santé du loisir municipal	141
 CHAPITRE 6 : CONCLUSION	144
6.1 CONTRIBUTIONS DE L'ÉTUDE À L'AVANCEMENT DES CONNAISSANCES	145
6.2 LIMITES DE L'ÉTUDE ET PISTES DE RECHERCHE À EXPLORER....	146

RÉFÉRENCES.....	150
-----------------	-----

APPENDICES

APPENDICE A : Questionnaire.....	154
APPENDICE B : Lettres d'envoi, fiche-réponse, cartons de rappel	163
APPENDICE C : Plan d'analyse des données	168

LISTE DES TABLEAUX

Tableau

1	Typologie des acteurs politiques de Lemieux (2002)	36
2	Les acteurs politiques en loisir municipal, classés selon la typologie de Lemieux (2002)	38
3	Populations, échantillons et personnes contactées.....	54
4	Définition opérationnelle : le courant des problèmes.....	56
5	Définition opérationnelle : le courant des alternatives	57
6	Définition opérationnelle : le courant de la politique	58
7	Définition opérationnelle : l'entrepreneur de politiques	58
8	Variables indépendantes de l'étude	59
9	Diagramme de Gantt du déroulement de la collecte de données, en 2004	62
10	Taux de réponses, selon les envois	67
11	Le poste occupé par les répondants	70
12	La population de la municipalité des répondants.....	71
13	La variation dans le budget (en loisir) des municipalités des répondants, au cours des années 2002-2004	72
14	La satisfaction à l'égard du budget en loisir, par le poste et par la population de la municipalité du répondant	73
15	Facteurs regroupés lors de la création des catégories portant sur la situation du bénévolat.....	78
16	Matrice de corrélations des variables indépendantes.....	79
17	Classement des principaux enjeux	82
18	Les enjeux mis à l'agenda, selon la taille de la population de la municipalité.....	83

Tableau

19	Les enjeux mis à l'agenda, selon le poste occupé par les répondants	84
20	Les enjeux mis à l'agenda, selon l'échelle d'utilisation de la prestation directe des services (<i>faire</i>)	85
21	Les enjeux mis à l'agenda, selon l'échelle d'utilisation de la prestation partagée des services (<i>faire avec</i>)	85
22	Les enjeux mis à l'agenda, selon l'échelle d'utilisation de la prestation déléguée des services (<i>faire faire</i>)	86
23	Les enjeux mis à l'agenda, selon l'indice de santé du bénévolat	87
24	Les enjeux mis à l'agenda, selon l'indice de présence de problématiques en bénévolat	87
25	Répartition du poids relatif de la provenance du problème	89
26	Répartition du poids relatif de la provenance du problème, selon le poste du répondant	90
27	Poids relatif de la provenance du problème : synthèse des analyses de variance et corrélationalles selon les variables indépendantes	92
28	Analyse descriptive des caractéristiques intrinsèques au problème	94
29	Analyse bivariée des caractéristiques intrinsèques au problème, en lien avec le poste occupé par les répondants	95
30	Importance accordée aux enjeux des groupes cibles : synthèse des analyses de variance et corrélationalles selon les variables indépendantes	99
31	Analyse descriptive des effets recherchés lors d'une intervention municipale en loisir	102
32	Effets recherchés lors d'une intervention municipale en loisir : synthèse des analyses de variance et corrélationalles selon les variables indépendantes	104

Tableau

33	Connaissance et maîtrise de l'alternative retenue par les acteurs : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes.....	106
34	Classement des critères de faisabilité technique de l'alternative retenue, selon le poste des répondants.....	107
35	Classement des critères de faisabilité technique de l'alternative retenue, selon la taille de la population de la municipalité des répondants.....	108
36	Faisabilité technique de l'alternative retenue : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes.....	108
37	Analyse descriptive des caractéristiques d'acceptabilité des alternatives retenues	109
38	Caractéristiques d'acceptabilité des alternatives retenues : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes.....	110
39	Influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda.....	112
40	Influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes.....	114
41	Analyse descriptive des éléments instigateurs au changement dans le courant de la politique.....	116
42	Éléments instigateurs de changements dans le courant de la politique : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes	117
43	Analyse descriptive de la provenance des entrepreneurs de politiques	119
44	La provenance des entrepreneurs de politiques, selon le poste occupé par les répondants	120
45	Provenance des entrepreneurs de politiques : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes	122

LISTE DES FIGURES

Figure

1	Adaptation du processus cyclique d'élaboration de politiques d'Anderson (2000)	17
2	Le flux des étapes d'une politique, des activités et des produits de Ripley (1985)	20
3	Schéma du cadre d'analyse	50
4	Schéma du cadre d'analyse et dimensions des courants.....	60
5	Variation des modes d'intervention préconisés selon la taille de la municipalité	76
6	Nature des problèmes touchant le loisir, discutés au conseil municipal depuis la dernière année (2003-2004)	80
7	Importance accordée par les répondants aux groupes cibles	98
8	Principales différences entre les modes préconisés.....	140
9	Principales différences entre les indices de bénévolat	142

REMERCIEMENTS

D'entrée de jeu, je tiens à remercier chaleureusement quelques personnes extraordinaires sans qui ce mémoire n'aurait jamais été complété.

Mes premiers remerciements sont adressés au directeur de ce mémoire, Monsieur André Thibault. Il m'a guidé tout au long de ma maîtrise, en agissant à la fois comme professeur, comme directeur de mes projets au Laboratoire en loisir et vie communautaire et comme mentor. Il est pour moi une véritable source d'inspiration et je ne saurai lui exprimer toute ma reconnaissance pour son énorme contribution à ma formation universitaire.

J'aimerais également souligner mon amicale reconnaissance à mes collègues du Laboratoire en loisir et vie communautaire, particulièrement Benoit Tremblay pour sa complicité et ses encouragements, Benjamin Robinson et Dominique LeBlanc pour leur support constant au cours des dernières années et Julie Fortier pour ses enseignements et ses sages commentaires. Je tiens également à souligner le support et la patience de mon directeur de deuxième cycle, Monsieur Robert Soubrier, qui a joué un rôle déterminant dans la poursuite de mes études supérieures. J'aimerais aussi remercier Monsieur Patrick Lafleur, directeur général de l'Association québécoise du loisir municipal pour son support à la réalisation de cette recherche et ses prodigieux conseils.

À titre plus personnel, je ne saurai jamais comment remercier ma famille qui m'a soutenu tout au long de mes études. J'aimerais exprimer toute ma gratitude à mes parents, Diane et Paul-André, qui sont pour moi des modèles de sagesse et de bonté, et qui m'ont été d'un support moral exemplaire. J'aimerais également les remercier, dans le cadre de ce mémoire, pour leurs judicieux commentaires et la révision linguistique. Je ne peux passer sous silence l'énorme contribution de mon frère, Jean-François, pour sa grande générosité et son implication dans la saisie des données de ce questionnaire.

Je tiens également à remercier de tout cœur ma copine, Isabelle, qui a toujours réussi à trouver les mots justes pour m'encourager et persévirer dans les moments les plus difficiles de cette entreprise.

Finalement, j'aimerais remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Laboratoire en loisir et vie communautaire pour leur appui financier à la réalisation de cette recherche, ainsi que tous les participants de cette étude.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

Plusieurs auteurs considèrent que le pouvoir politique réside dans la capacité de définir les problèmes auxquels s'attarderont les décideurs ainsi que les alternatives à mettre en œuvre pour résoudre ces problématiques. La formulation de politiques publiques est un processus complexe où les prises de décision sont influencées par un ensemble d'acteurs, de conditions et de circonstances. Ces facteurs déterminent la priorité accordée à un problème plutôt qu'à un autre, ou de privilégier le développement d'un secteur d'activités au détriment d'autres services. Dans ce contexte où l'attention politique est une ressource limitée et où une myriade de problématiques luttent pour une place au cœur de la prise de décision, s'attarder au processus de la mise à l'agenda (*agenda setting*) permet de mieux comprendre les conditions et les circonstances qui influencent les décideurs publics dans leurs fonctions. Ce mémoire vise à décrire les facteurs favorisant la mise à l'agenda d'un secteur en pleine mouvance, soit le loisir public au sein des conseils municipaux québécois.

La mise à l'agenda se situe comme étape intégrante du processus d'élaboration d'une politique publique. La recension des écrits indique qu'une petite fraction des enjeux d'une société retiendra l'attention des acteurs politiques et le loisir municipal est loin de faire exception à cette règle, dans un contexte où la municipalité se considère à la fois sous-financée et au cœur de la délégation de nouveaux pouvoirs. L'identification des mécanismes favorisant la mise à l'agenda

au sein des conseils municipaux québécois devient donc à la fois pertinente et stratégique pour le positionnement du loisir public.

En effet, le contexte mouvant dans lequel le loisir évolue mérite que l'on s'attarde à la formulation des politiques publiques dans ce secteur de l'activité municipale. La récente réorganisation municipale, initiée par le gouvernement québécois en 1999, a complètement remanié les structures administratives et politiques d'une importante proportion de municipalités québécoises (60%). Le personnel des services municipaux de loisir a été réassigné et de nouvelles dynamiques politiques se sont installées au sein des conseils municipaux. Ces changements ont nécessité d'importantes remises en question des « façons de faire » des gestionnaires et la définition de nouveaux cadres de référence au sein des services municipaux de loisir. De plus, dans les plus grandes municipalités de la province, l'instauration des arrondissements, nouvelles instances politiques et administratives, crée un nouveau palier de services aux citoyens et permet une offre décentralisée de services en loisir. Des responsabilités supplémentaires ont également été octroyées aux élus locaux, avec l'arrivée des conseils d'arrondissements, des conseils d'agglomération et des conférences régionales des élus. Ces nombreux facteurs, visant à un renforcement et une délégation de pouvoirs au palier local, nécessitent une analyse approfondie du nouvel environnement politique dans lequel évoluent les politiques locales en loisir.

Ce sujet est d'autant plus pertinent si l'on considère le rôle important joué par la municipalité dans le domaine du loisir public. Selon les plus récentes données disponibles, les municipalités investissaient en 2003 plus de 1,1 milliards de dollars en loisir et en culture chaque année, soit plus de 150\$ *per capita* (Gouvernement du Québec, 2005). Ce montant totalisait alors 13,1% des dépenses totales des municipalités. Pourtant, sur le plan juridique, les municipalités ne sont pas dans l'obligation d'offrir des services en loisir. En effet, tant le Code municipal du Québec que la Loi sur les cités et villes accordent un mandat très vague et non obligatoire aux instances locales dans ce domaine (Association québécoise du loisir municipal & Laboratoire en loisir et vie communautaire, 2001).

Ce mémoire aborde également la mise à l'agenda dans une perspective totalement novatrice, alors qu'est analysé le rôle des conseils municipaux dans un contexte de partage de compétences avec le tiers secteur. En effet, les municipalités travaillent avec plus de 500 000 bénévoles en loisir et en sport (Laboratoire en loisir et vie communautaire, 2002) et environ 31 000 associations locales, régionales et provinciales (Gouvernement du Québec, 2004). Par sa synergie avec la société civile, il est estimé que chaque dollar investi en loisir par la municipalité produit 3\$ de services à la population grâce au bénévolat (Thibault, 2005). Par conséquent, l'étude des politiques locales en loisir permet d'analyser la mise à l'agenda dans un contexte où les associations citoyennes jouent un rôle de premier plan dans la prestation de services. De plus, l'étude du

processus de mise à l'agenda des enjeux en loisir est un phénomène n'ayant jamais fait l'objet d'analyses spécifiques. Cette étude pourra donc servir aux gestionnaires et aux élus pour mieux comprendre la prise de décision au sein des conseils municipaux.

CHAPITRE 2 : LA RECENSION DES ÉCRITS

C'est dans la discipline de l'analyse des politiques publiques¹, d'où proviendra la majeure partie des éléments de cette recension des écrits, qu'il est possible de recenser les écrits les plus pertinents en ce qui a trait à la mise à l'agenda politique. Cette recension des écrits abordera en premier lieu cette discipline de laquelle s'inspirera le développement du cadre de référence. Par la suite, une définition des politiques publiques, leur élaboration, le processus de mise à l'agenda, le cadre de référence fortement inspiré du modèle des courants de Kingdon ainsi que les questions spécifiques de recherche seront décrits.

2.1 L'analyse de politiques publiques

L'analyse des politiques publiques, tel que qualifié par DeLeon, possède une longue histoire et un bref passé (1994). En effet, même si les actions des gouvernements constituent un sujet d'analyses et de critiques depuis de nombreux siècles, l'étude des politiques publiques est une discipline relativement récente. Il faut attendre la fin de la Deuxième Guerre mondiale en Amérique et en Europe pour que l'on assiste à l'émergence de modèles théoriques et de méthodologies propres à une analyse systématique des actions gouvernementales (Birkland, 1997; Howlett & Ramesh, 2003). Avant ce temps, les dimensions morales et normatives étaient davantage étudiées à partir de grands textes de philosophie politique, ce qui contribua cependant de façon non négligeable aux discussions sur le rôle de l'État, la nature de la société ainsi que

¹ Dans ce mémoire, l'analyse des politiques publiques est la traduction utilisée pour désigner ce que les chercheurs anglophones nomment « policy sciences ».

les rôles et responsabilités des citoyens et des gouvernements (Howlett & Ramesh, 2003).

Il est possible de définir l'étude des politiques publiques comme étant la description et l'explication des causes et conséquences de l'activité gouvernementale. Selon une définition de R.F. Elmore (1987), l'analyse de politiques comporte trois caractéristiques principales qui méritent d'être soulignées :

« Comme science, l'analyse de politiques doit tenter de rendre explicite les liens, souvent implicites, de cause à effet des politiques publiques; comme ingénierie, elle est concernée par la formulation ou l'évaluation de politiques basées sur les intérêts ou objectifs de ceux qui les élaborent; enfin comme artisanat, l'analyse de politiques doit permettre des décisions immédiates dans un environnement d'incertitude, de compétition, d'intérêts multiples et dans un temps limité. »

Sans avoir la prétention d'être très opérationnelle, cette définition regroupe en effet trois aspects intéressants. L'analyse de politiques est, en premier lieu, la recherche d'explications causales d'un phénomène fort complexe que sont les décisions politiques. D'ailleurs, il importe de souligner *a priori* que la définition d'une politique publique sous-entendue dans ce travail dépasse la conception d'un document administratif d'orientations officiel (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). Les politiques publiques telles qu'entendues dans ce mémoire renvoient plutôt à une conception beaucoup plus large de la prise de

décision politique. Alors que les acteurs gouvernementaux cherchent « à bien délimiter les actions qu'ils déclarent être des politiques » (Lemieux, 2002) par des engagements desquels ils s'annoncent en partie ou totalement imputables, les chercheurs en analyse de politiques publiques considèrent plutôt ces politiques comme étant uniquement le résultat d'un processus complexe qui a mené à ces prises de décision. En effet, l'objet d'étude est davantage décrit par certains comme étant l'analyse de tout ce qu'un gouvernement décide de faire ou de ne pas faire (Dye, 1972), ce qui ne nécessite pas forcément l'élaboration d'un document public et officiel. La décision d'acteurs municipaux de construire un centre communautaire de loisir est un excellent exemple d'une politique publique, au milieu local. En effet, bien qu'aucune politique écrite, « au sens gouvernemental » du terme, n'ait été déposée, la décision politique d'intervenir dans ce sens a fait l'objet de discussion et de jeux d'influence auprès des acteurs.

L'étude des politiques publiques repose donc davantage sur le processus de prise de décision que sur le résultat en tant que tel. Pourquoi un tel projet a-t-il capté l'attention des élus et des fonctionnaires? Qui en a fait la promotion? Si la construction d'un centre communautaire est perçue comme la solution à un problème vécu par les citoyens, y a-t-il d'autres projets qui auraient pu répondre à cette problématique?

Même si le premier sous-chapitre s'attardera à cette conception peu répandue des politiques publiques, il importe de souligner ici que cette analyse comporte de nombreuses difficultés et que le sujet d'études est fort complexe. L'élaboration des politiques publiques est habituellement un processus longitudinal, auquel participe de nombreux acteurs et duquel découle une multitude d'extrants, ce qui rend difficile l'analyse et l'isolement de variables spécifiques (Greenberg, Miller, Mohr, & Vladeck, 1977; McCool, 1995). Il est aussi difficile d'analyser une décision ou une action politique, sans la placer dans son contexte et son environnement. C'est pourquoi l'étude des politiques publiques utilise davantage une approche multidisciplinaire.

De plus, en mentionnant que, « comme ingénierie, elle est concernée par la formulation ou l'évaluation de politiques basées sur les intérêts ou objectifs de ceux qui les élaborent », Elmore (1987) souligne également le caractère d'abord et avant tout humain des politiques. Ces intérêts et objectifs ne sont également pas faciles à cerner, l'agenda est parfois partisan, et une politique publique est rarement un processus répondant à des principes purement objectifs.

Finalement, Elmore (1987) mentionne l'une des importantes finalités pratiques de l'analyse de politiques, soit la rapide prise de décisions dans un contexte difficile à évaluer. Cette affirmation n'est toutefois pas partagée par tous. Dye (1972) mentionne « qu'expliquer les causes et les conséquences de diverses politiques n'est pas l'équivalent de prescrire quelles politiques les gouvernements doivent

poursuivre² ». Le « policy advocacy », que l'on pourrait traduire par le parrainage de politiques, requiert des compétences de rhétorique, de persuasion, d'organisation et d'activisme. Quant au « policy analysis », ou l'analyse de politiques publiques, elle encourage la communauté scientifique à expliquer les forces entourant l'élaboration de politiques publiques, à rechercher rigoureusement les causes et les conséquences mentionnées précédemment ainsi qu'à développer et expérimenter des modèles théoriques.

2.2 Les politiques publiques

Il peut exister une certaine confusion lorsqu'il est question de définir le terme politique publique, en raison des termes anglais *policy* et *politics*, qui se traduisent en français par le mot « politique ». À ce propos, Knoepfel, Larrue et Varone (2001) mentionnent que le terme « a été introduit dans le langage des sciences politiques et administratives européennes dans les années 1970 comme traduction littérale du terme *public policy* », qui s'oppose au terme *politics*, qui désigne « les activités et les luttes des acteurs politiques traditionnels (partis politiques, groupes d'intérêts, syndicats...) visant la conquête du pouvoir législatif ou gouvernemental dans le respect des règles constitutionnelles et institutionnelles. »

La littérature scientifique regorge de définitions portant sur les politiques publiques. Peu d'auteurs ont toutefois réellement réussi à faire l'unanimité auprès de leurs pairs (Anderson, 2000). La plus populaire définition du terme

² Traduction libre.

politique publique est sans contredit la courte définition de Dye (1972), qui mentionne qu'une politique publique est simplement « tout ce qu'un gouvernement décide de faire et de ne pas faire³ ». Cette définition est tout de même objet de nombreuses critiques à cause de sa formulation très simple. En effet, elle inclut dans la définition d'une politique publique les fonctions plus opérationnelles d'un gouvernement, qui ne semblent pas pertinentes à une telle analyse (Anderson, 2000; Howlett & Ramesh, 2003). En ce sens, tous les intervenants et leurs actions auraient la même importance. Par exemple, la décision d'une secrétaire dans un ministère d'acheter des trombones, pourtant très peu significative pour le gouvernement, serait une politique publique au sens de Dye. De plus, il existe parfois une grande différence entre ce que le gouvernement décide de faire, et ce qu'il fait réellement, ce qui échappe à la définition proposée (Anderson, 2000).

La définition de Dye n'est toutefois pas sans mérite. Les instances politiques et administratives du gouvernement sont clairement identifiées comme étant les principaux acteurs de l'élaboration d'une politique publique, excluant que les décisions des groupes d'intérêts, des entreprises privées et des individus soient des politiques publiques. Le choix fondamental reste également dans les mains des décideurs publics, bien que ce choix soit soumis à de fortes pressions de la part de différents groupes externes au gouvernement (Howlett & Ramesh, 2003). La non-intervention comme étant une finalité possible d'une politique publique est également un aspect intéressant introduit par la définition de Dye.

³ Traduction libre.

Dans *Studying Public Policy*, Howlett et Ramesh (2003) citent également une définition de William Jenkins (1978) qui mérite une attention particulière :

« Un ensemble de décisions prises par un acteur politique ou un groupe d'acteurs concernant la sélection de buts et de moyens pour les atteindre au sein d'une situation précise où ces décisions devraient, en principe, reposer dans les mains de ces acteurs. »

Selon Howlett et Ramesh (2003), la définition repose sur un ensemble de décisions, en quelque sorte sur un processus, et non sur un choix, tel que présenté par Dye. Les auteurs mentionnent que rarement, une politique publique repose uniquement sur une seule décision et la définition de Jenkins apporte une nuance importante à ce propos. Une politique publique repose également sur le choix de buts et des moyens pour les atteindre.

Dans un effort de synthèse des nombreuses définitions du terme pour lesquels il existe un certain consensus dans la littérature, dont celles présentées précédemment, Knoepfel, Larrue et Varone (2001) présentent une définition intéressante, qui sera celle retenue dans ce mémoire :

« Une politique publique va se définir comme étant un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décision et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème »

collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux). »

Dans cette définition, il est possible de relever huit dimensions clés qu'il importe de définir (Knoepfel et al., 2001) :

1. La politique publique vise une solution à un problème : la définition repose en effet sur l'identification d'un problème, soit d'une situation insatisfaisante, un écart entre une situation perçue et une situation souhaitée, dont la politique publique recherche à combler. Cette dynamique est au cœur de la mise à l'agenda (agenda setting), où le problème perçu devient alors une préoccupation des décideurs publics, qui jugent souhaitable d'agir pour régler cette situation insatisfaisante. Le problème perçu est souvent associé à une solution, des actions précises pouvant, par l'appui des décideurs publics, être mises en œuvre pour résoudre la situation problématique. Cet élément de solution est essentiel dans la définition, certains prônant qu'un problème atteindra difficilement l'attention des décideurs publics si une solution n'y est pas attachée (Anderson, 2000; Kingdon, 1995).

Une solution peut être utilisée dans le temps pour répondre à des problèmes différents et ce qui était un problème peut même devenir ultérieurement une solution. Par exemple, l'intervention municipale en loisir dans les années 1960 était perçue comme étant une façon de remédier à l'expansion grandissante du loisir privé (Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec, 1968),

alors celle-ci est aujourd’hui davantage associée au soutien des initiatives citoyennes et au renforcement des liens sociaux dans l’organisation d’activités de loisir. Maintenant, les partenariats entre les municipalités et l’entreprise privée sont souvent préconisés, alors qu’autrefois, ils étaient au cœur du problème à régler.

2. L’existence de groupes cibles à l’origine du problème public : partant de la prémissse qu’une politique publique vise à « orienter le comportement de groupes cibles, soit directement, soit en agissant sur l’environnement de ces acteurs » (Knoepfel et al., 2001), l’identification de ces groupes est au cœur d’une politique publique. Un lien causal entre ces acteurs et le problème à résoudre est donc implicitement ou explicitement établi, duquel s’orienteront les décisions et actions visant la résolution de ce problème.

3. L’existence de plusieurs décisions et activités de mise en oeuvre : tel que mentionné dans la définition de Jenkins (1978), une politique publique nécessite des actions et des décisions, témoignant d’une intention des décideurs de régler le problème soulevé. Sans ces décisions, le problème reste qu’au stade de simples déclarations des décideurs publics. En effet, la simple reconnaissance par un élu municipal des bienfaits du loisir pour contrer la hausse de la sédentarité ne peut être considérée comme une politique publique si aucun groupe n’y est ciblé et aucune action mise en oeuvre. En effet, une reconnaissance peut contribuer à « l’émergence d’une nouvelle politique

publique si elle est suivie d'une législation et de son application sur le terrain » (Knoepfel et al., 2001).

4. Une cohérence au moins intentionnelle : cette dimension signifie qu'il importe d'assurer un lien logique entre les trois premiers points. Une politique publique suppose « une théorie du changement social ou un modèle de causalité que la politique publique tentera d'appliquer pour résoudre le problème public considéré » (Knoepfel et al., 2001) et pour ce faire, il faut retrouver une suite cohérente entre le problème et les décisions et activités préconisées.

5. Programmes d'interventions : selon Knoepfel, Larrue et Varone (2001), à partir des grandes orientations retenues, des « ensembles de décisions et d'actions doivent, en outre, contenir des décisions plus ou moins concrètes et individualisées » sous formes de programmes d'interventions. Cependant, les auteurs omettent un élément majeur, notamment mentionné dans la définition de Dye (1972) : le résultat d'une politique publique peut également se traduire par une non-intervention, c'est-à-dire le choix des décideurs de ne pas intervenir à l'évolution du problème. En effet, une absence de programme d'intervention peut être une solution efficace pour palier au problème cerné. La non-participation des forces armées canadiennes en Irak en est un exemple concret.

6. Le rôle clé des acteurs publics : une politique publique se distingue des politiques corporatives ou privées par le fait que les décideurs appartiennent au

système politique ou administratif d'un gouvernement. Une politique publique évolue donc dans un univers de démocratie représentative et d'administration publique où le pouvoir est délégué aux élus d'une part, chargés de l'adoption de ces politiques, et à l'appareil administratif, chargé de son application. La situation du loisir public est particulière, alors que la relation devient tripartite. En effet, en déléguant des responsabilités aux organismes dans la prestation de services, le gouvernement municipal reconnaît que la société civile devient un acteur incontournable, partie prenante aux politiques.

7. L'existence d'actes formalisés : l'existence d'actes formalisés, prônée par Knoepfel, Larrue et Varone (2001), est la mise en œuvre cohérente des mesures préconisées visant à modifier les comportements des acteurs ciblés. Elle est, en fait, le résultat de l'ensemble des points précédents.

Contrairement à Dye (1972) et d'autres auteurs, cette définition de politique publique suppose nécessairement une mise en œuvre, de façon concrète, pour être considérée comme étant une politique, ce qui exclut encore une fois la non-intervention comme finalité possible d'une politique publique. Par conséquent, l'existence d'actes formalisés, bien que présent dans de nombreuses politiques, ne sera pas considérée comme étant une condition essentielle à la définition d'une politique publique.

8. Une nature plus ou moins contraignante des décisions : par la mise en œuvre d'une action publique et la capacité de mettre en œuvre une législation, une politique publique peut exercer des effets coercitifs et ainsi nuire à des individus, à l'entreprise privée ou à autres groupes. Selon les auteurs, une politique visant à changer le comportement du groupe cible peut avoir des impacts prémedités, ou simplement involontaires.

Une critique que l'on pourrait faire à la définition de Knoepfel, Larrue et Varone (2001), est qu'elle met un faible accent sur le fait que l'élaboration d'une politique publique est un processus, d'où peut découler une intervention d'un corps public. Ce processus sous-tend l'existence d'options rejetées et d'une lutte constante des groupes voulant mettre au premier plan leurs intérêts dans l'élaboration d'une politique publique qui se veut être la plus avantageuse ou la moins contraignante possible.

2.3 Le processus d'élaboration d'une politique publique

La littérature scientifique soulève quelques modèles visant à expliquer les différentes étapes du processus d'élaboration d'une politique publique, mais le processus proposé par Anderson (2000) semble faire figure de paradigme. Ce modèle présente l'élaboration de politiques publiques comme étant cyclique, qu'une politique publique est la succession d'étapes précises :

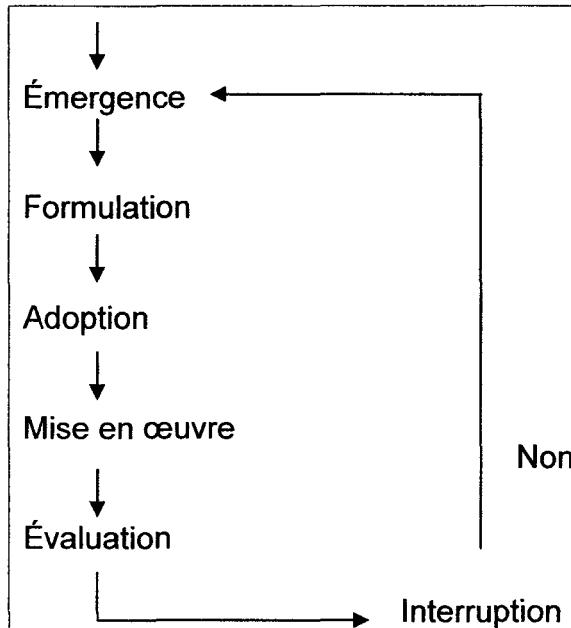


Figure 1. Adaptation du processus cyclique d'élaboration de politiques d'Anderson (2000).

Ce modèle heuristique est le plus utilisé parmi les analystes de politiques publiques, certains ayant toutefois apporté quelques modifications. Par exemple, certains considèrent la mise à l'agenda comme étant une étape intermédiaire entre l'émergence et la formulation (Lemieux, 2002). Plusieurs précisent également que le processus est loin d'être si cyclique, prouvant que les étapes du processus peuvent ne pas être respectées et une étape n'est pas nécessairement préalable aux suivantes (Howlett & Ramesh, 2003; Ripley, 1985).

Néanmoins, tous semblent accorder une importance primordiale à l'émergence d'un problème comme étant la première étape de l'élaboration d'une politique. En effet, une politique publique prend source dans la prise de conscience d'un

problème, un enjeu (émergence), qui retient l'attention des pouvoirs publics (mise à l'agenda). L'enjeu étant ciblé, des moyens visant à rétablir la situation seront ensuite proposés (formulation), puis les décideurs adopteront une ou plusieurs de ces pistes d'action ou d'inaction (adoption) (Howlett & Ramesh, 2003).

La mise en œuvre de ces options adoptées peut se traduire de nombreuses façons, alors que le résultat de cette étape est l'attribution des ressources visant à solutionner le problème soulevé. C'est à cette étape que les énoncés politiques sont mis en action ou formulés sous principes d'inaction. À cette étape, il se peut également qu'il manque de cohérence dans l'application de l'option adoptée et dans le choix des moyens pour réaliser les objectifs précédemment ciblés. Le manque de clarté des intentions, le manque de ressources, l'attitude des responsables et le manque de collaboration des bureaucrates sont d'ailleurs quelques éléments pouvant nuire à une mise en œuvre cohérente. (Edwards & Sharkansky, 1978).

Suite à cette mise en œuvre, l'évaluation de la politique publique est proposée afin d'en évaluer la capacité à résoudre efficacement le problème perçu originellement. Les conclusions de l'évaluation peuvent provoquer l'émergence d'un problème, puis le début d'un nouveau cycle, ou conclure le cycle par l'interruption du processus si le problème est résolu ou semble moins important aux yeux des décideurs.

Une politique publique est toutefois plus facile à mettre en place qu'à interrompre. En effet, le support politique et les intérêts de certains ainsi que les conséquences d'un tel retrait sur la popularité des élus (pertes d'emploi, hausse des coûts de services, etc.) font en sorte que les décideurs politiques préfèrent mettre en place ou améliorer des politiques plutôt que de les supprimer (Anderson, 2000), à moins que la politique publique devienne à son tour un problème public par son inefficacité ou son manque d'efficience. L'émergence d'une politique publique ne signifie pas nécessairement qu'elle est nouvelle. Elle est souvent qu'une succession, une reformulation du problème ou des alternatives à utiliser (Hogwood & Peters, 1982), alors que l'interruption d'une politique publique implique souvent des coûts politiques ainsi que des mécontentements et des pressions de la part des bénéficiaires (Kingdon, 1995).

En somme, selon une approche systémique, chaque étape comporte ses éléments spécifiques dont résultent des produits propres à chaque stade. Le modèle suivant, bien qu'il omette l'étape de l'adoption de la politique publique auprès des décideurs, synthétise bien ce processus :

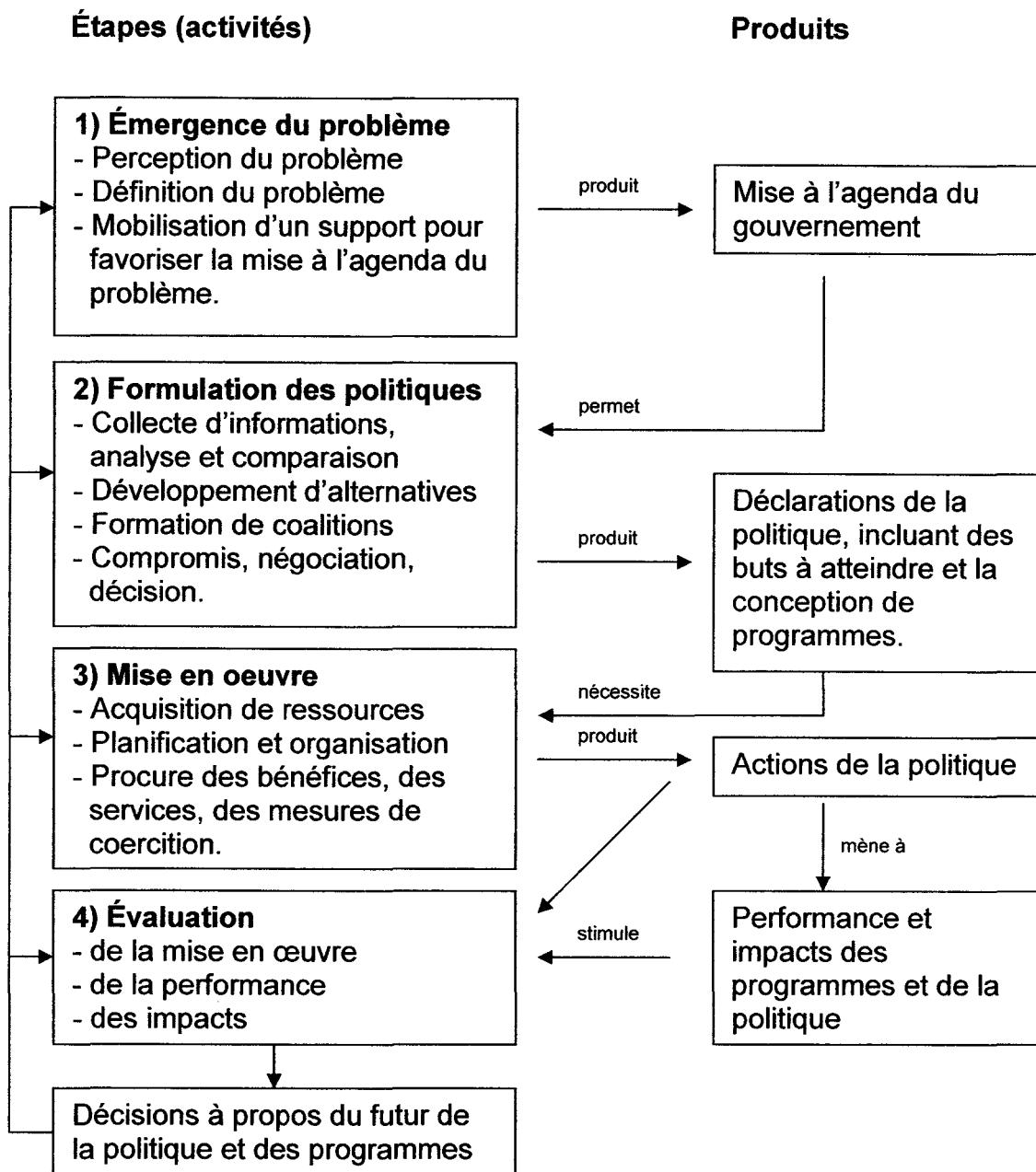


Figure 2. Le flux des étapes d'une politique, des activités et des produits, de Ripley (1985).

La présente recherche s'attarde à une partie bien spécifique du processus, soit celle de la mise à l'agenda, produit par l'émergence d'un problème et permettant

la formulation des politiques. Tel que mentionné précédemment dans la définition de Knoepfel, Larrue et Varone (2001), à la base de toute politique, il existe un problème. Un écart entre une situation réelle perçue par la population et le décideur, et une situation souhaitée. Certains mentionnent « qu'aucun état de fait objectif ne constitue, en soi et pour soi, un problème » (Cobb & Elder, 1983), qu'un problème est en fait un produit d'un modèle d'un processus de définition collective (Hilgartner & Bosk, 1988). En effet, un problème ne peut être objectif en soi, considérant qu'une situation est jugée problématique dépendant des valeurs, normes, intérêts, idéologies et croyances d'une partie de la société (Anderson, 2000). Dans cet ordre d'idées, Hilgartner et Bosk (1988) mentionnent qu'un problème social existe principalement en termes de comment il est défini et conçu dans la société. Les problèmes sociaux sont la projection de sentiments collectifs plutôt que le miroir de conditions objectives. Un problème est donc une construction sociale, qui ne peut émerger si personne ne le souligne et ne le porte à l'attention des décideurs (Birkland, 1997; Howlett & Ramesh, 2003; Knoepfel et al., 2001).

Les acteurs politiques préconisent l'utilisation de symboles, d'images, de croyances et de faits pour construire un problème qui risque de séduire davantage et rejoindre le système de valeurs de leurs citoyens (Birkland, 1997). L'utilisation d'un langage axé sur un champ lexical autour d'une lutte entre le bien et le mal, employé par l'administration de Bush pour justifier son intervention en Irak et en Afghanistan, en est un exemple.

Les valeurs, normes, intérêts, idéologies et croyances évoluant dans le temps, une situation peut être jugée problématique aujourd’hui, tandis qu’elle ne l’était pas précédemment. Par exemple, le port d’équipements de sécurité au hockey a longtemps été loin des préoccupations de l’État. Le fait que le gardien de but ne porte aucune protection à la tête n’était pas considéré autrefois comme un problème, ni pour les pratiquants, ni pour quelconque palier du gouvernement. Cependant, les blessures ont lentement contribué à la mise en place d’une réglementation obligeant le port d’équipements protecteurs. L’activité en tant que telle n’a pourtant pas changée. C’est plutôt la perception que la population a eu de celle-ci, dû à une multitude de changements sociaux, qui a favorisé l’émergence du problème.

De plus, la façon dont le même problème peut être perçu autrement par différents acteurs, selon leurs propres informations, valeurs et expériences, peut devenir cause de luttes entre différents groupes. Selon Birkland (1997), ces conceptions sont des constructions qui luttent entre elles pour expliquer pourquoi une situation est problématique, qui sont ceux qui bénéficient et sont atteints par ce problème, qui en est la cause et comment le résoudre. La raison est pourtant logique : la façon dont est perçu le problème définira grandement les mécanismes qui seront mis en place pour le régler. Par conséquent, pour un acteur, une politique publique devient difficile à diriger si la définition même du problème n'est plus sous son contrôle, d'où une lutte pour l'appropriation du

problème (Rochefort & Cobb, 1994). La définition des alternatives est souvent qualifiée comme étant l'instrument suprême du pouvoir (Schattschneider, 1960), et dans ce contexte, le rôle de bien définir le problème est loin d'être négligeable. En effet, la perception du problème est intimement liée à la définition des alternatives préconisées pour tenter de le résoudre (Birkland, 1997). Par conséquent, pour reprendre les propos de Schattschneider, la définition du problème peut être également perçue comme étant un instrument important du pouvoir.

Un problème social n'est pas forcément un problème politique. En effet, « les problèmes publics représentent un prolongement des problèmes sociaux dans la mesure où, après avoir émergé au sein de la société civile, ils sont débattus au sein d'un espace politico-administratif émergeant » (Gusfield, 1981). En d'autres mots, un problème public peut être défini comme objet de controverse politique auquel « les acteurs publics reconnaissent la nécessité d'envisager une éventuelle solution étatique au problème thématisé » (Knoepfel et al., 2001). Le problème devient public au moment où il s'inscrit à l'agenda politique ou institutionnel, privilège réservé à un faible pourcentage des problèmes sociaux exprimés dans notre société (Gerston, 1997).

Plusieurs auteurs conçoivent que dès qu'un problème a atteint l'agenda, les acteurs politiques tentent d'y attacher leurs solutions (Anderson, 2000; Cobb, Ross, & Ross, 1976). Cette phase marque la formulation de la politique. Bien que

l'existence d'alternatives pour résoudre l'enjeu soit un facteur favorisant grandement la mise à l'agenda (Kingdon, 1995), souvent plus d'une alternative est proposée pour un même problème. C'est alors qu'une lutte entre différents groupes s'enclenchera, souvent regroupés en coalitions, alors que chacun poussera ses propres alternatives à l'avant-plan (Sabatier, 1988). Kingdon (1995) reconnaît ce rôle aux entrepreneurs de politiques, rôle qui sera abordé davantage dans un chapitre ultérieur.

Tel que vue dans cette partie, cette phase intermédiaire entre l'émergence du problème et la formulation de la politique où les décideurs s'intéressent à un problème plutôt qu'un autre s'intitule la mise à l'agenda. Pour comprendre la problématique portant sur la mise à l'agenda dans le domaine du loisir municipal, il semble indispensable de s'attarder aux facteurs qui contribuent à capter l'attention des décideurs vis-à-vis ce domaine. La prochaine section traite de la littérature entourant la mise à l'agenda des problèmes publics.

2.4 La mise à l'agenda

La revue de littérature portant sur la mise à l'agenda peut se diviser en trois catégories, chacune possédant des caractéristiques méthodologiques distinctes (Dearing & Rogers, 1996). La mise à l'agenda médiatique et la mise à l'agenda public sont deux domaines davantage étudiés par les chercheurs en communication et qui vise à comprendre et décrire l'importance des enjeux auprès des médias de masse et de l'opinion publique. La mise à l'agenda

politique, qui fait l'objet de cette étude, vise plutôt à comprendre pourquoi les décideurs politiques accordent une attention particulière à un sujet plutôt qu'à un autre (Kingdon, 1995). Dans une société démocratique qui favorise l'expression d'une pluralité de besoins, il importe de savoir comment les décideurs réduisent leur attention d'un large éventail d'alternatives et de problèmes à quelques uns qui méritent une attention particulière, et possiblement une mise en œuvre de solutions. Il ne faut pas oublier que l'attention publique étant un espace limité dans les arènes politiques, ces problèmes sociaux sont en relation et en compétition entre eux (Hilgartner & Bosk, 1988).

L'étude de la mise à l'agenda politique est un champ d'études récent. En effet, on associe la première étude utilisant l'expression et l'étude du processus pour une hiérarchie des enjeux à Mc Combs et Shaw, en 1972. La même année, Cobb et Elder (1972) ont, les premiers, proposé un modèle expliquant le processus de mise à l'agenda politique (Dearing & Rogers, 1996).

Depuis, trois courants théoriques s'attardent au phénomène (Stone (1988), citée dans Birkland (1997)). Les études du premier courant abordent la nature du problème, sa construction sociale et ses caractéristiques tandis que le deuxième s'attarde davantage à l'utilisation du langage, des histoires, des métaphores et des symboles visant à favoriser ou empêcher la mise à l'agenda de problèmes. Quant au dernier courant, il aborde les caractéristiques des acteurs, des institutions et des procédés d'interaction entre les deux. C'est d'ailleurs à mi-

chemin entre ce premier et dernier courant que s'inscrivent les préoccupations de cette recherche.

2.4.1 D'un agenda systémique à un agenda institutionnel : quelques approches recensées

Plusieurs auteurs dans la littérature scientifique s'accordent pour reconnaître l'existence de deux agendas, un agenda systémique, public et informel, et un agenda institutionnel, gouvernemental et formel. L'agenda systémique est constitué « de tous les enjeux qui sont couramment perçus par les membres de la communauté politique comme méritant une attention publique et qui s'inscrit dans la juridiction de l'autorité politique en cause⁴ ». (Cobb & Elder, 1983). Les trois préalables pour qu'un problème se retrouve à l'agenda systémique sont :

- Une reconnaissance du problème;
- Un intérêt partagé par une partie importante de la population qu'une action est nécessaire;
- Une perception partagée que le problème s'inscrit dans la juridiction d'une unité gouvernementale.

Quant à l'agenda institutionnel, ou agenda formel, il peut être défini comme étant « la liste des objets explicitement prêts pour une considération active et sérieuse des décideurs publics⁵ » (Cobb & Elder, 1983).

⁴ Traduction libre.

⁵ Traduction libre.

La nature de ces deux agendas est différente. Selon Cobb et Elder (1983), l'agenda systémique est composé d'objets généraux et souvent abstraits, qui ne font souvent qu'identifier la zone du problème. Il ne suggère pas que les alternatives soient disponibles ou qu'il existe un moyen de régler ce problème. Essentiellement, cet agenda est celui où la société discute de problèmes publics (Howlett & Ramesh, 2003). Pour sa part, l'agenda institutionnel est davantage concret et limité et cible certains problèmes qui sont prêts pour l'agenda gouvernemental, c'est-à-dire pour une adoption et une mise en œuvre (Cobb & Elder, 1983).

Cobb, Ross et Ross (1976) ont tenté de décrire le phénomène de la mise à l'agenda en quatre phases : l'émergence des enjeux à l'agenda systémique, l'expression des solutions, la reconnaissance de l'enjeu s'étend, puis l'enjeu entre à l'agenda institutionnel. Les auteurs ont par la suite étudié ces phénomènes dans plusieurs régimes politiques et ont créé une typologie des modèles de mise à l'agenda. Trois groupes de modèles tentent d'expliquer la façon que les enjeux passent de la société aux décideurs :

- Le « outside initiation model », que l'on pourrait traduire par modèle d'initiation externe, selon lequel les enjeux sont poussés par les groupes non-gouvernementaux pour atteindre, en premier lieu, l'agenda systémique, puis l'agenda institutionnel. Ce modèle repose grandement sur les actions des groupes sociaux.

- Le modèle de mobilisation consiste de promouvoir un enjeu de façon contraire : de passer d'un agenda institutionnel à l'agenda systémique. Le support de la population est la clé de voûte de ce modèle, alors qu'une mise en œuvre est rarement possible sans consentement de la population.
- Le « inside initiation model », ou modèle d'initiation interne, attribué aux régimes corporatistes, explique la mise à l'agenda par l'influence des groupes de pressions ayant un lien particulier avec les décideurs publics. Ces groupes de pression tentent de pousser leurs idées à l'agenda sans nécessairement passer par l'agenda systémique. Le public n'est pas impliqué dans le processus et les instigateurs de cette politique visent même à la garder hors de l'agenda systémique.

2.5 Les courants de Kingdon (1995)

Alors que le modèle de Cobb, Ross et Ross (1976) a comme prémissse la reconnaissance d'un problème, puis d'y associer une solution, le modèle de Kingdon (1995) repose sur l'interaction de trois groupes de facteurs, appelés courants, favorables à la mise à l'agenda. Le processus 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 trois courants de Kingdon (1995) qui évoluent indépendamment sont le courant des problèmes, celui de la politique et celui des alternatives (ou des solutions). Tel que mentionné dans le processus de formation d'une politique et dans plusieurs écrits recensés, l'élaboration d'une politique publique repose en premier lieu sur l'émergence d'un problème. Dans le but de régler ces problèmes, de nombreux spécialistes mettent de l'avant nombre d'alternatives qui se battent pour une place à l'agenda politique. Cette dynamique évolue également dans un contexte politique changeant où certains événements, tel un changement de personnel, peuvent favoriser l'émergence de nouvelles idées.

Kingdon constate que la conjonction de ces trois courants favorise l'ouverture d'une éphémère fenêtre d'opportunités, où il est plus facile d'introduire de nouveaux enjeux à l'agenda. Alors un problème devient reconnu, une solution souvent déjà préconisée est mise à l'avant-scène et le contexte politique est favorable à des changements. Une solution à un problème sans appui politique, un contexte politique favorable à la mise en place d'une alternative sans réel problème pour le justifier, ou un problème et un système nécessitant une action sans toutefois y trouver d'alternatives sont des scénarios d'où il est peu plausible de voir émerger une politique publique.

Les prochaines sections de la recension des écrits porteront sur la définition des problèmes, le choix des alternatives et la description du contexte politique, ainsi

que sur deux facteurs clés du modèle de Kingdon : le rôle de l'entrepreneur de politiques et la fenêtre d'opportunités.

2.5.1 Le courant des problèmes

Cette partie, traitant du courant des problèmes, s'attarde à deux sujets distincts, soit les types de problèmes favorisant la mise à l'agenda et les dimensions opérationnelles de ces problèmes. Les deux prochaines sections traitent de ces éléments.

2.5.1.1 Types de problèmes favorisant la mise à l'agenda

Premièrement, selon Kingdon (1995), les problèmes qui retiennent l'attention des décideurs publics ne sont pas nécessairement issus de la pression de groupes, mais davantage d'indicateurs qui font rapport d'un problème potentiel. L'environnement dans lequel évoluent les décideurs publics, y compris dans le domaine du loisir, possède une gamme d'indicateurs pouvant influencer leurs décisions : taux d'utilisation d'un équipement, participation à une activité, sondage de satisfaction auprès des usagers... Un indicateur n'est pas un problème en soi, mais favorise l'interprétation d'une situation où un problème peut être perçu. Par ses caractéristiques souvent quantitatives, un indicateur permet d'exprimer facilement la position actuelle et d'instaurer un objectif à atteindre.

Les événements perturbateurs sont également au cœur de l'émergence d'un problème (Birkland, 1997; Kingdon, 1995). Ces événements soudains, rares, inattendus, ayant causé ou pouvant causer des dommages importants, ont la particularité d'être connus simultanément par les décideurs publics et le public (Birkland, 1997). Ces événements nécessitent souvent une intervention immédiate à la situation, ou forcent les autorités à se pencher sur une situation qui n'était pas jugée autrefois problématique. Ces événements rares, touchant souvent une large partie de la population, gagnent également une attention médiatique intense, quoi que souvent éphémère (Birkland, 1997; Kingdon, 1995). L'attention portée au problème est souvent causée par une dramatisation de la situation, un intérêt soudain de l'opinion publique, nécessitant alors une attention des décideurs (Anderson, 2000).

L'évaluation d'une politique publique antérieure, tel qu'il a été mentionné dans le processus d'élaboration d'une politique, est une autre cause potentielle d'émergence d'un problème public. Cette évaluation est habituellement effectuée par une recherche mesurant l'atteinte des objectifs et des résultats, ou l'efficacité et l'efficience d'un programme. Il existe également un processus d'évaluation continue que Kingdon appelle *feedback*. Habituellement, les décideurs publics reçoivent des commentaires ponctuels, notamment sur l'efficacité des programmes déjà existants. Ils cherchent à s'assurer que les programmes fonctionnent adéquatement et que leur mise en œuvre soit compatible avec les objectifs initiaux de ceux qui les ont élaboré. Ces *feedbacks* proviennent des

observations de l'administration qui met en œuvre le programme, de même que des plaintes formulées par la population. Ils portent sur des indicateurs de performance, de l'échec de l'atteinte d'objectifs, les conséquences inattendues d'une politique publique et des coûts engendrés (souvent par la modification aux budgets déjà établis).

2.5.1.2 Dimensions opérationnelles de Knoepfel, Larrue et Varone (2001)

Lors de l'analyse du problème, des critères opérationnels sont suggérés par Knoepfel, Larrue et Varone (2001). Ne se voulant aucunement être exhaustifs, ces critères visent plutôt une meilleure interprétation globale d'un problème public :

1. L'intensité du problème : ce critère réfère à « la manière dont les conséquences du problème sont estimées aux niveaux individuel et collectif » (Knoepfel et al., 2001). Il réfère en quelque sorte aux coûts politiques et sociaux conséquents d'une non-intervention. Ces coûts s'expriment en termes de coûts financiers, de détresse psychologique, d'accidents potentiels et d'effets négatifs sur la santé. Bien entendu, selon le contexte, la perception de l'intensité du problème variera d'un acteur à l'autre, et d'une période à l'autre. (Knoepfel et al., 2001).

2. Le périmètre (ou l'audience) du problème : ce critère réfère autant à l'espace géographique occupé par les groupes sociaux touchés par le problème qu'à son

évolution dans le temps. Il est étroitement lié à la notoriété publique du problème. En effet, « si les groupes sociaux affectés sont restreints en nombre, localisés dans des régions périphériques ou appartiennent à des couches peu mobilisées politiquement, alors la chance que leur situation soit définie comme un problème collectif reste limitée » (Knoepfel et al., 2001).

3. La nouveauté du problème : un nouveau problème, contrairement à un problème récurrent, est un élément favorisant la mobilisation de l'opinion publique, et par conséquent, permet d'attirer plus facilement l'attention des décideurs et permettre sa mise à l'agenda (Bossu, 1994; Downs, 1972; Knoepfel et al., 2001). Cependant, des études démontrent qu' « après une phase d'expansion, ledit problème perd graduellement de son importance et de son poids dans l'agenda gouvernemental, au profit de problèmes plus récents » (Knoepfel et al., 2001). La nouveauté d'un problème est également une caractéristique plutôt rare. Les « nouveaux problèmes » découlent habituellement du besoin d'une réorientation de politiques déjà existantes :

« Si de telles situations étaient encore fréquentes lors de l'émergence et de l'affirmation de l'État-providence, à ce jour force est de constater que la majorité des interventions publiques consistent plutôt en des corrections ou des réorientations d'une politique antérieure qui a été un échec (partiel) ou en l'intégration de plusieurs politiques préalablement séparées. » (Knoepfel et al., 2001)

4. L'urgence du problème : selon ce critère, l'intervention des décideurs peut être considérée comme étant plus ou moins urgente. Dans un cas extrême, on parle de management de crise lorsqu'un problème social imprévu est subitement

considéré prioritaire et qu'une intervention étatique est rapidement, voire instantanément, nécessaire (Knoepfel et al., 2001). Une telle situation d'urgence d'une intervention étatique ouvre une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1995), c'est-à-dire une conjoncture favorable pour certains acteurs à la mise en œuvre de solutions déjà préparées et dont la mise à l'agenda est souvent difficile autrement.

5. Autres dimensions : parmi les autres critères pouvant servir à l'analyse d'un problème, il serait possible de qualifier la nature du problème en fonction de sa complexité politique (plusieurs parties concernées/peu d'acteurs impliqués), de sa complexité programmatique (plusieurs causes identifiables/une cause unique), de sa capacité à être exprimée sous une forme monétaire (coûts mesurables/effets peu tangibles et non quantifiables) ou de son degré d'interdépendance vis-à-vis d'autres problèmes.

2.5.2 Le courant des alternatives

Kingdon (1995) prône qu'une politique publique n'est pas nécessairement formée d'une solution que l'on attache à un problème donné, mais plutôt le contraire. De nombreuses alternatives sont discutées, peaufinées, et se préparent à être proposées dès que le problème émergera ou le contexte politique sera favorable. Pour ce faire, une alternative a de plus grandes chances d'être retenue si elle est connue. Kingdon appelle cet aspect « softening up » une alternative, c'est-à-dire le fait que les décideurs publics, le public ainsi que la communauté scientifique et

les publics spécialisés soient familiers avec la solution proposée. Pour ce faire, les façons de faire sont fortement différentes, dépendant de la clientèle visée et de l'alternative préconisée. En bref, une bonne idée a de faibles chances d'obtenir des oreilles attentives si les décideurs ne se sont pas appropriés les alternatives.

La faisabilité technique est également un aspect important de l'alternative pour qu'elle puisse être mise à l'agenda (Kingdon, 1995). Ce critère s'inscrit dans la pensée d'Anderson (2000), qui mentionne qu'un élu est à la recherche de problèmes qu'il peut résoudre ou atténuer afin d'augmenter sa réputation avec des alternatives qui lui assureront un maximum de succès. Par conséquent, les alternatives qui permettent d'attendre sans aucun doute les objectifs poursuivis (efficacité), qui se réalisent avec le minimum de ressources financières (économie) et dont la municipalité possède les ressources pour la mettre en œuvre (réalisme) sont des éléments essentiels au choix des alternatives préconisés.

L'alternative proposée doit également être compatible avec les valeurs d'une communauté de spécialistes gravitant autour de l'élaboration de politiques publiques (Kingdon, 1995). Dans le domaine du loisir municipal, la communauté de spécialistes est faible, mais pourrait inclure les responsables de la planification stratégique de la ville, les professionnels en loisir, et dans un environnement élargi, les consultants et les universitaires.

2.5.3 *Le courant de la politique*

Le courant de la politique repose sur l'action des acteurs qui prennent les décisions et ceux qui influencent ces décideurs. Lemieux (2002) propose une typologie de ces acteurs, basée sur leur niveau de spécialisation et leur position au sein des instances gouvernementales. Le tableau suivant décrit ces catégories :

Tableau 1
Typologie des acteurs politiques de Lemieux (2002)

	Intérieur du gouvernement	Extérieur du gouvernement
	Agents	Intéressés
Spécialisé		
Non-spécialisé	Responsables	Particuliers

Les agents sont les bureaucrates, qui souvent se spécialisent dans un champ particulier d'intervention à l'intérieur du gouvernement. Dans le cas étudié, ces agents sont les bureaucrates des services municipaux de loisir ainsi que les fonctionnaires des autres services. Les responsables sont les élus et leur entourage politique. Leur mandat est généralement plus court que les bureaucrates et ils touchent une myriade de secteurs d'intervention plutôt que de se limiter à un secteur spécifique. Au palier municipal, le maire, les conseillers municipaux et les attachés politiques forment cette catégorie. Lemieux souligne la difficulté de placer certains hauts fonctionnaires au sein de ces deux catégories, en raison de leur lien étroit avec les instances politiques. Dans le cas des municipalités, plus particulièrement les plus populeuses, la direction générale de la municipalité chevauche ces deux catégories.

Les intéressés sont les acteurs voulant exercer une influence sur ceux qui détiennent un poste officiel d'autorité, tout en étant à l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Kingdon distingue cinq groupes d'intéressés, soit : « les groupes patronaux, les groupes professionnels, les groupes syndicaux, les groupes d'intérêt général (*public interest group*) et les groupes formés d'autorités officielles de gouvernement inférieurs » (Lemieux, 2002). En l'occurrence, les gouvernements supérieurs seront aussi considérés comme faisant partie de cette catégorie. Les médias ainsi que les spécialistes, tels que les consultants et les chercheurs universitaires, font également partie de cet ensemble d'acteurs. Ces acteurs sont au cœur de nombreuses études américaines sur la mise à l'agenda, alors qu'est étudiée l'influence des lobbys et des spécialistes sur la formulation des politiques. Toutefois, les municipalités québécoises n'ayant pas la même structure de lobbying que le Congrès américain, il est possible que ces groupes occupent un rôle moins central au palier local.

Les particuliers forment la dernière catégorie d'acteurs. Ceux-ci sont les électeurs et les administrés, s'exprimant à titre individuel ou en groupes d'intérêts, notamment en partis politiques. Le tableau suivant présente une synthèse des différents acteurs politiques touchés par la présente étude.

Tableau 2
Les acteurs politiques en loisir municipal, classés selon la typologie de Lemieux (2002)

Agents	Responsables	Intéressés	Particuliers
Service de loisir	Maire	Médias	Citoyens
Autres services municipaux	Conseillers municipaux	Chercheurs et consultants privés	Organismes sans but lucratif
Direction générale	Attachés politiques	URLS, CRÉ	
	Opposition politique	Entreprise privée	
		Gouvernements supérieurs	

Kingdon (1995) identifie également quatre autres éléments pouvant définir le courant de la politique :

- Ce que Kingdon nomme « national mood » est déterminé par les changements dans l'opinion publique. Cet élément est toutefois une perception qui est difficile à vérifier empiriquement. Kingdon mentionne deux façons de définir ce climat politique. D'une part, le climat que les élus perçoivent des besoins de leur population, et d'autre part, le climat que les électeurs discernent des déclarations de leurs élus. Les sondages de confiance des électeurs sont également des indicateurs de ce climat.
- Les groupes de pression : les groupes de pression sont essentiels à la compréhension du système politique dans une société démocratique (Kingdon, 1995). La convergence des actions et des positions des groupes de pression sur un sujet donné influence grandement le système politique, et par conséquent, le choix des politiques publiques qu'ils décideront de mettre en place.
- Le changement de personnel ou d'élus : le changement de personnel au sein d'une unité administrative ou des élus siégeant aux instances

législatives est également une source de changements d'orientations dans la mise à l'agenda (Kingdon, 1995). Les nouveaux fonctionnaires ou les nouveaux élus se démarquent de leurs prédécesseurs par de nouvelles préoccupations et de nouvelles solutions, qui impliquent souvent une ouverture au changement et à l'innovation. Une nouvelle élection vient également changer la répartition des sièges au pouvoir législatif et des changements de visions idéologiques au sein de la majorité des élus.

- Les questions de juridiction : la question des changements de juridiction est un élément à ne pas négliger lorsqu'il est question du palier municipal. Kingdon (1995) mentionne que les éléments sont différents d'un gouvernement à l'autre et que cette juridiction aide à définir la dynamique de la mise à l'agenda. La délégation de nouvelles responsabilités par un changement de juridiction est un élément essentiel à l'analyse du courant des solutions. Un exemple de cette dynamique est la loi 170 sur les fusions municipales qui dotait certaines municipalités québécoises d'une responsabilité dans le domaine du développement social, prise en charge dans certaines municipalités par le service de loisir.

2.5.4 L'entrepreneur de politiques

Outre des facteurs influençant dans les trois courants de Kingdon (1995), un quatrième élément favorise grandement une mise à l'agenda, soit la présence de l'entrepreneur de politiques. Ce sont des acteurs qui décident d'investir des ressources (temps, argent, réputation, énergie) pour promouvoir une alternative,

en retour de gains futurs (Kingdon, 1995). C'est eux qui poussent leur alternative à l'attention des décideurs, au moment jugé opportun. Ils s'occupent également de familiariser les acteurs politiques à leur solution (*softening up*, tel que vu précédemment) 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 apportent les ressources essentielles à la liaison entre les trois courants et la promotion de l'alternative retenue dans l'élaboration de la politique publique.

Kingdon mentionne qu'au sein du gouvernement américain, l'entrepreneur de politiques a peu de caractéristiques propres, à l'exception de ses motivations et de ses qualités. Il peut provenir du domaine privé, ou de l'intérieur du gouvernement, soit comme bureaucrate, soit comme élu.

Trois raisons sont invoquées par Kingdon pour expliquer pourquoi les entrepreneurs investissent leurs ressources dans une telle démarche. L'auteur mentionne que la promotion d'intérêts personnels est l'un des principaux incitatifs. L'avancement de carrière, la protection de budgets et d'emplois et les gains personnels en sont quelques exemples. Kingdon mentionne également la promotion de valeurs dont les entrepreneurs veulent imprégner les politiques. Finalement, Kingdon mentionne que certains entrepreneurs sont tout simplement des *policy groupies*, des personnes qui apprécient le jeu politique et d'influence dans l'élaboration d'une politique publique et veulent y participer.

2.5.5 *La convergence des courants : la fenêtre d'opportunités*

Selon le cadre proposé par Kingdon (1995), la mise à l'agenda est grandement favorisée si les trois courants décrits précédents sont favorables, c'est-à-dire que le problème est reconnu, l'alternative est acceptée et disponible et le contexte politique favorable. L'entrepreneur doit alors utiliser l'occasion qui s'ouvre à lui afin de pousser à l'avant-plan la solution qu'il préconise. Cette occasion est appelée « fenêtre d'opportunités » et augmente grandement les chances qu'un problème et son alternative passent de l'agenda systémique à l'agenda gouvernemental. Ces fenêtres sont éphémères, alors que les décideurs accordent rarement une attention prolongée à un sujet en particulier.

L'élément déclencheur de ces ouvertures dépend principalement de changements dans le courant de la politique (*political window*) ou la reconnaissance d'un nouveau problème (*problem window*). De plus, l'ouverture de certaines de ces fenêtres peut être prédite. Par exemple, un changement dans le gouvernement ou dans l'administration publique (*political window*) ou une consultation publique pour l'amélioration d'un programme (*problem window*) génère généralement une fenêtre d'opportunités.

2.6 Le cadre d'analyse : Kingdon et le loisir municipal

Le cadre d'analyse retenu pour ce mémoire s'inspire du modèle de Kingdon (1995) selon lequel la mise à l'agenda est fortement favorisée par la

jonction de trois courants indépendants (courant des problèmes, des solutions et de la politique), et par l'action d'un entrepreneur de politiques. Cette jonction crée une fenêtre d'opportunité, éphémère, stimulée soit par un changement dans le courant des problèmes qui amène un enjeu au centre de l'attention, ou soit par un événement dans le courant de la politique, tel qu'un changement de personnel dans l'environnement des élus. Les entrepreneurs de politiques y voient alors l'opportunité d'y introduire leurs alternatives. Les éléments favorisant l'ouverture de ces fenêtres seront donc la pierre angulaire de cette étude. Le cadre proposé se base donc sur les quatre concepts centraux à Kingdon, soit les trois courants et le rôle joué par l'entrepreneur de politiques.

Kingdon a construit ce cadre à partir d'une étude portant sur le congrès américain. Il est par conséquent important d'ajuster le modèle au niveau municipal et au contexte politique canadien et québécois. Les prochaines sections s'attardent spécifiquement aux dimensions plus opérationnelles de ces concepts, en portant une attention particulière à l'adaptation du cadre, en fonction de l'objet spécifique à l'étude.

2.6.1 Les indicateurs du courant des problèmes en loisir municipal

L'opérationnalisation conceptuelle du courant des problèmes s'inspire des éléments introduits précédemment par Knoepfel, Larrue et Varone (2001) ainsi que par Kingdon (1995). De la recension des écrits, il est possible de ressortir deux principales dimensions touchant les caractéristiques de ces problèmes :

- L'origine du problème : il est essentiel d'analyser les facteurs qui favorisent l'émergence du problème, où est soulevé un problème d'une condition, toujours en tenant compte qu'un problème est une construction sociale. À ce propos, les indicateurs, une situation de crise, des comparaisons avec d'autres acteurs et l'évaluation d'actions déjà entreprises (*feedback*) forment des éléments d'analyse intéressants (Kingdon, 1995). Il est à prévoir que les origines des problèmes en loisir s'inscrivent également dans les éléments suggérés et qu'il existe *a priori* peu de différences entre les municipalités et le congrès américain sur ce sujet.
- Les caractéristiques intrinsèques des problèmes : ces caractéristiques sont ce que Knoepfel, Larrue et Varone (2001) considèrent comme étant les définitions opérationnelles des problèmes, ou certaines caractéristiques d'analyse intrinsèques au problème même. Selon les auteurs, l'urgence du problème, sa nouveauté, sa complexité politique, son intensité, son périmètre, sa complexité programmatique, sa capacité d'être annoncé sous forme monétaire, et son degré d'interdépendance avec d'autres problèmes forment les indicateurs proposés.

Deux autres dimensions méritent une attention particulière en ce qui a trait au courant des problèmes, même si ces éléments semblent être négligés par la littérature. Premièrement, la taille de la population touchée par le problème est

essentielle à une telle analyse. Ensuite, il faut tenir compte de l'objet même à placer à l'agenda, auquel l'attention des décideurs publics est sollicitée.

2.6.2 Les indicateurs du courant des alternatives en loisir municipal

Les alternatives permettant de résoudre un problème peuvent être analysées sous quatre dimensions :

- La présence d'une solution. Sans la présence d'alternatives, la priorité accordée au problème s'estompera rapidement, ou celui-ci ne sera tout simplement jamais poussé à l'attention des décideurs (Kingdon, 1995).
- Le degré de connaissance de l'alternative chez les acteurs politiques. Les alternatives doivent avoir été connues et maîtrisées par la population, le public spécialisé (service de loisir) et les décideurs. C'est ce que Kingdon appelle « *softening up the alternatives* », un procédé qui peut être long et qui consiste à rendre réceptifs les acteurs politiques à une nouvelle alternative.
- La faisabilité technique de la mise en œuvre. Cette notion réfère à la possibilité d'une mise en œuvre efficace et efficiente de l'alternative (Kingdon, 1995). Il importe qu'une solution soit efficace, économique et réaliste.
- Les valeurs compatibles. Les alternatives doivent être compatibles avec les valeurs et des façons de faire des décideurs (Kingdon, 1995), avec les valeurs des citoyens et conciliaires avec l'idéologie du parti au pouvoir.

Il importe aussi d'inclure la nature des effets recherchés par l'alternative dans cette analyse. S'applique ici la typologie développée par l'approche des bienfaits du loisir pour étudier cet aspect (Harper, Neider, Godbey, & Lamont, 1997). Cette typologie propose huit grandes catégories de bienfaits du loisir :

- « Le loisir, essentiel à la santé des citoyens;
- Le loisir, une clé au développement des personnes;
- Le loisir, essentiel à la qualité de vie;
- Le loisir réduit les comportements anti-sociaux;
- Le loisir aide à bâtir des familles fortes et unies et des communautés en santé⁶;
- Le loisir permet la prévention des coûts sociaux;
- Le loisir génère le développement économique;
- Le loisir, essentiel à la préservation de l'environnement. »

Ces bienfaits peuvent également être perçus comme étant des effets recherchés par une intervention en loisir. À ces éléments, il est également intéressant d'ajouter deux éléments mentionnés dans la Politique de l'AQLM (Association québécoise du loisir municipal, 2000), qui prônait aussi l'accessibilité et la promotion de la communauté pour y accueillir de nouveaux résidents comme impacts recherchés de l'intervention publique en loisir.

⁶ Pour les fins de l'étude, le bienfait « le loisir aide à bâtir des familles fortes et unies et des communautés en santé » a été scindé en deux : le maintien de familles unies et fortes d'une part et la solidarité citoyenne de l'autre.

2.6.3 Les indicateurs du courant de la politique en loisir municipal

Dans le courant de la politique, l'accent est mis sur les acteurs et les éléments instigateurs de changements. Ces éléments forment les deux dimensions de ce courant :

- Le pouvoir décisionnel des acteurs. Les acteurs ayant un pouvoir sur les décisions en loisir sont au cœur de ce courant. La liste de ces acteurs, ainsi que leur classement relatif à la typologie de Lemieux (2002), ont été traités dans les chapitres précédents.
- Les éléments instigateurs de changement. Kingdon (1995) cite quatre éléments instigateurs qui peuvent par la suite favoriser l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités : le changement de personnel, les groupes de pression, le « national mood » et le changement de juridiction du problème. Ces indicateurs peuvent facilement être présents dans les municipalités québécoises.

2.6.4 L'entrepreneur de politiques en loisir

Finalement, une mise à l'agenda politique d'un problème en loisir est fortement favorisée par les actions des entrepreneurs de politiques. À ce propos, trois dimensions sont abordées :

- La provenance de l'entrepreneur de politiques. Selon la recension des écrits, l'entrepreneur de politiques ne possède pas de caractéristiques bien particulières (Kingdon, 1995). Toutefois, la dynamique n'est peut-être

pas la même au palier local. Parmi les entrepreneurs de politiques dans le domaine du loisir, existe-t-il des caractéristiques plus homogènes de ces acteurs importants?

- Les compétences et les ressources suffisantes. L'entrepreneur de politiques investit des ressources (temps, réputation, énergie, argent) pour promouvoir une alternative, en vue d'un gain futur, sous forme de bénéfices matériels, pécuniaires ou de solidarité (Kingdon, 1995). En lien avec la dimension précédente, l'entrepreneur de politiques possède-t-il les ressources nécessaires à une telle activité? Possède-t-il les compétences nécessaires? Quelles sont ces compétences et ces ressources déficientes?
- L'utilisation de la fenêtre d'opportunité. Le rôle de l'entrepreneur de politiques est notamment de bien comprendre les enjeux et pousser au moment opportun sa solution préconisée. Pour ne pas avoir réussi à mettre en valeur son alternative au bon moment, l'entrepreneur peut connaître un échec.

2.6.5 Les facteurs pouvant modifier les déterminants de la mise à l'agenda

Il importe de souligner que certains facteurs supplémentaires peuvent également intervenir dans la mise à l'agenda du loisir public. Dans un premier temps, il est possible de supposer que les déterminants de ces courants varient selon la taille de la population de la municipalité. En effet, les professionnels en loisir de municipalités de taille importante vivent dans un contexte politique différent que

dans les plus petites municipalités. Les élus membres des conseils exécutifs des grandes municipalités y jouent un rôle permanent et les services de loisir ont davantage de ressources. Ceci a possiblement un impact considérable sur la mise à l'agenda.

Il est également utile de retenir le mode d'intervention privilégié par la municipalité comme un autre facteur pouvant influencer la mise à l'agenda du loisir public. Trois modes d'interventions sont préconisés au sein des services municipaux de loisir (Gagnon, 1996) : le « faire », le « faire faire » et le « faire avec ». La prestation directe des services (*faire*) implique directement la municipalité dans l'organisation des activités. Dans ce mode, la société civile joue un rôle beaucoup moins considérable. La prestation déléguée aux organismes et aux entreprises privées (*faire faire*) s'inscrit dans une perspective contraire, où les services municipaux jouent un rôle très effacé dans la prestation de services. Finalement, la prestation partagée entre la société civile et la municipalité (*faire avec*) nécessite la collaboration de ces deux acteurs à l'organisation des services. Ces modes impliquant des changements importants dans la gouverne locale, il est possible de supposer que ceux-ci ont un impact sur les caractéristiques de la mise à l'agenda du loisir public.

L'état du bénévolat dans la municipalité est un autre élément pouvant avoir un impact sur la mise à l'agenda du loisir public. En effet, le loisir public reposant grandement sur la relation entre les organismes et la municipalité, on peut

supposer qu'une organisation de la société civile en santé ou vivant des difficultés a un impact considérable sur les caractéristiques de la mise à l'agenda du loisir public.

Finalement, il importe de se questionner sur la perception de différents acteurs face à ces caractéristiques. Étant difficile de mesurer les caractéristiques de la mise à l'agenda par des éléments autres que par la perception des répondants, il est intéressant de s'attarder à cette conception de la mise à l'agenda auprès de différents acteurs.

2.6.6 Synthèse du cadre d'analyse

En somme, le cadre d'analyse de ce mémoire se base sur quatre déterminants clés dont la convergence favorise la mise à l'agenda, soit les courants des problèmes, de la politique, des alternatives ainsi que l'action de l'entrepreneur de politiques. Quatre facteurs ayant possiblement un impact important sur ces déterminants ont également été ciblés. Ces facteurs sont la taille de la population de la municipalité, la situation du bénévolat, les modes d'intervention privilégiés dans la prestation de services ainsi que le poste des répondants. La figure suivante représente une synthèse schématisée du cadre d'analyse.

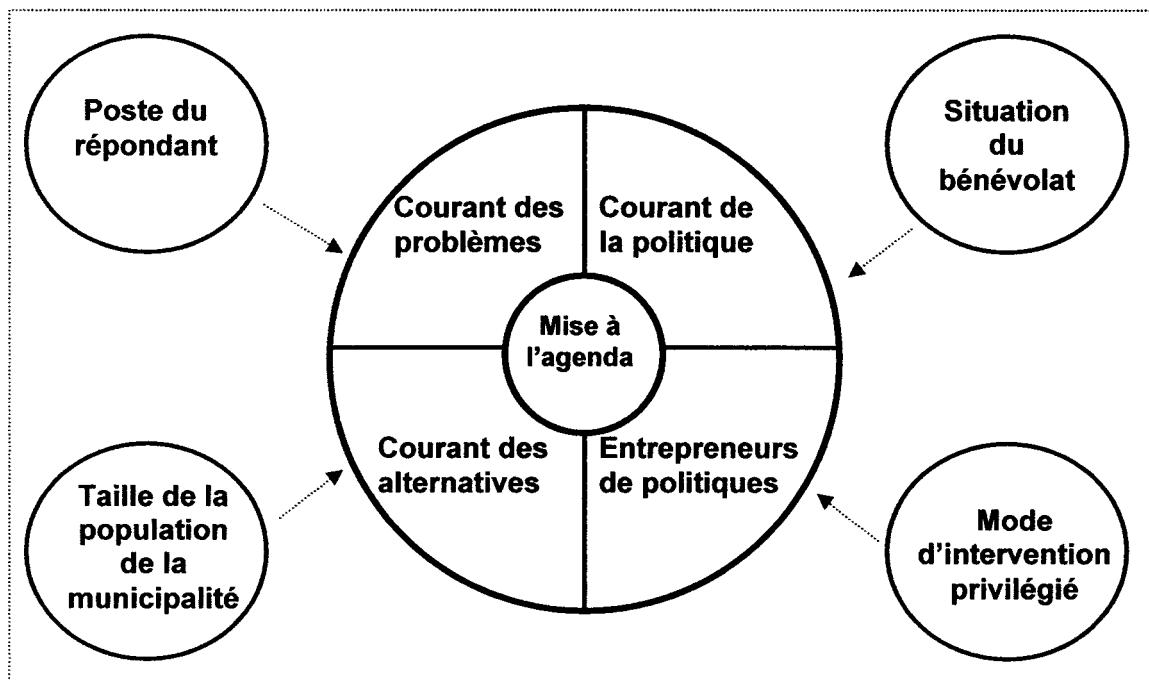


Figure 3. Schéma du cadre d'analyse.

2.7 Formulation des questions de recherche

Dans la mesure où le but de cette recherche est de mieux comprendre comment les enjeux du loisir municipal sont mis à l'agenda et considérant le cadre d'analyse proposé, le mémoire visera à répondre à la question générale de recherche suivante :

- Quelles sont les caractéristiques des problèmes, des alternatives proposées, du contexte politique et des entrepreneurs de politiques favorisant l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité, dans la mise à l'agenda d'un problème issu du loisir municipal?

De façon plus spécifique, cette recherche visera à savoir si la taille de la population de la municipalité, la situation du bénévolat, les modes d'intervention

privilégiés dans la prestation de services ainsi que le poste des répondants influencent leur perception des déterminants de la mise à l'agenda du loisir public. Par conséquent, le mémoire visera à répondre aux questions spécifiques de recherche suivantes :

- Les déterminants favorisant la mise à l'agenda du loisir public diffèrent-ils selon le poste occupé par les répondants (employés municipaux, maires et conseillers municipaux)?
- Les déterminants favorisant la mise à l'agenda du loisir public sont-ils influencés par la taille de la population de la municipalité?
- Les déterminants favorisant la mise à l'agenda du loisir public sont-ils influencés par le mode d'intervention préconisé au sein des municipalités?
- Les déterminants favorisant la mise à l'agenda du loisir public sont-ils influencés par la situation du bénévolat dans la municipalité?

CHAPITRE 3 : MÉTHODE

3.1 Stratégie de recherche

La stratégie retenue pour répondre à ces questions de recherche est une enquête par questionnaire, où sera mesurée l'importance relative de chacun des éléments des courants, lorsqu'un conseil municipal place un enjeu en loisir à l'agenda. L'utilisation de méthodes statistiques descriptives permettra de classer en ordre d'importance les nombreux facteurs recensés dans la littérature et d'identifier les plus importants. De plus, l'utilisation d'analyses de variance permettra de vérifier la présence de différences significatives entre les postes des répondants ainsi qu'entre les villes de tailles différentes tandis que des études corrélationnelles permettront de vérifier l'existence de relations entre les différentes variables.

Ce mémoire étudie des cas de mises à l'agenda et en décrit les caractéristiques. Par conséquent, cette stratégie implique que les cas de mise à l'agenda soient étudiés *a posteriori*, à partir des perceptions des participants. D'une perspective épistémologique, la réalité n'est pas mesurée directement, mais par la perception de cette réalité chez l'ensemble des répondants ayant participé à une mise à l'agenda. Cette stratégie permet notamment l'étude des différences de perception entre différents acteurs, tels que les élus et les directeurs de loisir.

3.2 Description de la population et de l'échantillon

Trois populations différentes sont à l'étude dans ce mémoire : les directeurs de loisir, les conseillers municipaux et les maires provenant des municipalités ayant un service de loisir. Ces groupes ont été retenus pour leur proximité des instances démocratiques et leur présumée implication directe dans la mise à l'agenda du loisir municipal. En effet, ces acteurs sont impliqués dans la majeure partie des politiques publiques touchant le loisir dans leur municipalité et sont des témoins importants des enjeux mis à l'agenda dans leur milieu. D'autres acteurs, notamment les membres d'organismes issus de la société civile, ne sont pas toujours des témoins du phénomène à l'étude.

L'étude s'attardera premièrement aux directeurs et directrices de loisir de municipalités québécoises⁷. Pour ce faire, l'Association québécoise du loisir municipal (AQLM), association professionnelle qui regroupe les travailleurs municipaux en loisir municipal de l'ensemble de la province, a gracieusement partagé la liste de ses membres aux fins de cette recherche. Cette Association compte des membres dans 191 municipalités différentes. Les directeurs de loisir, ou les employés municipaux les plus hautement placés en loisir, forment la première population de l'étude. Les directeurs de loisir d'arrondissement sont exclus de cet échantillon.

⁷ Dans certaines municipalités comportant un faible nombre d'employés, le terme « directeur des loisirs » est parfois remplacé par des titres tels que « régisseur », « coordonnateur », « responsable ». Ici, le terme « directeur de loisir » signifie l'employé municipal le plus hautement placé, en charge du loisir municipal.

La deuxième population à l'étude est composée des maires et mairesses des 191 municipalités membres de l'AQLM⁸. La liste des maires de l'ensemble des municipalités québécoises a été obtenue sur le site web du Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (2004).

La dernière population de cette étude est formée des conseillers municipaux et conseillères municipales des 191 municipalités. Alors que cette population est estimée à plus de 1500 conseillers, l'échantillon a été réduit à 191. Un conseiller par municipalité a été choisi aléatoirement à partir de la liste du Ministère. Le tableau suivant résume l'ensemble des populations à l'étude.

Tableau 3
Populations, échantillons et personnes contactées

Poste	Population ⁹	Échantillon	Rejoints
Directeur de loisir	±200	191	191
Maire	±200	191	189
Conseiller municipal	±1500	191	189
Total			569

Pour deux municipalités recensées dans la liste de l'AQLM, il a été impossible de repérer un maire et un conseiller municipal. Il est possible que ces municipalités aient été fusionnées, puis supprimées de la base de données du Ministère, après

⁸ L'idée initiale était d'inclure, comme deuxième population à l'étude, les maires des municipalités possédant au moins un employé permanent en loisir. Cependant, comme il n'existe aucun recensement des employés municipaux, il est difficile d'y évaluer exactement cette population.

⁹ Il est estimé que l'AQLM regroupe environ 95% des municipalités ayant un service de loisir.

la dernière mise à jour de la liste de l'AQLM. L'échantillon compte 569 participants.

3.3 Définition opérationnelle des variables

Ce chapitre traite de la définition opérationnelle des variables à l'étude. Les quatre concepts sont grandement inspirés des travaux de Kingdon (1995). Selon le modèle d'analyse, les courants et l'action d'entrepreneurs de politiques sont déterminants à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités pour la mise à l'agenda. Par conséquent, c'est par l'étude des courants des problèmes, des solutions et de la politique, ainsi que l'analyse des entrepreneurs de politiques que s'articuleront les résultats de la recherche. Les définitions opérationnelles des variables ont servi de référence à l'élaboration des questionnaires. Un ensemble de variables décrivant les répondants, leur municipalité et l'empowerment de leur communauté sont également incluses dans le questionnaire et seront présentées à la fin de cette section.

Tableau 4
Définition opérationnelle : le courant des problèmes

Dimensions	Indicateurs	Questionnaire
1. Origine du problème	1a. Indicateurs 1b. Crise 1c. Évaluation, <i>feedback</i> 1d. Pression de citoyens 1e. Pressions de groupes d'intérêts 1f. Médias 1g. Recommandations du service de loisir	B1 (Questions 1-7)
2. Dimensions opérationnelles du problème	2a. Intensité 2b. Périmètre 2c. Nouveauté 2d. Complexité politique 2e. Urgence 2f. Complexité programmatique 2g. Capacité d'être annoncé sous forme monétaire 2h. Degré d'interdépendance	B2
3. Groupes cibles	3a. Jeunes enfants 3b. Adolescents 3c. Personnes défavorisées 3d. Personnes âgées 3e. Personnes handicapées 3f. OSBL de loisir 3g. OSBL de sport 3h. OSBL de culture 3i. OSBL à vocation communautaire 3j. Entreprise privée 3k. Responsables d'événements majeurs 3l. Familles	B3

Tableau 5
Définition opérationnelle : le courant des alternatives

Dimensions	Indicateurs	Questionnaire
1. Effets recherchés	1a. Santé des citoyens 1b. Développement des personnes 1c. Promotion de la qualité de vie 1d. Réduction de comportements anti-sociaux 1e. Solidarité citoyenne et communautaire 1f. Familles fortes et unies 1g. Prévention des coûts sociaux 1h. Développement économique 1i. Préservation de l'environnement 1j. Promotion du milieu de vie pour de nouveaux résidents 1k. Accessibilité aux activités et équipements	A3
2. Degré de connaissance de l'alternative	2a. Auprès du public 2b. Auprès des gestionnaires 2c. Auprès des élus	C1 (Questions 1 à 3)
3. Faisabilité technique de la mise en œuvre	3a. Efficacité 3b. Économique 3c. Ressources disponibles	C1 (Questions 4 à 6)
4. Caractéristiques d'acceptabilité	4a. Visibilité politique 4b. Acceptation par les citoyens 4c. Valeurs compatibles 4d. Indicateur d'effet défini 4e. Subventions de gouvernements supérieurs 4f. Position de l'opposition	C1 (Questions 7 à 12)

Tableau 6
Définition opérationnelle : le courant de la politique

Dimensions	Indicateurs	Questionnaire
1. Pouvoir décisionnel des acteurs	1a. Direction générale 1b. Fonctionnaires du service municipal de loisir 1c. Fonctionnaires des autres services municipaux 1d. Maire 1e. Attachés politiques 1f. Élus municipaux 1g. Élu municipal responsable du loisir 1h. Organismes à but non lucratif 1i. Citoyens 1j. Médias 1k. Opposition au Conseil 1l. Entreprise privée 1m. Instances régionales	B4
2. Éléments Instigateurs	2a. Changement de personnel 2b. « National mood » 2c. Groupes de pression 2d. Juridiction	B1 (Questions 8 à 14)

Tableau 7
Définition opérationnelle : l'entrepreneur de politiques

Dimensions	Indicateurs	Questionnaire
1. Provenance de l'entrepreneur de politiques	1a. Direction générale 1b. Fonctionnaires du service municipal de loisir 1c. Fonctionnaires des autres services municipaux 1d. Maire 1e. Élus municipaux 1f. Élu municipal responsable du loisir 1h. Organismes à but non lucratif 1i. Citoyens 1j. Chercheurs et universitaires 1k. Entreprise privée 1l. Médias 1m. Opposition au Conseil 1n. Gouvernements supérieurs 1o. Instances régionales	C2

En étudiant la mise à l'agenda *a posteriori*, on assume du même coup que quelques dimensions des concepts soient *de facto* observées. Par conséquent,

la présence d'un problème et d'une alternative, élément crucial introduit par Kingdon (1995), n'est pas mesurée. De plus, pour l'entrepreneur de politiques, trois dimensions supplémentaires ont été incluses de façon implicite. Ces dimensions sont la présence des ressources et des compétences nécessaires ainsi que l'utilisation de la fenêtre d'opportunités. Le tableau suivant dresse l'ensemble des variables indépendantes de cette étude.

Tableau 8
Variables indépendantes de l'étude

Variable(s) indépendante(s)	Mesure	Questionnaire
Satisfaction à l'égard du budget en loisir de la municipalité	Échelle de Likert en quatre points (très satisfaisant à très insatisfaisant).	A2
Poste occupé par les répondants	Sept choix de réponses fermées, classées par la suite en trois catégories (employés, maires, conseillers).	D1
Population de la municipalité des répondants	12 choix de réponses fermées. Catégories inspirées de la classification du Ministère des Affaires municipales, Sport et Loisir.	D2
Présence d'arrondissements en 2004	Variable dichotomique (oui/non).	D3
Évolution du budget en loisir au cours des deux dernières années	Échelle de Likert en sep points (identique, augmenté/diminué de 0,1% à 5%, 5% à 10%, + de 10%).	D4
Modes d'intervention	Trois variables (faire, faire avec, faire faire). Échelle de Likert en cinq points.	D5
Présence dans la municipalité d'ententes spécifiques.	Quatre variables (ententes scolaires/municipales, intermunicipales, CLSC et entreprises privées), dichotomiques (oui/non).	D6
Relation entre la municipalité et les organismes de loisir du milieu	Quatorze variables ¹⁰ . Échelle de Likert en quatre points.	D7

¹⁰ Les énoncés sont directement puisés du questionnaire utilisé lors de l'enquête sur le bénévolat au Québec, du Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'UQTR.

À ces variables, il est également possible d'ajouter la nature même de l'enjeu retenu comme caractéristique propre à la mise à l'agenda. Cet élément est exclu des courants et placé au cœur du schéma d'analyse présenté dans le cadre ci-dessous.

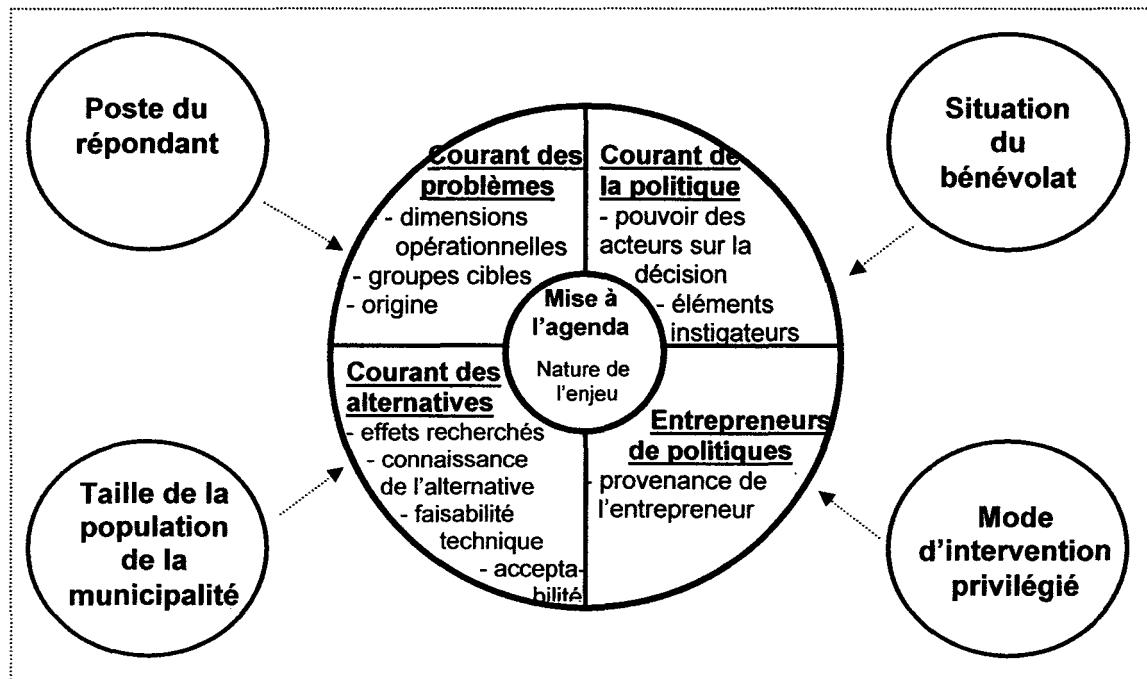


Figure 4. Schéma du cadre d'analyse et dimensions des courants.

3.4 Description de l'instrument de mesure

L'instrument de mesure utilisé est le questionnaire (voir appendice 1), dont la distribution s'est effectuée par envois postaux. Ce questionnaire se divise en quatre sections distinctes.

La première section (A) s'attarde plus spécifiquement aux caractéristiques de la municipalité. Cette section comporte trois questions. La première est une

question à réponse ouverte, où sont abordés les sujets les plus importants ayant été discutés à leur conseil municipal. La seconde question traite de la satisfaction du répondant relativement au budget accordé en loisir. La dernière question de cette partie s'attarde aux effets recherchés de l'intervention municipale en loisir par l'analyse de 11 variables, par l'utilisation d'une échelle de Likert en cinq points.

La deuxième section (B) touche les caractéristiques des questions discutées au conseil municipal. Quatre questions sont abordées, comportant un total de 48 variables, utilisant toutes une échelle de Likert en cinq points. La première question concerne les éléments qui motivent le conseil municipal à mettre une question reliée au loisir à l'agenda, et regroupe à la fois des éléments touchant le courant des problèmes (énoncés 1 à 7) et du courant de la politique (énoncés 8 à 14).

Quant à la troisième section (C), elle aborde davantage les interventions retenues par les conseils municipaux. Ces éléments sont analysés sous deux questions, comportant 28 variables, utilisant toutes une échelle de Likert en cinq points. La première question tient compte des caractéristiques de ces interventions tandis que la seconde question traite de la provenance des entrepreneurs de politiques.

Finalement, un ensemble de variables indépendantes forment la quatrième section (D). Un total de sept dimensions sont analysées : le poste occupé par les répondants, la population des municipalités des répondants, la présence d'arrondissements dans cette municipalité, la variation du budget en loisir, le mode d'intervention des municipalités, les ententes présentes avec le milieu et la relation entre la municipalité et les organismes de loisir de leur territoire.

3.5 Déroulement de la collecte de données

La collecte de données s'est échelonnée sur neuf mois. Le diagramme de Gantt suivant résume bien le déroulement de la collecte de données.

Tableau 9
Diagramme de Gantt du déroulement de la collecte de données, en 2004

	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre
Version préliminaire du questionnaire									
Pré-test									
Version finale du questionnaire									
Premier envoi du questionnaire									
Retour du premier envoi									
Lettre de rappel									
Deuxième envoi du questionnaire									
Retour du deuxième envoi									
Compilation des données									

Après l'élaboration d'une version préliminaire du questionnaire, en avril 2004, un pré-test a été effectué en mai 2004 auprès de 11 employés municipaux de loisir. La version finale du questionnaire a été terminée en juin 2004 et les impressions se sont effectuées durant l'été. L'envoi des questionnaires a volontairement été repoussé au début de l'automne, afin que les vacances estivales ne nuisent pas

au taux de réponses. Les 568 premiers envois se sont effectués à la fin-août, une lettre de rappel a été distribuée à 450 personnes à la fin-septembre, puis en fin-octobre, 385 questionnaires ont été distribués lors d'un second envoi. La compilation des données a débuté dès la fin du mois de septembre et s'est terminée à la fin de décembre 2004.

3.6 Considérations face à l'éthique

Il importe de se pencher sur les problèmes éthiques que pourrait engendrer la présente recherche. Fortin, Prud'homme-Brisson et Coutu-Wakulczyk déterminent dans *Le processus de la recherche : de la conception à la réalisation* (1996) cinq droits fondamentaux des personnes qui participent à une recherche :

- Le droit à l'autodétermination : « il découle de ce principe que le sujet potentiel a le droit de décider librement de la participation ou non à la recherche. » Ce principe est mentionné explicitement lors du premier contact avec les répondants, et dans le carton de réponse, il était possible pour les répondants de signaler leur intention de ne pas participer à l'étude et de ne plus être sollicité.
- Le droit à l'intimité : « fait référence à la liberté de la personne à décider de l'étendue de l'information à donner en participant [...] et à déterminer dans quelle mesure elle accepte de partager des informations intimes et privées. » L'utilisation du questionnaire permet le respect de cette liberté.
- Le droit à l'anonymat et à la confidentialité : « [ce droit] est respecté si l'identité du sujet ne peut être reliée aux réponses individuelles, même par

le chercheur. » Le principal défi de ce mémoire en ce qui a trait à l'éthique était d'assurer l'anonymat des répondants. Un système visant le respect de l'anonymat des répondants a été mis en place pour assurer la confidentialité des réponses. Les répondants étaient invités à retourner deux documents pré-affranchis différents : le questionnaire retourné dans une enveloppe sans identification ainsi qu'un carton de réponse. Ce carton, identifié par un numéro attribué au répondant, permettait d'effectuer un suivi des réponses obtenues et d'organiser les seconds envois. De plus, le cas échéant, le carton permettait au répondant de signaler son intention de ne pas participer à l'étude.

- Le droit à la protection contre l'inconfort et le préjudice : « correspond aux règles protégeant la personne contre des inconvénients susceptibles de lui faire du tort et de lui nuire. » Il est clair que cette directive est respectée tout au long de la recherche, qu'aucun élément de réponse ne sera utilisé pour nuire au répondant d'une quelconque façon;
- Le droit à un traitement juste et équitable : « se réfère au droit d'être informé sur la nature, le but et la durée de la recherche pour laquelle la participation de la personne est sollicitée, ainsi que sur les méthodes utilisées pendant l'étude. » Ces éléments sont expliqués dès le premier contact fait avec le répondant.

3.7 Plan d'analyse des données

L'ensemble de la compilation et du traitement statistique s'effectue avec le logiciel SPSS 10.0. L'analyse des données inclut l'analyse descriptive et factorielle des quatre principaux concepts à l'étude, l'utilisation d'analyses de variance pour les variables indépendantes « poste du répondant » et « taille de la population de la municipalité » ainsi que l'utilisation d'analyses corrélationnelles pour les catégories « taille de la population de la municipalité », « mode d'intervention privilégié » et « situation du bénévolat ». Le plan d'analyse des données se résume dans la figure suivante et est décrite plus explicitement en appendice.

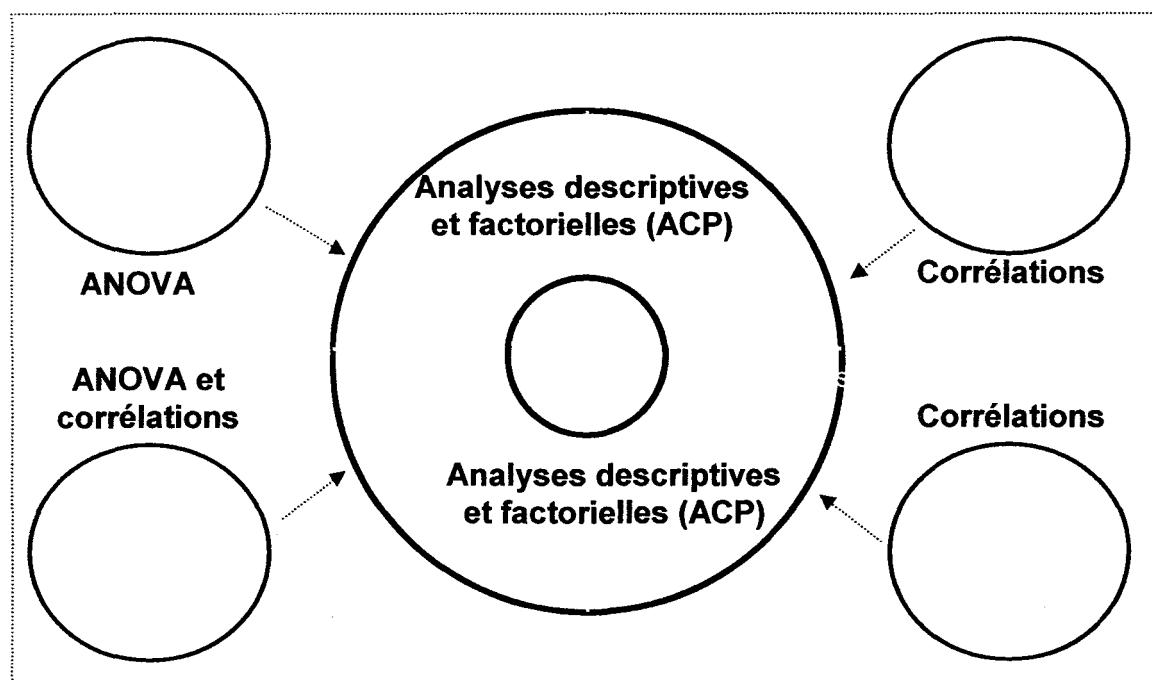


Figure 5. Plan d'analyse des données¹¹

¹¹ L'analyse factorielle utilisée sera une analyse en composantes principales (ACP).

3.8 Créations de variables

Deux variables ont été créées postérieurement à la saisie des données et antérieurement à leur analyse. D'une part, les postes des répondants ont été regroupés en trois catégories. Les directeurs des services de loisir, les employés des services de loisir ainsi que les autres personnels de la municipalité forment la catégorie des employés municipaux, tandis que les deux postes de conseillers municipaux¹² et celui de « autre, élu municipal » sont regroupés pour former qu'une seule catégorie. Les maires composent la troisième catégorie.

D'autre part, les municipalités sont regroupées selon la taille de leur population en quatre catégories. Les municipalités de moins de 5000 habitants sont fusionnées au sein d'une même catégorie, tout comme les municipalités de plus de 25 000 habitants. Les deux autres catégories sont les municipalités ayant entre 5000 et 9999 habitants et les municipalités ayant entre 10 000 et 24 999 habitants.

3.9 Exclusion de variables

Nous émettons quelques réticences face à la validité de la variable portant sur la présence d'arrondissements dans la municipalité des répondants. Un total de 36 répondants mentionnaient œuvrer dans une municipalité où il y avait présence d'arrondissements. Considérant que les municipalités de plus de 100 000 habitants sont les seules, en 2004, à posséder une telle structure, nous ne

¹² Le questionnaire comportait deux postes différents de conseillers municipaux : conseiller municipal étant ou ayant déjà été responsable du loisir et conseiller municipal n'ayant jamais été responsable du loisir.

pouvons expliquer que ces 36 répondants soient plus nombreux que le nombre de répondants provenant des villes de plus de 100 000 habitants (12). Cette variable de présence d'arrondissements sera volontairement exclue de toute analyse.

3.10 Taux de réponses

Sur les 569 envois initiaux, un total de 310 répondants ont retourné le questionnaire, soit 54,5% des personnes contactées. Le tableau suivant présente le taux de réponses, selon les envois¹³.

Tableau 10
Répartition du taux de réponses, selon la population à l'étude et les dates de réception

	Envios	Réception		Réception		Réception	
		Au 26 sept ¹⁴	%	Au 21 oct	%	Au 21 déc ¹⁵	%
Directeurs	191	66	34,6%	94	49,2%	151	79,1%
Conseillers municipaux	189	21	11,1%	37	19,6%	79	41,8%
Maires	189	32	16,9%	53	28,0%	68	36,0%
Ne sait pas	-	-	-	-	-	12	-
Total	569	119	20,9%	184	32,3%	310	54,5%

Le taux de réponses (54,5%) est très satisfaisant, particulièrement chez les directeurs de loisir, où il frôle les 80%. Chez les élus, le taux de réponses est réduit de moitié, alors qu'il varie de 36,0% à 41,8% pour, respectivement, les

¹³ La lettre de rappel a été envoyée le 26 septembre tandis que le second envoi des questionnaires a été effectué le 21 octobre.

¹⁴ La réception des envois pour le 26 septembre et le 21 octobre est basée sur les cartons de réponses retournés par les répondants. Ce taux est approximatif, certains répondants ayant omis de retourner ce carton.

¹⁵ La réception des envois pour le 21 décembre est basée directement sur l'analyse de la provenance des répondants (variable D1 du questionnaire). 12 personnes n'ont pas répondu à cette question.

maires et les conseillers municipaux. Un portrait plus exhaustif de ces répondants formera d'ailleurs la prochaine section.

CHAPITRE 4: PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Ce chapitre présente, en cinq sections spécifiques, les résultats obtenus des 310 répondants. Ce chapitre dresse un profil des répondants et de leur municipalité, puis traite des résultats portant sur les principaux concepts à l'étude, soit les courants des problèmes, des alternatives et de la politique, ainsi que la provenance des entrepreneurs de politiques.

4.1 Profil des répondants et de leur municipalité

Pour dresser le profil des répondants et de leur municipalité, six catégories de variables sont utilisées et forment les sections de ce sous-chapitre. Ces variables décrivent le poste occupé par les répondants, le niveau de population de leur municipalité, la variation de leur budget en loisir depuis les deux dernières années, les modes d'intervention préconisés dans leur municipalité, la présence d'ententes avec les partenaires et la situation du bénévolat dans leur milieu. D'ailleurs, ces éléments serviront de variables indépendantes aux analyses subséquentes.

4.1.1 *Le poste occupé par les répondants*

Sur les 310 répondants, 48,7% occupent un poste d'employé municipal, que ce soit à titre de directeur du Service de loisir (41,3%), d'employé du Service de loisir (2,6%) ou de personnel attitré à un autre service (4,8%). L'ensemble des élus représentent 47,5% des répondants. Les 68 maires ayant répondu au questionnaire représentent 21,9% des répondants, tandis que 25,6% des

répondants (79) occupent un poste de conseiller municipal. Fait intéressant à noter, la moitié des conseillers municipaux de l'étude ont occupé, ou occupent toujours, une responsabilité spécifique dans le domaine du loisir. La répartition des répondants selon leur poste est décrite dans le prochain tableau.

Tableau 11
Le poste occupé par les répondants

Poste	Fréquence N	Fréquence relative 100	Fréquence relative valide 100
		%	%
Directeur du Service de loisir	128	41,3	43,0
Employé au Service de loisir	8	2,6	2,7
Autre, personnel de la municipalité ¹⁶	15	4,8	5,0
Maire	68	21,9	22,8
Conseiller municipal étant, ou ayant déjà été responsable du loisir	38	12,3	12,8
Conseiller municipal	38	12,3	12,8
Autre, élu municipal ¹⁷	3	1,0	1,0
Abstention	12	3,9	-

4.1.2 La population de la municipalité du répondant

Plus du tiers des répondants (34,6%), soit 109 répondants, proviennent de municipalités de moins de 5000 habitants. 29,4% des répondants sont issus de municipalités ayant une population entre 5000 et 9999 habitants. 35,3% des répondants proviennent de municipalités de plus de 10 000 habitants, dont 18,1% de municipalités entre 10 000 et 25 000 citoyens.

¹⁶ Nous retrouvons dans cette catégorie sept directeurs généraux, trois directeurs adjoints, un secrétaire-trésorier ainsi que quatre employés au Service de loisir (ou autre dénomination) ayant un titre de coordonnateur ou responsable.

¹⁷ Nous retrouvons dans cette catégorie deux « conseillères municipales » et une abstention de réponses.

Tableau 12
La population de la municipalité des répondants

	Fréquence N	Fréquence relative 100	Fréquence relative valide 100
		%	%
Population			
Moins de 500 habitants	3	1,0	1,0
Entre 500 et 999 habitants	3	1,0	1,0
Entre 1000 et 1499 habitants	9	2,9	2,9
Entre 1500 et 1999 habitants	4	1,3	1,3
Entre 2000 et 2999 habitants	37	11,9	12,1
Entre 3000 et 3999 habitants	31	10,0	10,1
Entre 4000 et 4999 habitants	20	6,5	6,5
Entre 5000 et 9999 habitants	91	29,4	29,6
Entre 10 000 et 24 999 habitants	56	18,1	18,2
Entre 25 000 et 49 999 habitants	29	9,4	9,4
Entre 50 000 et 100 000 habitants	12	3,9	3,9
Plus de 100 000 habitants	12	3,9	3,9
Abstention	3	1,0	-

4.1.3 La variation du budget en loisir et la satisfaction à son égard

La majeure partie de ces municipalités (75,5%) ont également vu leurs budgets en loisir augmenter au cours des deux dernières années (2002-2003 et 2003-2004), tandis que seulement 23 répondants (7,4%) en ont mentionné une baisse. De surcroît, plus d'un répondant sur trois (34,3%) mentionne une hausse de plus de 5% de leur budget. Les fréquences de cette variable sont présentées au tableau suivant.

Tableau 13
La variation dans le budget (en loisir) des municipalités des répondants, au cours
des années 2002-2004

	Fréquence N	Fréquence relative 100	Fréquence relative valide 100
	310	100	100
Augmentation de plus de 10%	46	14,8	15,9
Augmentation entre 5% et 10%	60	19,4	20,7
Augmentation entre 0,1% et 5%	128	41,3	44,1
Aucune variation	33	10,6	11,4
Diminution entre 0,1% et 5%	10	3,2	3,4
Diminution entre 5% et 10%	9	2,9	3,1
Diminution de plus de 10%	4	1,3	1,4
Absention	20	6,5	-

La satisfaction à l'égard au budget en loisir est également élevée chez les répondants. Alors que ceux-ci étaient invités à inscrire leur satisfaction à l'égard du budget en loisir de leur municipalité¹⁸, 26,5% ont mentionné en être très satisfaits, tandis que 60,6% ont répondu être satisfaits des dépenses en loisir de leur municipalité. Seulement quatre répondants (1,3%) ont mentionné être très insatisfaits de leur niveau de dépenses en loisir tandis que 9,4% des répondants ont signifié être insatisfaits. Un total de sept répondants (2,3%) n'ont pas répondu à cette question.

Une analyse de variance entre les groupes (ANOVA) a été effectuée afin de déceler si ces résultats différenciaient significativement selon le poste occupé par le répondant et la population de sa municipalité. Pour ces deux analyses, le résultat s'est avéré positif, alors qu'il est possible d'affirmer que la satisfaction à l'égard du budget en loisir varie selon le poste occupé (employé municipal,

¹⁸ Cette appréciation s'inscrit sur une échelle de Likert en quatre points (très satisfaisant₍₁₎, satisfaisant₍₂₎, insatisfaisant₍₃₎, très insatisfaisant₍₄₎).

maire, conseiller municipal) ($F_{[2,279]} = 4,501$, $p=0,012$). Un test de Scheffe permet de conclure que cette différence est significative uniquement entre les maires et les employés municipaux.

Une différence significative existe également entre cette satisfaction et la population de la municipalité du répondant ($F_{[3,296]} = 3,377$, $p=0,019$). Le tableau suivant rapporte les résultats d'une analyse bivariée entre ces trois variables.

Tableau 14
La satisfaction à l'égard du budget en loisir, selon le poste et la population de la municipalité du répondant

	Très satisfaisant	Satisfaisant	Insatisfaisant	Très insatisfaisant	N
Poste	74	177	27	4	282
Employés municipaux	17,9%	68,6%	12,1%	1,4%	140
Maire	35,9%	57,8%	4,7%	1,6%	64
Conseillers municipaux	33,3%	56,4%	9,0%	1,3%	78
Population	81	187	28	4	300
Moins de 5000 h.	30,2%	52,8%	14,2%	2,8%	106
Entre 5000 et 9999 h.	28,4%	60,2%	10,2%	1,1%	88
Entre 10 000 et 24 999 h.	16,1%	78,6%	5,4%	0,0%	56
Plus de 25 000 h.	30,0%	68,0%	2,0%	0,0%	50

En ce qui a trait aux postes des répondants, la principale différence réside dans la répartition des « très satisfaits » et des « satisfaits », alors que le taux d'insatisfaction diffère entre 13,5% pour les employés, 10,3% pour les conseillers municipaux et 6,3% pour les maires. En effet, la proportion des « très satisfaits » chez les employés municipaux est presque moitié moindre que chez les maires et les conseillers municipaux.

On trouve les plus hauts taux d'insatisfaction chez les répondants des petites municipalités (17,0% dans les municipalités de moins de 5000 habitants et 11,3% dans les municipalités ayant entre 5000 et 9999 habitants). Pourtant, les répondants provenant de municipalités de moins de 5000 habitants sont également ceux avec le plus grand nombre de « très satisfaits », avec 30,2%, suivis de très près des municipalités de plus de 25 000 habitants, avec une proportion de 30,0%.

Des tests de corrélation ont également été effectués entre la satisfaction à l'égard du budget, la taille de la municipalité des répondants et la variation dans le budget au cours des deux dernières années. Le seul résultat significatif décelé entre ces trois variables est une corrélation entre la satisfaction à l'égard du budget et la variation dans le budget au cours des deux dernières années ($r_{[283]} = 0,200$, $p=0,001$). Par conséquent, il est possible de confirmer que plus la variation dans le budget est élevée, plus la satisfaction à l'égard du budget en loisir augmente.

4.1.4 Les modes d'intervention de la municipalité

Le questionnaire invitait également les répondants à indiquer les modes d'intervention privilégiés dans la prestation de services aux citoyens. À chacun des trois modes (*faire*, *faire faire*, *faire avec*), les participants y ont inscrit la fréquence à laquelle chaque mode s'applique. Pour ce faire, une échelle de

Likert en cinq points (jamais₍₁₎, rarement₍₂₎, quelques fois₍₃₎, souvent₍₄₎, toujours₍₅₎) a été utilisée.

Le mode d'intervention le plus fréquemment appliqué à la prestation de l'offre de services aux citoyens est la prestation directe par la municipalité (faire) (μ : 3,82, ÉT : 1,03). Viennent ensuite la prestation des activités avec les organismes (faire avec; μ : 3,74, ÉT : 0,83) et la délégation des activités au privé ou aux organismes (faire faire; μ : 2,88; ÉT : 1,08).

Des corrélations ont été effectuées afin de déceler l'existence de relations entre les trois modes d'intervention préconisés et la population de la municipalité, la variation dans le budget municipal de loisir ainsi que la satisfaction à l'égard du budget en loisir. Une seule corrélation significative permet d'affirmer l'existence d'une relation entre la taille de la population d'une municipalité et la prestation déléguée au privé ou aux organismes (faire faire) ($r_{[297]} = 0,146$, $p=0,012$). En bref, plus la municipalité possède une population élevée, plus elles recourent au « faire faire ». La variation des modes d'intervention selon la taille de la municipalité est illustrée sur le graphique suivant.

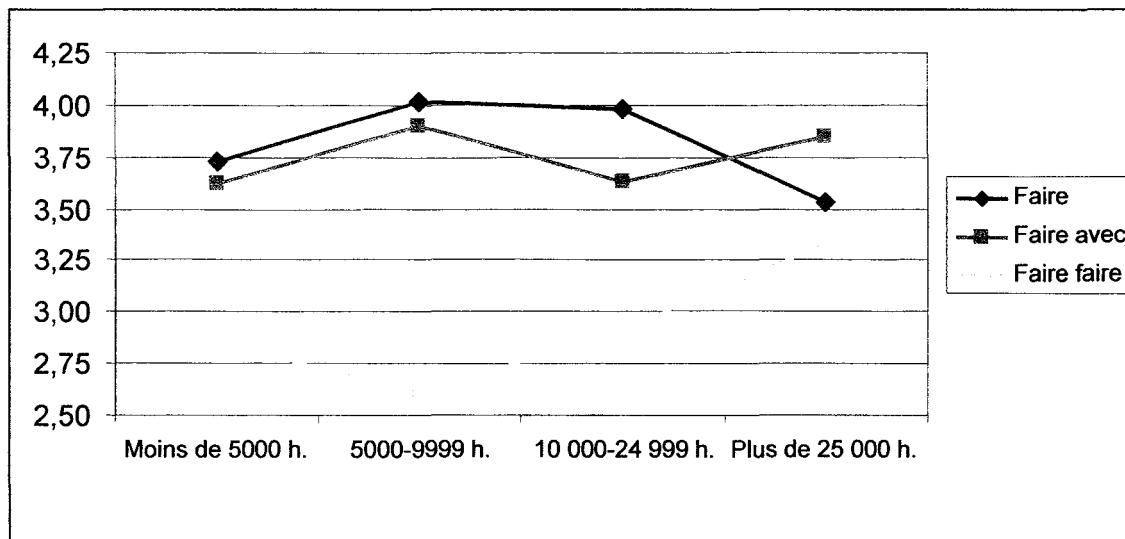


Figure 5
Variation des modes d'intervention selon la taille de la municipalité (selon une échelle de 1 à 5)

4.1.5 *Les ententes avec les partenaires*

Une section du questionnaire était également dédiée à l'étude de la présence d'ententes spécifiques avec des partenaires, au sein de leur service de loisirs.

Quatre partenaires étaient ciblés, soit le milieu scolaire, le milieu de la santé et des services sociaux, le secteur privé et les autres municipalités.

Les résultats démontrent que les ententes scolaires/municipales sont présentes dans les municipalités de 96,1% des répondants, alors que 67,7% d'entre eux affirment qu'il existe des ententes intermunicipales au sein de leur municipalité.

Pour les ententes avec le secteur de la santé (CLSC), la proportion des ententes chute à 31,3%, tandis que les ententes privées sont présentes dans les municipalités de 37,5% des répondants. La proportion d'ententes avec les entreprises privées est plus élevée dans les plus grandes municipalités, alors

qu'elle passe de 25,7% pour les municipalités de moins de 5000 habitants à 59,6% pour les municipalités de plus de 25 000 habitants. Il existe d'ailleurs une corrélation significative qui appuie cette relation ($r_{[296]} = 0,227$, $p=0,000$).

4.1.6 La situation du bénévolat dans les municipalités

Les participants devaient également répondre à quatorze énoncés portant sur la situation du bénévolat dans leur communauté¹⁹. Une analyse en composantes principales a permis de regrouper plusieurs de ces quatorze énoncés en deux catégories. La première catégorie regroupe des variables portant sur la santé du bénévolat tandis que la seconde catégorie est caractérisée par des problématiques vécues dans ce domaine.

L'indice de santé du bénévolat ($\mu : 3,09$) est plus élevé que l'indice de présence de problématiques ($\mu : 2,37$). Ces deux indices de la situation du bénévolat possèdent également des corrélations significatives avec l'un des modes d'intervention (faire avec), le nombre d'habitants dans la municipalité et la satisfaction à l'égard du budget en loisir. Ces relations, en plus de l'ensemble des variables indépendantes citées précédemment, sont décrites à la section suivante.

¹⁹ Les questions étant directement tirées de l'étude sur le bénévolat du Laboratoire en loisir et vie communautaire, l'échelle (Likert en 4 points) diffère des autres de l'étude. De plus, l'ordre d'importance est inversé (tout à fait en accord₍₁₎, plutôt en accord₍₂₎, plutôt en désaccord₍₃₎, tout à fait en désaccord₍₄₎). Les résultats ont donc été transformés (1 est devenu 4, 2 est devenu 3, etc.).

Tableau 15
Facteurs regroupés lors de la création des catégories portant sur la situation du bénévolat

Catégorie 1 : bénévolat en santé ($\alpha=.659$)	Catégorie 2 : Problématiques en bénévolat ($\alpha=.738$)
Les organismes de loisir sont bien organisés et bien structurés.	On sent un essoufflement des bénévoles dans ma ville.
Les bénévoles des organismes de loisir sont très motivés.	Il y a un manque de relève au sein de nos organismes.
Les organismes de mon milieu sont autonomes et compétents.	Ma municipalité ne réussit pas à avoir de l'autorité sur nos organismes et leurs bénévoles.
Il n'y a des conflits entre les organismes de ma municipalité.	Nos bénévoles n'ont pas les compétences ou la formation pour répondre aux besoins de l'ensemble des citoyens.
Il n'y a des conflits parmi les bénévoles de nos organismes ²⁰ .	Plusieurs organismes sont sur le point de tomber.

4.1.7 Synthèse des caractéristiques des variables indépendantes

En somme, l'analyse des variables indépendantes permet de constater qu'il existe des divergences entre la satisfaction à l'égard des budgets en loisir selon les postes occupés par les répondants, ce qui tend à confirmer l'existence de différences dans les perceptions chez les répondants. La répartition des répondants permet également la création de groupes peu disproportionnés, ce qui renforce la qualité des analyses subséquentes.

De plus, il est possible de déceler des corrélations significatives entre les variables indépendantes. Le tableau suivant dresse l'ensemble de ces relations.

²⁰ Les deux dernières variables sont inversées. Les énoncés originaux étaient « il y a des conflits entre les organismes de ma municipalité » et « il y a des conflits parmi les bénévoles de nos organismes ».

Tableau 16
Matrice de corrélations des variables indépendantes²¹

	1	2	3	4	5	6	7	8
1. Bénévolat en santé	-	-,481**	,113*	,060	,158**	,097	,023	,214**
2. Bénévolat problématique		-	-,178**	-,009	-,123*	,055	-,060	-,315**
3. Catégories de population			-	-,030	,068	,146*	,050	,076
4. Utilisation du "faire"				-	,207**	-,471**	,110	,065
5. Utilisation du "faire avec"					-	-,110	,070	-,059
6. Utilisation du "faire faire"						-	-,057	-,054
7. Variation dans le budget							-	,200**
8. Satisfaction du budget								-

Seuil de signification: * p<0,05; ** p<0,01

Les résultats démontrent qu'il existe une relation entre la taille de la population de la municipalité et la santé du bénévolat, ainsi qu'entre la taille de la population et l'existence de problématiques dans le domaine du bénévolat. En effet, plus la municipalité a un fort bassin de population, moins la présence de problématiques en bénévolat sera importante²². De plus, il existe une relation entre l'utilisation du « faire avec » et le bénévolat. Plus ce mode d'intervention est préconisé, plus le bénévolat est en santé et moins il fait face à des problématiques. Finalement, une relation a été décelée entre la satisfaction à l'égard du budget et la santé du bénévolat, ainsi qu'une corrélation négative entre la satisfaction face au budget et les problématiques dans le domaine du bénévolat.

²¹ À l'exclusion des variables portant sur l'existence d'ententes (avec les milieux scolaires, intermunicipales, avec le réseau de la santé et l'entreprise privée).

²² Cette analyse est effectuée en utilisant un regroupement des variables en quatre catégories (moins de 5000 habitants, de 5000 à 9999 habitants, de 10 000 à 24999 habitants et 25 000 et plus). En utilisant les douze catégories de population du questionnaire, cette variable reste toujours significative ($r_{[303]} = ,303$, $p=0,030$). Toutefois, l'indice de la santé du bénévolat n'est pas significatif avec l'utilisation des douze catégories de population, même si la corrélation est significative avec quatre catégories. La donnée présente dans le tableau devrait être exploitée avec précaution.

4.2 La nature des enjeux mis à l'agenda

Les répondants étaient également invités à inscrire les trois sujets les plus importants touchant le loisir qui ont été discutés à leur conseil municipal depuis la dernière année. En tout, 874 affirmations ont été retenues. De ces affirmations, huit catégories ont été élaborées, regroupant les éléments selon leur plus petite unité de sens. Les fréquences de ces catégories sont présentées à la figure suivante.

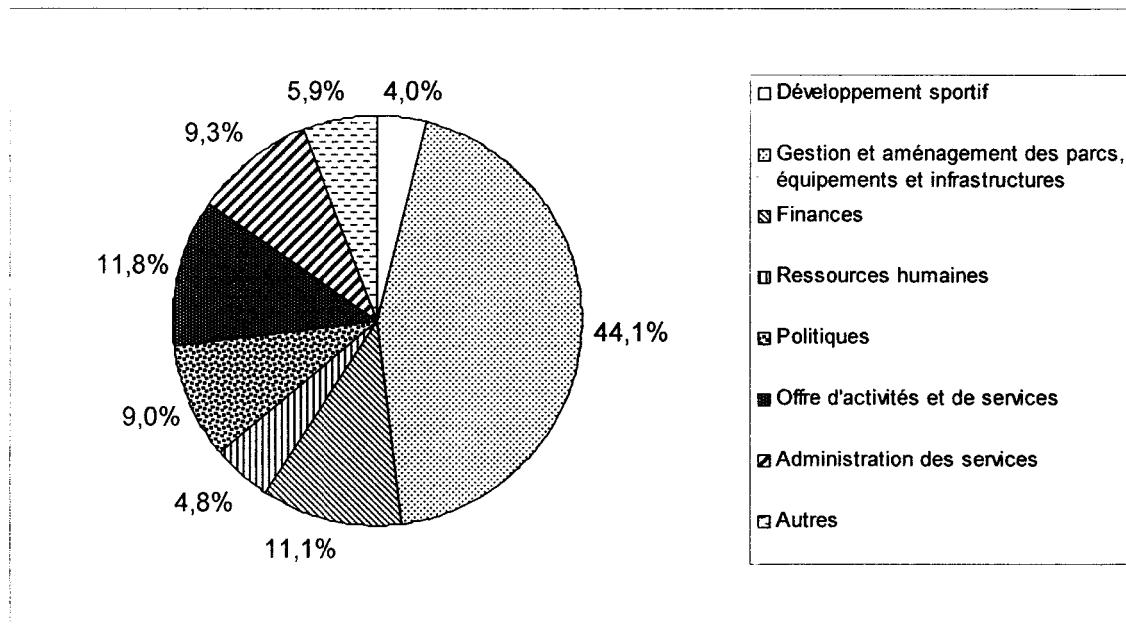


Figure 6. Nature des problèmes touchant le loisir, discutés au conseil municipal depuis la dernière année (2003-2004)

Près d'un enjeu sur deux porte sur la gestion et l'aménagement des parcs, équipements et infrastructures. De façon plus spécifique, 8,2% de l'ensemble des enjeux traités touchent l'aménagement de parcs et de terrains de jeux, 4,8% des enjeux abordent la construction et la rénovation d'infrastructures, 4,6% des

des enjeux traités touchent l'aménagement de parcs et de terrains de jeux, 4,8% des enjeux abordent la construction et la rénovation d'infrastructures, 4,6% des enjeux traitent de l'aménagement de terrains sportifs. Un pourcentage important des enjeux est également consacré spécifiquement à des équipements spéciaux, soit 3,8% aux arénas, 3,3% aux pistes cyclables, 2,6% aux piscines, 2,5% aux *skateparks* et 1,7% aux bibliothèques.

Les enjeux reliés à l'offre d'activités et de services forment la deuxième catégorie, regroupant 11,8% des enjeux. Les enjeux les plus populaires touchent les fêtes, festivals et événements (1,9%), l'organisation des camps de jour (1,4%) et le développement culturel (1,4%). Quant aux finances, qui regroupent 11,1% de l'ensemble des enjeux, cette catégorie est principalement représentée par des enjeux touchant le budget (2,4%), les subventions aux organismes (1,5%) et les subventions aux activités (1,3%).

Les enjeux touchant l'administration des services (9,3%) sont plus disparates, alors qu'uniquement l'offre supramunicipale et régionale (1,9%) a été mentionnée par plus de 10 répondants. Cette catégorie fait contraste avec les enjeux abordant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (9,0%), alors que plus des trois quarts des enjeux formant cette catégorie s'expliquent par uniquement trois types de politiques, soit les politiques familiales (2,7%), les politiques culturelles (2,2%) et les politiques de reconnaissance et de soutien aux organismes (2,1%).

Finalement, les questions reliées aux ressources humaines et au développement sportif occupent respectivement 4,8% et 4,0% des réponses. Une catégorie « autres » a également été formée, regroupant des éléments s'arrimant difficilement avec la typologie élaborée. Cette catégorie regroupe 5,9% de l'ensemble des enjeux. Le classement des principaux enjeux et la répartition des catégories d'enjeux par la taille de la population de la municipalité seront présentés aux tableaux suivants.

Tableau 17
Classement des principaux enjeux

Rang	Enjeu	N	%	Catégorie
1	Aménagement de parcs, terrains de jeu	72	8,19%	Parcs, équipements
2	Construction/rénovation d'infrastructures	42	4,78%	Parcs, équipements
3	Aménagement de terrains sportifs	40	4,55%	Parcs, équipements
4	Aréna	33	3,75%	Parcs, équipements
5	Piste cyclable	29	3,30%	Parcs, équipements
6	Politique familiale	24	2,73%	Politiques
7	Piscine	23	2,62%	Parcs, équipements
8	Skatepark	22	2,50%	Parcs, équipements
9	Budget	21	2,39%	Finances
10	Politique culturelle	19	2,16%	Politiques
11	Offre supralocale et régionale	19	2,16%	Administration des services
12	Politique de reconnaissance/soutien	18	2,05%	Politiques
13	Fêtes, festivals et événements	17	1,93%	Offre de services
14	Bibliothèques	15	1,71%	Parcs, équipements
15	Subventions aux organismes	13	1,48%	Finances
16	Achat d'équipements	13	1,48%	Parcs, équipements
17	Camp de jour	12	1,37%	Offre de services
18	Développement culturel	12	1,37%	Offre de services
19	Subventions aux activités	11	1,25%	Finances
<i>Total</i>		455	51,76%	

Tableau 18
Les enjeux mis à l'agenda, selon la taille de la population de la municipalité

	Moins de 5 000 h.	5 000- 9 999 h.	10 000 à 25 000 h.	Plus de 25 000 h.
	301	260	164	149
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	40,2%	48,1%	42,7%	46,3%
Offre d'activités et de services	15,3%	11,2%	12,8%	4,7%
Finances	13,0%	10,8%	7,3%	12,1%
Gestion	6,6%	10,0%	11,6%	10,7%
Politiques	4,7%	6,2%	14,6%	16,8%
Autres	7,6%	4,6%	6,7%	4,0%
Ressources humaines	5,3%	3,8%	3,0%	2,7%
Développement sportif	7,3%	5,4%	1,2%	2,7%

La nature des problèmes des enjeux qui retiennent l'attention des conseils municipaux diffère selon la population de la municipalité. Les enjeux reliés à l'offre d'activités et de services, qui se retrouvent au deuxième rang d'importance dans les trois premières catégories de population chutent au cinquième rang, avec une proportion de 4,7% au sein des municipalités de plus de 25 000 habitants. L'élaboration de politiques est également un enjeu plus important dans les plus grandes municipalités, alors qu'ils représentent respectivement 14,6% et 16,8% des enjeux recensés chez les répondants provenant de villes de 10 000 à 25 000 habitants et de 25 000 habitants et plus. Les enjeux touchant le développement de disciplines sportives sont également des sujets qui sont davantage discutés dans les conseils de municipalités de petite taille.

Tableau 19
Les enjeux mis à l'agenda, selon le poste occupé par les répondants

	Employés municipaux	Maires	Conseillers municipaux
	405	188	227
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	40,0%	38,8%	52,9%
Offre d'activités et de services	10,6%	16,0%	11,0%
Finances	13,1%	12,8%	6,6%
Gestion	10,9%	9,0%	7,5%
Politiques	11,6%	5,9%	7,0%
Autres	6,2%	5,9%	5,3%
Ressources humaines	4,7%	4,8%	5,3%
Développement sportif	3,0%	6,9%	4,4%

Les enjeux diffèrent également selon le poste occupé par les répondants sur quelques enjeux. Lorsque les répondants étaient invités à inscrire les trois enjeux les plus importants traités à leur conseil municipal au cours de la dernière année, les enjeux touchant la gestion et l'aménagement des parcs, équipements et infrastructures se retrouvent plus fréquemment chez les conseillers municipaux, dans une proportion de 52,9%. L'offre d'activités et de services a été recensée plus fréquemment chez les maires, tandis que les enjeux touchant les finances et les politiques ont été jugés plus importants pour les employés municipaux.

Les trois tableaux suivants reprennent l'ensemble des réponses, selon le mode d'intervention préconisé.

Tableau 20
Les enjeux mis à l'agenda, selon l'échelle d'utilisation de la prestation directe des services (*faire*)

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours
	30	60	167	355	238
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	43,3%	45,0%	41,9%	42,3%	48,7%
Offre d'activités et de services	13,3%	8,3%	10,2%	13,0%	11,8%
Finances	6,7%	6,7%	13,2%	10,7%	10,5%
Gestion	3,3%	16,7%	7,8%	9,6%	9,2%
Politiques	3,3%	13,3%	8,4%	11,0%	6,7%
Autres	13,3%	3,3%	4,8%	6,8%	5,0%
Ressources humaines	10,0%	5,0%	7,8%	3,7%	3,8%
Développement sportif	6,7%	1,7%	6,0%	3,1%	4,2%

Tableau 21
Les enjeux mis à l'agenda, selon l'échelle d'utilisation de la prestation partagée des services (*faire avec*)

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours
	18	44	206	462	122
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	38,9%	40,9%	39,3%	47,2%	41,0%
Offre d'activités et de services	22,2%	11,4%	13,6%	10,4%	12,3%
Finances	16,7%	11,4%	12,6%	10,2%	9,8%
Gestion	0,0%	9,1%	8,7%	10,6%	8,2%
Politiques	5,6%	11,4%	10,2%	9,1%	8,2%
Autres	11,1%	11,4%	5,3%	4,8%	9,0%
Ressources humaines	0,0%	0,0%	6,3%	4,1%	7,4%
Développement sportif	5,6%	4,5%	3,9%	3,7%	4,1%

Tableau 22
Les enjeux mis à l'agenda, selon l'échelle d'utilisation de la prestation déléguée des services (*faire faire*)

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	92 50,0%	223 44,4%	278 47,8%	205 39,0%	47 36,2%
Offre d'activités et de services	14,1%	13,5%	9,7%	11,2%	12,8%
Finances	8,7%	10,8%	9,4%	12,7%	12,8%
Gestion	3,3%	16,7%	7,8%	9,6%	9,2%
Politiques	3,3%	13,3%	8,4%	11,0%	6,7%
Autres	13,3%	3,3%	4,8%	6,8%	5,0%
Ressources humaines	10,0%	5,0%	7,8%	3,7%	3,8%
Développement sportif	6,7%	1,7%	6,0%	3,1%	4,2%

La nature des enjeux diffère très peu selon le mode préconisé²³. Le seul résultat significatif que l'on retrouve se situe au niveau de la gestion et l'aménagement des parcs, équipements et infrastructures, qui est jugée moins importante dans les municipalités préconisant souvent ou toujours la prestation déléguée des services (*faire faire*).

L'analyse des enjeux a également été effectuée selon les indices de bénévolat. Les indices ont été regroupés en six catégories, puis croisés avec les fréquences des enjeux. Les deux prochains tableaux font état de ces résultats.

²³ Les principales variations de pourcentage se situent habituellement entre les énoncés « jamais » et « rarement », ce qui rend difficile une analyse de ces variations.

Tableau 23
Les enjeux mis à l'agenda, selon l'indice de santé du bénévolat²⁴

	2,00-2,49	2,50-2,99	3,00-3,49	3,50-4,00
	55	177	483	153
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	47,3%	42,4%	44,9%	43,8%
Offre d'activités et de services	5,5%	11,9%	13,0%	9,2%
Finances	5,5%	15,3%	9,7%	11,8%
Gestion	12,7%	11,3%	9,3%	6,5%
Politiques	12,7%	4,5%	10,4%	8,5%
Autres	10,9%	7,3%	4,1%	7,2%
Ressources humaines	3,6%	5,1%	3,7%	8,5%
Développement sportif	1,8%	2,3%	4,8%	4,6%

Tableau 24
Les enjeux mis à l'agenda, selon l'indice de présence de problématiques en bénévolat²⁵

	1,50-1,99	2,00-2,49	2,50-2,99	3,00-3,49
	142	341	222	112
Gestion et aménagement des parcs, équipements et infrastructures	48,6%	44,3%	43,7%	35,7%
Offre d'activités et de services	10,6%	12,0%	11,7%	15,2%
Finances	11,3%	9,4%	10,8%	17,0%
Gestion	4,2%	9,7%	11,7%	11,6%
Politiques	9,2%	10,3%	9,0%	5,4%
Autres	9,9%	5,0%	2,7%	6,3%
Ressources humaines	2,8%	4,7%	6,3%	6,3%
Développement sportif	3,5%	4,7%	4,1%	2,7%

Les résultats diffèrent sur quelques catégories d'enjeux, principalement sur l'indice de présence de problématiques en bénévolat. En effet, les résultats démontrent également qu'une municipalité dont l'indice de problématiques est

²⁴ Deux catégories ont été volontairement omises de l'analyse : l'indice entre 1,0 et 1,49 (5 enjeux) et l'indice entre 1,5 et 1,99 (aucun enjeu). Ces 5 enjeux représentent 0,57% des 870 enjeux recensés.

²⁵ Deux catégories ont été volontairement omises de l'analyse : l'indice entre 1,0 et 1,49 (30 enjeux) et l'indice entre 3,5 et 4 (23 enjeux). Ces enjeux représentent, respectivement, 3,45% et 2,64% des 870 enjeux recensés.

élevé accordera une importance particulière aux enjeux touchant la gestion des ressources humaines et l'offre d'activités et de services, et se préoccupera moins des enjeux liés à la gestion et l'aménagement des équipements, parcs et infrastructures. Les enjeux liés à la gestion sont moins présents lorsque l'indice de bénévolat en santé est élevé, tandis qu'ils gagnent de l'importance quand l'indice de présence de problématique est fort.

4.3 Les déterminants du courant des problèmes

Les déterminants du courant des problèmes sont divisés en trois dimensions spécifiques. Cette section vise à mesurer la perception des répondants face à l'origine du problème, ses dimensions opérationnelles et la sensibilité aux enjeux de groupes cible. Les trois caractéristiques sont mesurées à partir d'une échelle de Likert en cinq points (jamais₍₁₎, rarement₍₂₎, quelques fois₍₃₎, souvent₍₄₎, toujours₍₅₎).

4.3.1 L'origine des problèmes

En premier lieu, le questionnaire invitait les répondants à cibler les éléments qui ont provoqué la mise à l'agenda d'une question reliée au loisir. Sept éléments instigateurs ont été identifiés, dont trois qui ont été ciblés par les répondants comme étant particulièrement pertinents. Ces trois éléments sont directement reliés à l'intervention d'un acteur spécifique, soit les recommandations du Service de loisir (4,06), les pressions des citoyens (3,24) et les pressions des groupes

d'intérêts (3,15). Les moyennes de chacun des éléments sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 25
Répartition du poids relatif de la provenance du problème

	μ	E-type	N
Des recommandations de son service de loisir	4,06	0,70	295
Des pressions des citoyens	3,24	0,91	293
Des pressions des groupes d'intérêts	3,15	0,97	287
Une comparaison faite avec d'autres municipalités	2,63	0,88	290
Une situation de crise	2,32	1,07	282
Des résultats de recherche	2,17	0,93	273
La publication d'une problématique par les médias	2,16	0,88	280

L'analyse de variance entre les groupes (ANOVA) a permis de démontrer que le poids relatif de la provenance du problème dépendait souvent du poste occupé par le répondant. Il existe en effet des différences significatives pour quatre d'entre elles. De plus, les analyses révèlent qu'il n'existe aucune différence significative entre les conseillers municipaux et les maires sur ces variables. En effet, une analyse de Scheffe réalisée *a posteriori* indique que ces différences se situent spécifiquement entre l'une des catégories d'élus et les employés municipaux. Ces différences ont également une légère incidence sur le rang accordé aux variables, selon le poste des répondants. Le tableau suivant illustre d'ailleurs ces différences.

Tableau 26
Répartition du poids relatif de la provenance du problème, selon le poste du répondant

Rang	Employés municipaux	Maires	Conseillers municipaux
1er	Des recommandations de son service de loisir (4,11)	Des recommandations de son service de loisir (4,05)	Des recommandations de son service de loisir (3,94)
2e	Des pressions des citoyens*** (3,49)	Des pressions des citoyens*** (2,79)	Des pressions des citoyens*** (3,06)
3e	Des pressions des groupes d'intérêts*** (3,46)	Des pressions des groupes d'intérêts*** (2,76)	Une comparaison faite avec d'autres municipalités (2,88)
4e	Une situation de crise*** (2,61)	Une comparaison faite avec d'autres municipalités (2,62)	Des pressions des groupes d'intérêts*** (2,81)
5e	Une comparaison faite avec d'autres municipalités (2,57)	Des résultats de recherche (2,30)	Des résultats de recherche (2,31)
6e	La publication d'une problématique par les médias** (2,34)	La publication d'une problématique par les médias** (2,11)	Une situation de crise*** (1,97)
7e	Des résultats de recherche (2,08)	Une situation de crise*** (2,07)	La publication d'une problématique par les médias** (1,88)

Seuil de signification de l'ANOVA : * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Les variables où l'on retrouve les plus fortes différences entre les catégories de répondants (pressions des citoyens, pressions des groupes d'intérêts) varient peu lorsque les réponses sont classées en ordre d'importance. Les situations de crise sont perçues plus importantes par les employés (4^e rang) que les maires (7^e) et les conseillers municipaux (6^e). Les éléments jugés les plus importants restent stables. En effet, les recommandations du service de loisir et les pressions des citoyens occupent une importance marquée chez les trois catégories.

Le tableau suivant indique l'ensemble des différences et les relations significatives recensées auprès des quatre variables indépendantes²⁶. Cette analyse fait la synthèse de l'ensemble des différences significatives obtenues par une analyse de variance entre les groupes (ANOVA) pour le poste des répondants et pour les catégories de population²⁷. Ce tableau regroupe également les analyses corrélationnelles significatives entre la taille de la population de la municipalité, la situation du bénévolat et les variables.

²⁶ Ce type de tableau synthèse sera utilisé pour représenter les différences et les relations significatives recensées avec les variables indépendantes, pour l'ensemble des variables quantitatives de cette recherche. La présence d'un signe d'inégalité (\neq) pour les analyses de variance (poste et population) signifie une différence significative recensée ($p<0,05$). Les moyennes pour les postes (EM : employé municipal, M : maire, CM : conseiller municipal) ou les catégories de population sont alors indiquées. Pour les relations recensées par les analyses corrélationnelles ($p<0,05$), une flèche vers le haut (\uparrow) signifie une relation positive tandis qu'une flèche vers le bas (\downarrow) représente une relation négative. Les analyses de corrélations sont effectuées sur la taille de la population du participant, sur la situation du bénévolat (santé : indice de santé du bénévolat; difficultés : indice que le bénévolat vit des problématiques) et le mode d'intervention privilégié (faire, faire avec, faire faire).

²⁷ Ce mémoire utilise deux échelles différentes pour mesurer la taille de la population. La première échelle utilisée est celle présentée aux répondants dans le questionnaire (12 catégories). De ces 12 catégories, une répartition des participants en 4 catégories (moins de 5000 h., 5000-9999h., 10 000-24 999 h. et 25 000 h. et plus) a été préconisée pour faciliter la présentation des résultats. Toutefois, aucune de ces échelles n'est continue (même intervalle entre les catégories). Pour assurer une certaine validité de cette variable discrète, lorsqu'une différence ou une relation significative est recensée, elle est significative à $p<0,05$ à la fois sur l'échelle de 12 catégories de population et le regroupement en 4 catégories.

Tableau 27
Poids relatif de la provenance du problème : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Population	Bénévolat	Mode
Des recommandations de son service de loisir		# 5000 h. et -: (3,83) ↑ 25000 h. et +: (4,28)	↑ santé ↓ difficultés	↑ faire ↑ faire avec
Des pressions des citoyens	EM: (3,49) ≠ M: (2,79) CM: (3,06)		↑ difficultés	↑ faire faire
Des pressions des groupes d'intérêt	EM: (3,46) ≠ M: (2,76) CM: (2,81)		↑ difficultés	↑ faire faire
Une comparaison faite avec d'autres municipalités			↑ difficultés	↓ faire avec
Une situation de crise	EM: (2,61) ≠ M: (2,07) CM: (1,97)		↑ difficultés ↓ santé	↓ faire avec
Des résultats de recherche	EM: (2,34) ≠ M: (2,11) CM: (1,97)			↑ faire avec
La publication d'une problématique par les médias		# 5000 h. et -: (1,96) ↑ 25000 h. et +: (2,50)		

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à $p<0,05$.

Une analyse en composantes principales a permis de regrouper six des sept variables à l'étude en deux catégories. En effet, les variables « pressions des citoyens », « pressions des groupes d'intérêts », « situation de crise » et « publication d'une problématique dans les médias », c'est-à-dire les éléments regroupant les pressions externes aux instances politiques municipales, possèdent des caractéristiques semblables ($\alpha = .799$). L'autre catégorie, formée des variables « résultats de recherche » et « comparaison faite avec d'autres municipalités », possède un alpha de Cronbach plus faible (.543), donc possède

une plus faible cohérence interne²⁸. La variable « recommandations du Service de loisir » n'a pas été retenue dans cette analyse factorielle.

Par une analyse de variance et une analyse corrélationnelle, il est possible d'affirmer que les effets externes aux instances politiques municipales diffèrent significativement selon le poste des répondants, ayant une importance plus élevée chez les employés municipaux (3,00) que chez les conseillers municipaux (2,45) et les maires (2,46) ($F_{[2,272]} = 19,378$, $p=0,000$). Les effets externes aux instances politiques municipales ont également davantage d'importance lorsque le mode d'intervention de prestation déléguée (faire faire) est préconisé ($r_{[284]} = 0,136$, $p=0,022$).

4.3.2 Les dimensions opérationnelles du problème

Le questionnaire invitait également les répondants à se positionner quant à l'importance de caractéristiques intrinsèques au problème. Pour ce faire, les répondants devaient inscrire à quelle fréquence les huit énoncés étaient présents lorsque le Conseil municipal a mis une question de loisir à son agenda.

Une analyse descriptive des variables permet de cibler la possibilité de chiffrer monétairement les impacts du problème (3,59), la possibilité de rejoindre la majorité des citoyens (3,46) et la possibilité d'identifier les causes du problème (3,35) comme étant les principales caractéristiques des problèmes qui retiennent

²⁸ Considérant la faible cohérence interne entre ces variables, cette nouvelle catégorie sera omise des analyses subséquentes.

l'attention des décideurs publics. Le tableau suivant dresse le portrait de l'importance de chacune des caractéristiques.

Tableau 28
Analyse descriptive des caractéristiques intrinsèques au problème

	μ	E-type	N
Impacts chiffrables monétairement	3,59	0,97	280
Touchait la majorité des citoyens	3,46	0,92	292
Causes étaient clairement identifiables	3,35	0,96	277
Responsabilité exclusivement municipale, où les autres acteurs n'ont pas à participer	3,15	1,1	267
Comportait un coût politique important	2,94	1,05	285
Était nouvellement identifié	2,76	0,84	271
Nécessitait des solutions urgentes	2,71	1,01	285
Pouvait avoir des conséquences très graves pour les citoyens	2,04	1,05	270

L'écart-type supérieur à 0,90 pour sept des huit variables à l'étude indique un faible consensus des répondants en ce qui a trait à ces énoncés. L'écart-type élevé peut en partie être expliqué par la présence de différences significatives, décelées par une analyse de variance entre les groupes (ANOVA) pour trois variables. En effet, les variables « impacts chiffrables monétairement » ($F_{[2,259]} = 4,979$, $p=0,008$), « comportait un coût politique » ($F_{[2,264]} = 12,833$, $p=0,000$) et « nécessitait des solutions urgentes » ($F_{[2,264]} = 3,234$, $p=0,041$) diffèrent significativement selon le poste occupé par le répondant. Pourtant, le rang des énoncés reste sensiblement le même selon le poste des répondants. Une analyse bivariée entre ces variables et le poste occupé forme d'ailleurs le prochain tableau. Il importe de souligner également qu'il n'existe pas de différences significatives entre les variables de cette dimension et la population de la municipalité du répondant. Le rang des variables ne change également pas de façon importante selon les catégories de population.

Tableau 29
Analyse bivariée des caractéristiques intrinsèques au problème, en lien avec le poste occupé par les répondants

	Employés municipaux		Maires		Conseillers municipaux	
	μ	N	μ	N	μ	N
Impacts étaient chiffrables monétairement**	3,45	137	3,89	62	3,70	63
Touchait la majorité des citoyens	3,46	138	3,40	63	3,51	72
Causes étaient clairement identifiables	3,23	137	3,49	61	3,41	61
Responsabilité exclusivement municipale, où les autres acteurs n'ont pas à participer	3,12	128	3,21	62	3,18	62
Comportait un coût politique important***	3,18	136	2,40	62	3,03	69
Était nouvellement identifié	2,74	133	2,66	58	2,84	62
Nécessitait des solutions urgentes*	2,84	136	2,45	62	2,67	69
Pouvait avoir des conséquences très graves pour les citoyens	2,17	132	1,80	60	2,05	61

Seuil de signification de l'ANOVA : * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Un test de Scheffe réalisé *a posteriori* permet d'affirmer que les principales différences s'observent au niveau des maires. Pour les énoncés « impacts chiffrables monétairement » et « nécessitait des solutions urgentes », la différence significative réside dans l'analyse des résultats pour les employés municipaux et les maires. Quant à l'énoncé « comportait un coût politique important », la différence se retrouve à deux endroits, soit entre les employés et les maires, ainsi qu'entre les conseillers et les maires.

Par conséquent, les maires accordent une importance plus marquée aux problèmes ayant des impacts chiffrables monétairement, tandis que les problèmes nécessitant une solution urgente et ceux comportant un coût politique important retiennent moins l'attention chez les maires que chez les deux autres catégories de répondants. La différence est d'ailleurs très marquée en ce qui a

trait à l'importance d'un problème comportant un coût politique. En effet, les maires n'accordent qu'une faible moyenne de 2,40 (7^e élément en importance sur huit) à cette caractéristique, alors que cette moyenne est nettement plus élevée chez les employés municipaux (3,18, 4^e en importance) et les conseillers municipaux (3,03, 5^e en importance).

Ces facteurs diffèrent peu selon la taille de la population de la municipalité, la situation du bénévolat et le mode d'intervention. Sur ces variables indépendantes, des résultats significatifs ont été recensés que sur deux facteurs. L'énoncé « comportait un coût politique important » augmente en importance selon la taille de la population ($r_{[283]} = 0,148, p=0,013$)²⁹ et selon la situation du bénévolat dans la municipalité. En effet, plus le bénévolat vit des problématiques au sein de la municipalité, plus les enjeux comportent des coûts politiques importants ($r_{[281]} = 0,165, p=0,006$). Plus le bénévolat est en santé, moins cette caractéristique est présente ($r_{[282]} = -0,174, p=0,003$). De plus, le critère « l'enjeu était nouvellement identifié » occupe une place plus importante lorsque le « faire faire » est privilégié ($r_{[265]} = -0,122, p=0,047$).

²⁹ Cette analyse est effectuée en utilisant un regroupement des variables en quatre catégories (moins de 5000 habitants, de 5000 à 9999 habitants, de 10 000 à 24999 habitants et 25 000 et plus). Cette corrélation est également significative si les catégories de population regroupées sont remplacées par les douze catégories présentes dans le questionnaire. Le résultat de cette corrélation est alors de ($r_{[283]} = 0,137, p=0,021$).

Une analyse en composantes principales ne permet pas la création de catégories spécifiques, alors que ces variables ont été regroupées dans une seule catégorie lors de l'analyse ($\alpha=,754$).

4.3.3 Les groupes cibles

Le questionnaire s'attardait également aux groupes dont les problèmes retiennent davantage l'attention du conseil municipal, en matière de loisir. Douze groupes ont été ciblés et les répondants étaient invités à indiquer à quel point leur conseil était sensible aux problèmes vécus par ces milieux.

Les moyennes de cette dimension sont élevées, alors que neuf des douze variables affichent un résultat supérieur à 3,50. Les conseils municipaux québécois semblent particulièrement sensibles aux problèmes vécus par les adolescents (3,98), les jeunes enfants (3,96), les familles (3,86), les organismes sans but lucratif de sport (3,80) et de loisir (3,77), les responsables d'événements majeurs (3,68), les organismes sans but lucratif de culture (3,57) et à vocation communautaire (3,56) ainsi que les personnes âgées (3,52). Ce sont les entreprises privées (2,17), les personnes handicapées (2,89) et les personnes défavorisées (3,13) auxquelles les conseils municipaux semblent moins sensibles lorsqu'il est question d'un enjeu en loisir. Ces résultats sont illustrés dans la figure suivante.

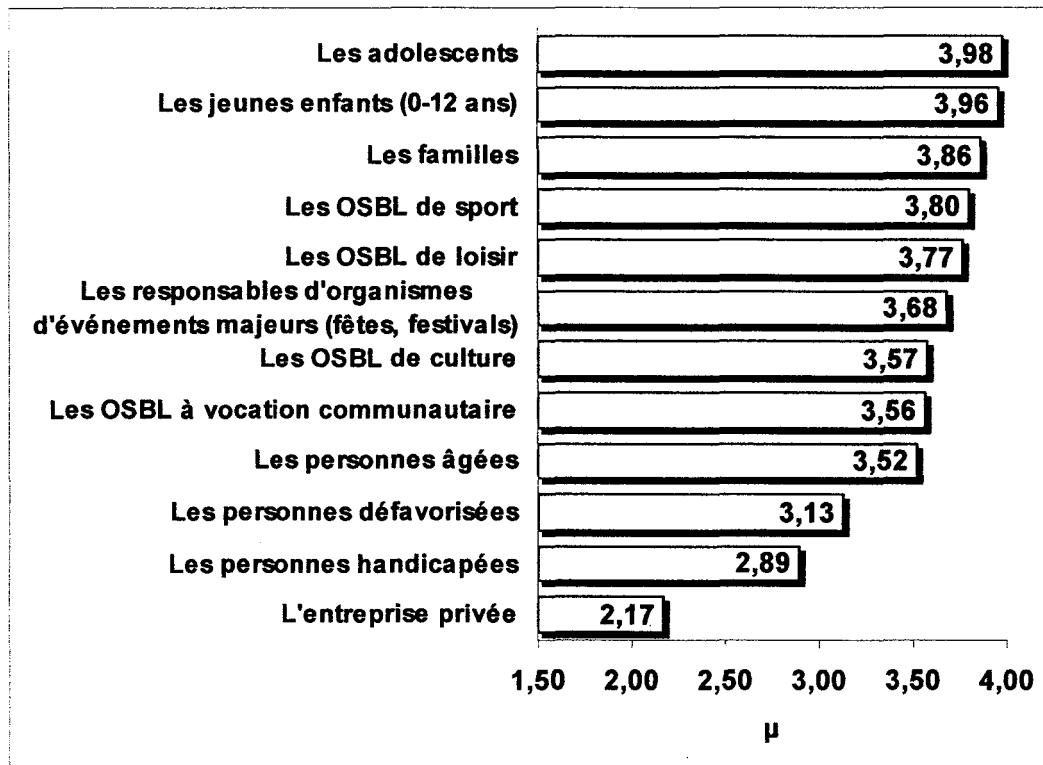


Figure 7. Importance accordée par les répondants aux groupes cibles (selon une échelle de Likert en 5 points)

Le rang des groupes diffère légèrement selon les postes des répondants et les catégories de population. Toutefois, ces différences sont principalement causées par les faibles écarts de moyenne entre les groupes et sont peu significatives. Il importe de souligner que les personnes défavorisées, les personnes handicapées et l'entreprise privée restent les trois groupes les moins populaires pour l'ensemble des postes et des catégories de population.

L'importance accordée à ces groupes varie selon la taille de la population de la municipalité, la situation du bénévolat et le mode d'intervention privilégié. Le tableau suivant dresse les résultats de l'ensemble de ces corrélations et analyses de variance.

Tableau 30
Importance accordée aux enjeux des groupes cibles : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Population	Bénévolat	Mode
Les adolescents		EM: (3,85) ≠ M: (4,15) CM: (4,11)	↑ santé ↓ difficultés	↑ faire avec
Les jeunes enfants (0-12 ans)			↑ santé ↓ difficultés	
Les familles			↓ difficultés	
Les OSBL de sport	↑		↑ santé	↑ faire avec ↑ faire faire
Les OSBL de loisir				↑ faire faire
Responsables d'événements			↑ santé	↑ faire avec
Les OSBL de culture	↑			↑ faire avec
Les OSBL à vocation communautaire			↑ santé ↓ difficultés	↑ faire avec
Les personnes âgées			↓ difficultés	↑ faire ↑ faire avec
Les personnes défavorisées		≠ 5000 h. et -: (3,01) ↑ 25000 h. +: (3,49)	↑ santé ↓ difficultés	
Les personnes handicapées		≠ 5000 h. et -: (2,70) ↑ 25000 h. +: (3,23)	↓ difficultés	
L'entreprise privée		EM: (2,31) ≠ M: (1,92) CM: (2,06)		↑ faire avec

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à $p < 0,05$.

Une analyse en composantes principales permet de regrouper ces variables en deux catégories, qui contiennent chacune six groupes cibles. En effet, l'analyse a regroupé les adolescents, les jeunes enfants, les familles, les personnes âgées, les personnes défavorisées et les personnes handicapées au sein d'une

première catégorie ($\alpha=,816$). Cette catégorie représente les citoyens, à titre individuel. D'autre part, les OSBL de sport, de loisir, de culture, à vocation communautaire ainsi que les promoteurs d'événements spéciaux et l'entreprise privée, c'est-à-dire les citoyens à titre collectif ou corporatif, ont été regroupés au sein de la seconde catégorie ($\alpha=,792$).

Ces deux catégories ne diffèrent pas significativement selon le poste occupé et la taille de la population. Il est toutefois possible d'affirmer que la responsabilité partagée de la prestation des services avec la société civile (*faire avec*) est fortement reliée à ces catégories, alors que l'importance accordée aux citoyens à titre individuel ($r_{[287]} = 0,150$, $p=0,011$) et aux citoyens à titre collectif ($r_{[287]} = 0,240$, $p=0,001$) augmente selon l'importance accordée à ce mode d'intervention. L'importance accordée à la catégorie des citoyens, à titre individuel, est également liée à la taille de la population de la municipalité, alors que plus la taille de la population est forte, plus une importance est accordée à ces groupes cibles ($r_{[295]} = 0,139$, $p=0,017$)³⁰.

³⁰ Cette analyse est effectuée en utilisant un regroupement des variables en quatre catégories (moins de 5000 habitants, de 5000 à 9999 habitants, de 10 000 à 24999 habitants et 25 000 et plus). Cette corrélation est également significative si les catégories de population regroupées sont remplacées par les douze catégories présentes dans le questionnaire ($r_{[295]} = 0,127$, $p=0,030$). De plus, il importe de souligner que la corrélation entre la taille de la population et la catégorie des citoyens à titre collectif est significative ($r_{[295]} = 0,139$, $p=0,017$) avec le regroupement en quatre catégories de population ($r_{[294]} = 0,141$, $p=0,015$), mais non avec les douze catégories du questionnaire ($r_{[294]} = 0,107$, $p=0,068$), même si le seuil de signification est très rapproché de 0,05.

4.4 Les déterminants du courant des alternatives

Ce deuxième courant reprend quatre dimensions spécifiques qui seront abordées dans cette section. En premier lieu, les éléments touchant les effets recherchés par les alternatives retenues seront abordés. Ensuite, le degré de connaissance de l'alternative auprès de différents acteurs, la faisabilité technique de la mise en œuvre et d'autres caractéristiques liées aux alternatives seront analysés. Pour chacune de ces caractéristiques, une échelle de Likert en cinq points (jamais₍₁₎, rarement₍₂₎, quelques fois₍₃₎, souvent₍₄₎, toujours₍₅₎) a été utilisée.

4.4.1 Les effets recherchés par les alternatives retenues

En premier lieu, les répondants étaient invités à indiquer quels effets leur conseil municipal recherchait lorsqu'il intervenait en loisir. Les répondants devaient indiquer à quelle fréquence chacun des 11 effets étaient présents dans les alternatives retenues par les conseils municipaux.

Les moyennes de ces éléments sont élevées, notamment sur deux variables dont le résultat est supérieur à 4,30. Les répondants ont souligné que l'accessibilité aux activités et aux équipements (4,48) était souvent₍₄₎ ou toujours₍₅₎ une préoccupation de leur conseil dans 95,1% des cas, tandis que la promotion de la qualité de vie (4,39) est considérée comme étant souvent₍₄₎ ou toujours₍₅₎ un effet recherché dans près de 90,0%. Le désir de garder les communautés actives et favoriser la solidarité citoyenne (3,92), la promotion de la communauté pour l'accueil de nouveaux résidents (3,79) et le développement

des personnes (3,68) sont également des effets recherchés par les répondants. Les moyennes de l'ensemble des variables sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 31
Analyse descriptive des effets recherchés lors d'une intervention municipale en loisir

	μ	E-type	N
Rendre accessible des activités et des équipements aux citoyens	4,48	0,60	308
Promouvoir la qualité de vie des personnes	4,39	0,73	309
Garder les communautés actives et favoriser la solidarité des citoyens	3,92	0,87	305
Promouvoir la communauté pour y accueillir de nouveaux résidents	3,79	1,00	304
Favoriser le développement des personnes	3,68	0,89	301
Garder les citoyens en santé	3,48	0,97	297
Favoriser un développement économique	3,48	1,00	299
Préserver l'environnement	3,46	1,03	293
Réduire les comportements anti-sociaux	3,46	0,98	295
Bâtir des familles unies et fortes	3,43	1,08	295
Prévenir les coûts (économiques et sociaux) en santé, services sociaux et justice	3,02	1,01	286

Ces variables diffèrent significativement selon le poste des répondants pour huit des onze variables. Toutefois, le classement des effets recherchés par le poste des répondants permet de constater que ces nombreuses différences significatives entre les variables affectent très peu leur rang. En général, les moyennes des employés municipaux sont plus faibles que celles des élus, ce qui explique la présence de ces différences significatives. Les cinq énoncés les plus importants ne diffèrent d'ailleurs pas entre les postes. Considérant également la faible différence de moyennes entre les énoncés, particulièrement entre les 6^e et 10^e places, il est difficile d'affirmer que les rangs diffèrent grandement d'un poste à l'autre. Le rang diffère également très peu entre les catégories de population.

La promotion de la qualité de vie possède des moyennes plus élevées dans les municipalités plus populeuses, occupant même la première place dans les villes de plus de 25 000 habitants. De plus, la promotion de la communauté pour y accueillir de nouveaux résidents est plus importante dans les petites municipalités et occupe un rang plus faible dans les grandes villes.

Le tableau suivant fait la synthèse des résultats significatifs des analyses de variance et corrélationnelles effectuées sur les quatre variables indépendantes. Les résultats sont particulièrement significatifs selon le poste des répondants, la situation du bénévolat et le mode d'intervention.

Il a été impossible de réduire les catégories par l'utilisation de l'analyse en composantes principales. Un alpha de Cronbach indique d'ailleurs une forte cohérence interne au sein de ces onze variables ($\alpha=.837$).

Tableau 32
Effets recherchés lors d'une intervention municipale en loisir : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Population	Bénévolat	Mode
Rendre accessible des activités et des équipements aux citoyens	EM: (4,37) ≠ M: (4,55) CM: (4,56)			
Promouvoir la qualité de vie des personnes	EM: (4,25) ≠ M: (4,55) CM: (4,49)	↑	↑ santé ↓ difficultés	
Garder les communautés actives et favoriser la solidarité des citoyens			↓ difficultés	↑ faire ↑ faire avec
Promouvoir la communauté pour y accueillir de nouveaux résidents		↓		↑ faire
Favoriser le développement des personnes	EM: (3,54) ≠ M: (3,85) CM: (3,80)		↑ santé ↓ difficultés	
Garder les citoyens en santé	EM: (3,26) ≠ M: (3,67) CM: (3,67)		↑ santé ↓ difficultés	↑ faire avec
Favoriser un développement économique	EM: (3,34) ≠ M: (3,59) CM: (3,72)			↑ faire ↑ faire avec
Préserver l'environnement			↑ santé	↑ faire ↑ faire avec
Réduire les comportements anti-sociaux	EM: (3,29) ≠ M: (3,62) CM: (3,70)			
Bâtir des familles unies et fortes	EM: (3,28) ≠ M: (3,59) CM: (3,59)		↓ difficultés	↑ faire
Prévenir les coûts (économiques et sociaux) en santé, services sociaux et justice	EM: (2,82) ≠ M: (3,32) CM: (3,23)		↑ santé ↓ difficultés	

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à p<0,05.

4.4.2 *Le degré de connaissance des alternatives*

Le questionnaire invitait également les répondants à indiquer si les alternatives retenues pour répondre à des problématiques en loisir étaient connues et maîtrisées par des acteurs importants. Le degré de connaissance et de maîtrise des alternatives a été analysé pour trois catégories d'acteurs, soit la population, les membres du conseil municipal et les gestionnaires du service de loisir.

Les résultats démontrent que les alternatives retenues sont fortement connues et maîtrisées par les gestionnaires du service de loisir (4,53) et le conseil municipal (4,18). En effet, les répondants ont signalé que les alternatives étaient souvent⁽⁴⁾ ou toujours⁽⁵⁾ connues du service de loisir dans une proportion de 94,1%, et des membres du conseil municipal dans 84,3% des réponses. Quant à la connaissance et la maîtrise de l'alternative par les citoyens, la moyenne est plus faible, avec un résultat de 3,32.

Le rang de ces trois variables est le même pour l'ensemble des postes et des catégories de population, à l'exception des maires. En effet, les maires accordent une très grande importance à l'énoncé portant sur la connaissance et la maîtrise de l'alternative par le conseil municipal (4,57), le plaçant même en première place, devant la connaissance et la maîtrise de l'alternative par les gestionnaires du service de loisir (4,55).

Les relations et différences significatives recensées sont décrites dans le tableau suivant. Il est à noter qu'aucune analyse de variance ou analyse de corrélations n'a été significative avec les catégories de population de la municipalité.

Tableau 33
Connaissance et maîtrise de l'alternative retenue par les acteurs : synthèses des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Bénévolat	Mode
Connaissance et maîtrise par le service de loisir		↑ santé ↓ difficultés	↑ faire
Connaissance et maîtrise par le conseil municipal	# EM: (3,95) M: (4,57) CM: (4,29)	↑ santé ↓ difficultés	↑ faire ↑ faire avec
Connaissance et maîtrise par les citoyens	# EM: (3,17) M: (3,55) CM: (3,39)	↑ santé ↓ difficultés	↑ faire ↑ faire avec

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à $p < 0,05$.

4.4.3 La faisabilité technique de la mise en œuvre

Une petite section du questionnaire était réservée à la faisabilité technique de la mise en œuvre de l'alternative retenue. Les répondants étaient invités à indiquer si trois critères de faisabilité étaient présents lorsqu'une alternative a été adoptée. Ces trois critères sont l'efficacité (atteinte sans aucun doute des objectifs poursuivis), l'économie (minimum de ressources financières) et le réalisme (la municipalité détient les ressources budgétaires, humaines, physiques, matérielles, en termes de temps).

Les analyses permettent de conclure que les moyennes des critères sont semblables, alors que les résultats du réalisme (3,95), l'efficacité (3,87) et l'économie (3,79) de l'alternative diffèrent très peu entre les trois variables. Cependant, par une analyse de variances entre les groupes (ANOVA), deux des trois variables sont différentes significativement selon le poste occupé. Le réalisme de l'alternative, même s'il occupe la première place pour l'ensemble des catégories de répondants, diffère significativement entre les catégories ($F_{[2,278]} = 4,006$, $p=0,019$). L'efficacité de l'alternative diffère également de façon significative, selon le poste occupé ($F_{[2,279]} = 5,111$, $p=0,007$). Ces deux variables sont perçues comme étant plus importantes chez les maires que chez les employés et les conseillers municipaux. Le tableau suivant rapporte l'importance accordée à chaque critère, selon le poste occupé par le répondant.

Tableau 34
Classement des critères de faisabilité technique de l'alternative retenue, selon le poste des répondants

Rang	Employés municipaux	Maires	Conseillers municipaux
1	Réalisme* (3,84)	Réalisme* (4,17)	Réalisme* (3,99)
2	Économie (3,82)	Efficacité** (4,06)	Efficacité** (3,93)
3	Efficacité** (3,78)	Économie (3,68)	Économie (3,71)

Seuil de signification de l'ANOVA : * $p<0,05$; ** $p<0,01$; *** $p<0,001$

Le rang des alternatives diffère également selon la taille de la population de la municipalité. Toutefois, ces résultats sont principalement dus à de faibles écarts entre les moyennes des trois énoncés. Il n'existe d'ailleurs aucune différence

significative entre les catégories de population. Ces résultats sont décrits dans le tableau suivant.

Tableau 35
Classement des critères de faisabilité technique de l'alternative retenue, selon la taille de la population de la municipalité des répondants

Rang	Moins de 5000 h.	5000 – 9999 h.	10 000-25 000 h.	25 000 h. et plus
1	Réalisme (3,81)	Réalisme (4,02)	Efficacité (3,93)	Réalisme (4,20)
2	Efficacité (3,79)	Économie (3,93)	Réalisme (3,91)	Économie (3,94)
3	Économie (3,60)	Efficacité (3,92)	Économie (3,73)	Efficacité (3,90)

Les variables diffèrent également selon la situation du bénévolat et, pour le critère d'efficacité, selon le mode d'intervention privilégié. Le tableau suivant dresse l'ensemble des relations et différences significatives entre les trois critères et les quatre variables indépendantes de l'étude.

Tableau 36
Faisabilité technique de l'alternative retenue : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Population	Bénévolat	Mode
Réalisme	EM: (3,84) ≠ M: (4,17) CM: (3,99)		↑ santé ↓ difficultés	
Efficacité	EM: (3,78) ≠ M: (4,06) CM: (3,93)		↑ santé ↓ difficultés	↑ faire ↑ faire avec ↓ faire faire
Économie			↑ santé	

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à $p<0,05$.

4.4.4 Caractéristiques d'acceptabilité

Parmi les caractéristiques d'acceptabilité, l'absence d'opposition politique (4,17), les valeurs compatibles avec celles du Conseil (4,14), l'acceptation par les citoyens (3,90) et les conséquences prévisibles et connues (3,84) sont les plus présentes lorsqu'une alternative est retenue. Ces caractéristiques sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 37

Analyse descriptive des caractéristiques d'acceptabilité des alternatives retenues

	μ	E-type	N
N'est pas contestée par les élus formant l'opposition ³¹	4,17	0,83	133
A des valeurs compatibles avec celles du Conseil	4,14	0,69	299
Est acceptée par les citoyens	3,90	0,53	301
A des conséquences prévisibles, connues	3,84	0,66	300
Comporte beaucoup de visibilité politique pour les élus	3,20	0,85	298
Est admissible à des subventions gouvernementales	2,67	0,80	297

Ces résultats diffèrent selon les postes occupés par les répondants pour quatre des six variables. Toutefois, le rang diffère peu selon le poste des répondants, même si les écarts entre les moyennes sont également très faibles pour ces variables. La principale différence se situe au niveau de la caractéristique « n'est pas contestée par les élus formant l'opposition », qui est au troisième rang chez les conseillers municipaux (3,97), tandis qu'elle occupe la première place chez les employés municipaux (4,19) et les maires (4,41)³².

³¹ Les valeurs de cette variable ont été modifiées. Le libellé original était « est contestée par les élus formant l'opposition ». Les valeurs 1, 2, 4 et 5 ont été changées pour, respectivement, 5, 4, 2 et 1.

³² Il est à noter que malgré la grande différence dans les moyennes, celle-ci n'est pas jugée significative ($F_{[2,122]} = 2,304$, $p < 0,104$). Une explication réside dans le nombre de répondants plus faible ayant répondu à cette question.

Le rang diffère également peu entre les catégories de population. Les principales différences notées se situent dans les municipalités plus populeuses. En effet, le critère « a des valeurs compatibles avec celles du Conseil » occupe la première place au sein des villes de 10 000 à 24 999 habitants et de plus de 25 000 habitants.

Les résultats aux analyses de variance et aux analyses corrélationnelles forment le prochain tableau. Ce tableau fait une synthèse des relations et des différences significatives entre ces critères et les variables indépendantes.

Tableau 38

Caractéristiques d'acceptabilité des alternatives retenues : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

		Poste	Population	Bénévolat	Mode
N'est pas contestée par les élus formant l'opposition					
A des valeurs compatibles avec celles des membres du Conseil	#	EM: (4,00) M: (4,34) CM: (4,20)		↑ santé ↓ difficultés	
Est acceptée par les citoyens	#	EM: (3,77) M: (4,00) CM: (4,04)		↑ santé	
A des conséquences prévisibles				↑ santé ↓ difficultés	
Comporte beaucoup de visibilité politique pour les élus	#	EM: (3,40) M: (2,86) CM: (3,19)	≠ 5000 h. et -: (2,93) 5000-9999 h.: (3,19) ↑ 10000-24999 h.: (3,50) 25000 h. +: (3,45)		↑ faire faire
Est admissible à des subventions gouvernementales	#	EM: (2,81) M: (2,57) CM: (2,53)			↑ faire avec

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à $p<0,05$.

Une analyse en composantes principales a également été effectuée, décelant deux catégories distinctes. La première regroupait les éléments « a des valeurs compatibles avec celles du Conseil », « est acceptée par les citoyens » et « a des conséquences prévisibles, connues » ($\alpha=.715$) tandis que la seconde fusionnait les variables « n'est pas contestée par les élus formant l'opposition », « comporte beaucoup de visibilité politique pour les élus » et « est admissible à des subventions gouvernementales » ($\alpha=.295$). Deux difficultés émergeaient de ce regroupement. Premièrement, il est difficile d'y constater une cohérence théorique entre les éléments regroupés. En effet, il semble difficile de déceler une logique dans la formation de ces catégories. Deuxièmement, l'alpha de Cronbach de la seconde catégorie est très bas, ce qui note une faible cohérence interne de ces éléments. Par conséquent, cette catégorisation sera omise de toute analyse.

4.5 Les déterminants du courant de la politique

Le courant de la politique est composé de deux dimensions spécifiques qui feront l'objet d'analyse. La première traite du pouvoir d'influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda tandis que la seconde aborde les éléments instigateurs à un changement dans ce courant. Pour chacune de ces caractéristiques, une échelle de Likert en cinq points (jamais₍₁₎, rarement₍₂₎, quelques fois₍₃₎, souvent₍₄₎, toujours₍₅₎) a été utilisée.

4.5.1 *Le pouvoir d'influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda*

La première caractéristique visait à cibler les acteurs qui ont un pouvoir d'influence pour mettre à l'agenda un problème en loisir. Des quatorze acteurs ciblés, le Service de loisir (4,15), le maire (3,90), les conseillers municipaux responsable du loisir (3,80) ainsi que la direction générale (3,74) semblent les plus influents. Quant aux instances régionales tels que les CRÉ et les URLs (2,27), les attachés politiques (2,26), les médias (2,11), les élus formant l'opposition au Conseil (1,79) ainsi que l'entreprise privée (1,78), ils sont ceux possédant le moins d'influence. Il est également intéressant à noter que le conseiller municipal responsable du loisir (3,80) semble avoir une influence nettement plus importante que ses confrères et consœurs n'ayant pas cette responsabilité (3,22). Le tableau suivant dresse le portrait de l'influence de ces acteurs.

Tableau 39
Influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda

	μ	E-type	N
Le service de loisir	4,15	0,67	307
Le maire	3,90	0,90	305
Le conseiller municipal responsable du loisir	3,80	0,85	292
La direction générale	3,74	0,89	297
Les OSBL reconnus par la municipalité	3,37	0,81	302
Les autres conseillers municipaux	3,22	0,80	302
Les citoyens, à titre collectif	3,13	0,82	305
Les citoyens, à titre individuel	2,70	0,77	304
Les autres services municipaux	2,65	0,81	297
Les instances régionales (CRÉ, URLs)	2,27	0,89	279
Les attachés politiques	2,26	1,17	156
Les médias	2,11	0,95	284
Les élus formant l'opposition au Conseil	1,79	1,00	134
L'entreprise privée	1,78	0,79	271

Pour les employés municipaux, les maires et les conseillers municipaux, le rang de chaque variable est presqu'identique, à l'exception des quatre premières variables. Pour les employés municipaux, ce sont les maires qui possèdent la plus grande influence (4,19) suivis du Service de loisir (4,08), de la direction générale (3,96) et des conseillers municipaux responsable du loisir (3,76). Chez les élus, le rang est le même chez les maires et les conseillers, alors que le service de loisir occupe la première place (M :4,23; C :4,21), précédant les conseillers municipaux responsables du loisir (M :3,86; C : 3,79), les maires (M :3,68; C :3,54) et la direction générale (M :3,58; C :3,43). En bref, l'influence du maire et de la direction générale est perçue comme étant plus importante chez les employés municipaux que chez les élus. Quant aux médias, leur influence est légèrement plus élevée chez les employés municipaux (2,24) que chez les conseillers municipaux (2,00) et les maires (1,91). Même si cette dimension comporte 14 variables, le rang diffère très peu entre les catégories de population.

Les analyses de variance entre les catégories de population décèlent la présence qu'une différence significative. Il existe également peu de relations en lien avec les indices de situation du bénévolat. Toutefois, l'importance de plusieurs de ces acteurs diffère selon le mode d'intervention. Le tableau suivant fait une synthèse des relations et différences significatives recensées.

Tableau 40
Influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda: synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Population	Bénévolat	Mode
Le service de loisir			↑ santé ↓ difficultés	↑ faire
Le maire	≠ EM: (4,19) M: (3,68) CM: (3,54)			
Le conseiller municipal responsable du loisir				↑ faire
La direction générale	≠ EM: (3,96) M: (3,58) CM: (3,43)			
Les OSBL reconnus par la municipalité			↑ santé	↑ faire avec
Autres conseillers municipaux				↑ faire
Les citoyens, à titre collectif				↓ faire faire
Les citoyens, à titre individuel				
Les autres services municipaux	≠ 5000 h. et -: (2,57) 5000-9999 h.: (2,63) ↑ 10000-24999 h.: (2,93) 25000 h. +: (2,48)			↑ faire
Les instances régionales				
Les attachés politiques				
Les médias	≠ EM: (2,24) M: (2,00) CM: (1,91)			
L'opposition au Conseil				↓ faire faire
L'entreprise privée			↑ difficultés	

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à p<0,05.

Une analyse a également été produite en regroupant les variables en quatre catégories, selon le modèle de Lemieux (2002). Le service de loisir, la direction générale et les autres services municipaux sont regroupés pour former la catégorie des agents ($\alpha=.421$)³³ tandis que le maire, le conseiller municipal responsable du loisir, les autres conseillers municipaux, les élus formant l'opposition et les attachés politiques sont regroupés sous la catégorie des responsables ($\alpha=.691$). La catégorie des intéressés ($\alpha=.694$), quant à elle, est formée des instances régionales, des médias et de l'entreprise privée. Finalement, les particuliers regroupent les OSBL reconnus par la municipalité ainsi que les citoyens à titres collectif et individuel ($\alpha=.699$).

Les agents sont ceux possédant le plus d'influence (3,53), suivis des responsables (3,32), des particuliers (3,07) et des intéressés (2,07). Les analyses corrélationnelles et les analyses de variances entre les groupes (ANOVA) ne décèlent aucune relation ou de différences significatives entre ces catégories et la taille de la municipalité. Il est toutefois possible d'affirmer que les responsables ($r_{[295]} = 0,116, p=0,046$) et les agents ($r_{[305]} = 0,200, p=0,001$) ont plus d'influence lorsque la prestation directe des activités (faire) est davantage préconisée. Les agents ont également plus d'influence lorsque le bénévolat est en santé ($r_{[305]} = 0,120, p=0,036$), et moins d'influence lorsque le bénévolat vit des difficultés ($r_{[305]} = -0,146, p=0,011$).

³³ Les résultats provenant de la catégorie des agents doivent être interprétés avec précaution, compte tenu de son faible coefficient de cohérence interne.

4.5.2 *Les éléments instigateurs au changement dans ce courant*

En second lieu, les répondants étaient invités à analyser la présence d'éléments qui auraient pu être instigateurs d'un changement dans le courant de la politique. Sept éléments ont été proposés aux répondants et aucun n'obtient une moyenne particulièrement élevée. En effet, les éléments instigateurs les plus populaires sont la pression des personnes présentes sur le Conseil (3,00), les engagements électoraux (2,82) et les nouvelles tendances dans l'opinion publique (2,62).

L'analyse descriptive suivante décrit chacun de ces éléments.

Tableau 41
Analyse descriptive des éléments instigateurs au changement dans le courant de la politique

	μ	E-type	N
Une pression des personnes présentes sur le Conseil	3,00	0,96	287
Des engagements électoraux	2,82	1,13	269
Une nouvelle tendance dans l'opinion publique	2,64	0,94	272
Un changement dans le personnel administratif (DG, directeur du service)	2,46	1,14	235
Une délégation de nouvelles responsabilités aux municipalités	2,42	1,02	239
Un changement de maire dans la municipalité	2,34	1,25	217
Un changement d'élus au sein du conseil	2,34	1,15	238

Le rang de ces éléments instigateurs diffère très peu selon le poste des répondants et la taille de la municipalité. L'importance des engagements électoraux semble le seul critère qui varie de rang, de façon significative, selon les catégories de municipalités. Cet élément instigateur occupe le 4^e rang en importance (2,47) dans les municipalités de moins de 5000 habitants tandis qu'il occupe le premier rang dans les villes de 10 000 à 24 999 habitants (3,20) et de plus de 25 000 habitants (3,17).

De plus, ces éléments varient très peu selon les variables indépendantes. Le tableau suivant dresse les relations et différences significatives recensées.

Tableau 42

Éléments instigateurs de changements dans le courant de la politique: synthèse des analyses de variance et corrélationalles selon les variables indépendantes

		Poste	Population	Bénévolat	Mode
Une pression des membres du Conseil		EM: (3,13) ≠ M: (2,66) CM: (3,07)			
Des engagements électoraux			5000 h. et -: (2,47) ≠ 5000-9999 h.: (2,80) ↑ 10000-24999 h.: (3,20) 25000 h. +: (3,17)		
Nouvelle tendance dans l'opinion publique					
Changement dans le personnel administratif				↑ difficultés	
Délégation de responsabilités aux mun.					↑ faire
Un changement de maire dans la mun.					
Un changement d'élus au sein du conseil					

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à $p<0,05$.

Une analyse en composantes principales a permis de regrouper les éléments en deux catégories. Les éléments « changement de maire dans la municipalité », « changement d'élus au sein du Conseil » et « changement dans le personnel administratif » forment la première catégorie ($\alpha=.866$), qui regroupent les éléments où le changement est causé par les acteurs. La seconde catégorie, formée par « une pression des personnes présentes sur le Conseil », « une nouvelle tendance dans l'opinion publique », « des engagements électoraux » et

« une délégation de nouvelles responsabilités aux municipalités », fusionne les éléments ayant trait à un changement au niveau des idées ($\alpha=,768$).

Cette catégorisation n'apporte cependant que peu d'éléments d'analyse pertinents, alors qu'il n'existe qu'une corrélation significative entre les variables indépendantes et les deux catégories. La seule relation significative présente se retrouve entre la taille de la population et les changements d'idées, alors que l'importance de ces changements s'accentue à mesure que la taille de la municipalité augmente ($r_{[289]} = 0,141$, $p=0,019$)³⁴. Il n'existe aucune relation avec le mode d'intervention privilégié et la situation du bénévolat dans la municipalité. De plus, les analyses de variance entre les groupes ne décèlent aucune différence significative entre les résultats de chacun des postes des répondants ou entre les catégories de population.

4.6 Les déterminants de l'entrepreneur de politiques

Une seule dimension des caractéristiques de l'entrepreneur de politiques est à l'étude, soit celle de leur identité. En tout, 16 acteurs ont été ciblés et les répondants étaient invités à indiquer la fréquence à laquelle leurs options proposées ont été retenues. Dans le questionnaire, pour indiquer l'importance de chacun de ces acteurs, une échelle de Likert en cinq points (jamais₍₁₎, rarement₍₂₎, quelques fois₍₃₎, souvent₍₄₎, toujours₍₅₎) a été utilisée.

³⁴ Cette analyse est effectuée en utilisant un regroupement des variables en quatre catégories (moins de 5000 habitants, de 5000 à 9999 habitants, de 10 000 à 24 999 habitants et 25 000 et plus). En utilisant les douze catégories de population du questionnaire, cette variable reste significative ($r_{[289]} = 0,158$, $p=0,007$).

Des 16 acteurs, quatre acteurs agissent plus fréquemment comme entrepreneur de politiques, alors que le service de loisir (4,13), les conseillers municipaux responsable du loisir (3,52), les maires (3,38) et la direction générale (3,27) ont des moyennes plus élevées. Par ailleurs, neuf catégories d'acteurs possèdent une moyenne inférieure ou égale à 2,25. L'importance du rôle de chacun de ces acteurs est décrite dans le tableau suivant.

Tableau 43
Analyse descriptive de la provenance des entrepreneurs de politiques

	μ	E-type	N
Du service de loisir	4,13	0,61	303
Du conseiller municipal responsable du loisir	3,52	0,83	283
Du maire	3,38	0,82	299
De la direction générale	3,27	0,90	291
Des OSBL	2,97	0,81	298
Des autres conseillers municipaux	2,93	0,81	299
Des citoyens	2,89	0,74	297
Du personnel des autres services municipaux	2,25	0,78	295
Des instances régionales (CRÉ, URLs, ...)	2,03	0,74	278
Des attachés politiques	1,93	0,99	139
Des ministères des gouvernements supérieurs	1,86	0,80	262
Des consultants privés	1,83	0,78	267
De l'entreprise privée	1,61	0,63	267
Des médias	1,55	0,71	273
Des élus formant l'opposition au Conseil	1,50	0,69	132
Des chercheurs et des universitaires	1,47	0,62	245

Ces résultats sont significativement différents, selon le poste occupé par les répondants, pour quatre de ces acteurs. D'ailleurs, pour trois de ces acteurs, les résultats sont directement liés au statut même des répondants. En effet, le rôle d'entrepreneur de politiques du maire ($F_{[2,280]} = 6,220$, $p=0,002$), du conseiller municipal responsable du loisir ($F_{[2,265]} = 10,060$, $p=0,000$) et des autres

conseillers municipaux ($F_{[2,281]} = 5,392$, $p=0,005$) diffère selon le poste occupé par les répondants. L'importance des consultants privés ($F_{[2,250]} = 3,304$, $p=0,038$) est également significativement différente. L'importance accordée par les répondants à chacun des acteurs, selon le poste occupé, est décrite dans l'analyse bivariée suivante.

Tableau 44
La provenance des entrepreneurs de politiques, selon le poste occupé par les répondants

	Employés municipaux		Maires		Conseillers municipaux	
	μ	N	μ	N	μ	N
Du service de loisir	4,13	143	4,09	66	4,14	78
Du conseiller municipal responsable du loisir***	3,29	133	3,75	64	3,70	71
Du maire**	3,44	142	3,55	65	3,11	76
De la direction générale	3,36	138	3,24	63	3,14	74
Des OSBL	2,93	140	3,11	66	2,93	76
Des autres conseillers municipaux**	2,80	143	3,02	66	3,16	75
Des citoyens	2,77	139	3,09	67	2,88	75
Du personnel des autres services municipaux	2,28	140	2,29	65	2,24	75
Des instances régionales (CRÉ, URLs, ...)	2,07	136	1,97	63	2,02	65
Des attachés politiques	1,98	61	1,90	31	1,85	39
Des ministères des gouvernements supérieurs	1,93	123	1,72	60	1,85	66
Des consultants privés*	1,91	125	1,61	59	1,88	69
De l'entreprise privée	1,66	126	1,53	60	1,59	69
Des médias	1,55	126	1,56	62	1,56	71
Des élus formant l'opposition au Conseil	1,48	62	1,48	29	1,62	34
Des chercheurs et des universitaires	1,44	116	1,53	55	1,54	63

Seuil de signification de l'ANOVA : * $p<0,05$; ** $p<0,01$; *** $p<0,001$

Le rang des entrepreneurs de politiques diffère selon le poste occupé par les répondants, principalement au niveau de la deuxième, de la troisième et de la quatrième place. D'une part, les employés municipaux accordent le deuxième rôle d'importance aux maires, suivis de la direction générale et des conseillers municipaux responsables du loisir. D'autre part, les maires donnent une

importance plus marquée au rôle des conseillers municipaux responsable en loisir et de leur propre rôle. La direction générale occupe la quatrième place chez ces répondants. Finalement, les conseillers municipaux s'accordent un rôle important d'entrepreneurs de politiques. En effet, les conseillers municipaux responsables du loisir et les autres conseillers municipaux occupent respectivement le deuxième et troisième rang d'importance. Quant aux maires, ils occupent le cinquième rang, légèrement derrière la direction générale.

La taille de la population de la municipalité des répondants n'affecte pas le rang accordé aux entrepreneurs de politiques. D'ailleurs, cette variable indépendante n'est significative qu'à une reprise sur l'ensemble des acteurs. Il existe également des relations entre la provenance des entrepreneurs de politiques publiques, la situation du bénévolat et le mode d'intervention préconisé. L'ensemble des relations et différences significatives entre ces seize acteurs et les quatre variables indépendantes sont décrites dans le prochain tableau.

Tableau 45
Provenance des entrepreneurs de politiques : synthèse des analyses de variance et corrélationnelles selon les variables indépendantes

	Poste	Population	Bénévolat	Mode
Service de loisir			↓ difficultés	↑ faire avec
Conseiller municipal responsable du loisir	# EM: (3,29) M: (3,75) CM: (3,70)			↓ faire faire
Maire	# EM: (3,44) M: (3,55) CM: (3,11)			↑ faire
Direction générale				
OSBL			↑ santé	↑ faire avec ↑ faire faire
Autres conseillers municipaux	# EM: (2,80) M: (3,02) CM: (3,16)			
Citoyens			↓ santé	↑ faire
Autres services municipaux				↑ faire
Instances régionales				
Attachés politiques			↑ difficultés	
Ministères, gouv. supérieurs				
Consultants privés	# EM: (1,91) M: (1,61) CM: (1,88)	# 5000 h. et -: (1,59) ↑ 25000 h. +: (2,13)		
Entreprise privée			↓ santé	↑ faire faire
Médias				
Élus formant l'opposition				
Chercheurs et universitaires				

Note : L'ensemble des relations et différences recensées sont significatives à p<0,05.

Une analyse de ces acteurs a également été produite en les regroupant en quatre catégories, selon le modèle de Lemieux (2002). Le service de loisir, la direction générale et les autres services municipaux sont regroupés pour former les agents ($\alpha=,338$)³⁵ tandis que le maire, le conseiller municipal responsable du loisir, les autres conseillers municipaux, les élus formant l'opposition et les attachés politiques sont regroupés sous la catégorie des responsables ($\alpha=,652$). La catégorie des intéressés ($\alpha=,810$), quant à elle, est formée des instances régionales, des chercheurs et universitaires, des consultants privés, des ministères des gouvernements supérieurs, des médias et de l'entreprise privée. Finalement, les particuliers regroupent les organismes sans but lucratif et les citoyens ($\alpha=,659$).

À l'instar des résultats portant sur le pouvoir d'influence des acteurs pour mettre un problème à l'agenda, ce sont les agents (3,23) qui occupent le premier rang en ce qui a trait à la provenance des entrepreneurs, suivis des responsables (2,98), des particuliers (2,92) et des intéressés (1,76). Une analyse de variance entre les groupes (ANOVA) permet de déceler une seule différence significative, soit entre le rôle accordé aux particuliers et le poste occupé par les répondants ($F_{[2,283]} = 3,327$, $p=0,037$). En effet, les maires (3,10) accordent davantage d'importance à cette catégorie que les employés (2,85) et les conseillers municipaux (2,91), plaçant même les particuliers au deuxième rang, légèrement

³⁵ Les résultats provenant de la catégorie des agents doivent être interprétés avec précaution, compte tenu de son faible coefficient de cohérence interne.

devant les responsables (3,09). Il n'existe toutefois aucune différence entre l'importance accordée à ces acteurs et la taille de la population.

Les particuliers semblent occuper un rôle d'entrepreneur de politiques lorsque le bénévolat est en santé et la prestation partagée avec les organismes (*faire avec*) est davantage privilégiée. En effet, il existe des corrélations significatives entre cette catégories d'entrepreneurs, la santé du bénévolat ($r_{[299]} = 0,116, p=0,044$) et le « faire avec » ($r_{[294]} = 0,164, p=0,005$). Par ailleurs, les agents occupent davantage un rôle d'entrepreneur lorsque la prestation directe des services (*faire*) est préconisée ($r_{[293]} = 0,183, p=0,002$) tandis que plus la population de la municipalité est grande, plus les intéressés occupent un rôle proéminent ($r_{[293]} = 0,146, p=0,012$)³⁶.

³⁶ Cette analyse est effectuée en utilisant un regroupement des variables en quatre catégories (moins de 5000 habitants, de 5000 à 9999 habitants, de 10 000 à 24 999 habitants et 25 000 et plus). En utilisant les douze catégories de population du questionnaire, cette variable reste significative ($r_{[293]} = 0,141, p=0,016$).

CHAPITRE 5 : INTERPRÉTATION DES RÉSULTATS

Cette section fera l'interprétation des résultats, en lien avec le cadre d'analyse.

La première section traitera des quatre concepts à l'étude ainsi que de la nature des enjeux à l'agenda. La deuxième section abordera les éléments ayant trait aux questions spécifiques de recherche, c'est-à-dire l'impact du poste du répondant, de la taille de la population de sa municipalité, de l'état du bénévolat dans son milieu et du mode d'intervention préconisé. Finalement, le rôle des acteurs sera abordé en troisième partie.

5.1 Les déterminants de la mise à l'agenda en loisir

Le cadre d'analyse suggéré reposait sur quatre catégories de déterminants de la mise à l'agenda et sur la nature même de l'enjeu auquel le conseil s'attardait spécifiquement. Ces déterminants, inspirés du modèle de Kingdon (1995), sont les caractéristiques du courant des problèmes, des alternatives et la politique, ainsi que les actions des entrepreneurs de politiques. La mise à l'agenda sera favorisée si les trois courants sont favorables à l'émergence d'un nouvel enjeu à l'agenda et si l'entrepreneur de politiques utilise cette fenêtre d'opportunités pour y placer ses enjeux. Cette section vise l'interprétation des principaux résultats traitant de la nature des enjeux et de ces quatre déterminants. Un retour sur le cadre d'analyse, suite aux résultats obtenus, forme la dernière section.

5.1.1 Nature de l'enjeu

La nature de ces problèmes est diverse, alors que près de 190 enjeux différents jugés importants ont été recensés³⁷. À ce sujet, un élément surprenant de cette étude est l'importance accordée à la gestion et à l'aménagement d'infrastructures, de parcs et d'équipements, dont les enjeux représentent 44,1% de l'ensemble des réponses. Les enjeux reliés à ce domaine sont recensés au moins à une reprise chez 225 des 303 répondants (74,3%)³⁸.

Cette forte importance accordée à la gestion et à l'aménagement d'infrastructures, de parcs et d'équipements peut être expliquée par la grande complexité de ces enjeux. En effet, ces infrastructures nécessitent une connaissance technique importante, occasionnent des investissements imposants et requiert souvent l'expertise d'autres services municipaux (travaux publics, sécurité publique, urbanisme, etc.). Les élus peuvent avoir un rôle à jouer dans la coordination de ce dossier entre les services.

L'importance accordée à la gestion et à l'aménagement d'équipements, de parcs et d'infrastructures, au détriment d'enjeux reliés à l'offre de services, à la gestion, aux finances, aux ressources humaines, est également liée à l'organisation d'un service de loisir axé sur la pratique libre plutôt que la pratique organisée

³⁷ Pour cette question, il importe de mentionner que les répondants étaient invités à n'inscrire que trois enjeux, soit ceux qu'ils considéraient comme étant les plus importants. Il est supposé que plusieurs de ces 190 enjeux sont vécus dans ces municipalités, et qu'une partie des enjeux a également été mise à l'agenda.

³⁸ Sept municipalités n'ont pas répondu à la question ouverte portant sur la nature des enjeux.

d'activités. La municipalité étant appelée « à remplacer son centre nerveux traditionnel, la programmation, par celui, plus large, d'offre de services » (Association québécoise du loisir municipal, 2000), elle vise l'aménagement d'un environnement propice à la prise en charge du loisir par les citoyens. Dans ce contexte, la municipalité est appelée à délaisser ses fonctions de gestion pour une planification d'espaces permettant la pratique d'activités de loisir libres.

L'état de désuétude des infrastructures est également un facteur expliquant l'attention portée à ce sujet. La réfection nécessaire de nombreuses installations nécessite une planification adéquate de la rénovation des immobilisations. Ces démarches sont coûteuses, les aspects techniques de mise à jour des normes de sécurité sont souvent à prendre en considération et nécessitent une attention particulière. La réfection des infrastructures permet également la possibilité d'adapter l'équipement rénové à de nouveaux besoins, ce qui nécessite un rôle important des élus dans ce dossier.

5.1.2 Déterminants du problème en loisir municipal

Tel que mentionné précédemment, les auteurs s'accordent pour affirmer que chaque politique publique vise la résolution d'un problème, c'est-à-dire une situation jugée insatisfaisante où existe un écart entre une situation perçue et une situation souhaitée. L'étude permet d'affirmer que les avis du service de loisir et les moyens de pression (pressions des citoyens et des groupes d'intérêts) sont les principales sources de saisie de ces problèmes.

Par ailleurs, les caractéristiques intrinsèques de ces problèmes, tel qu'élaborées par Knoepfel, Larrue et Varone (2001), n'ont pas toutes la même importance. En effet, les dimensions touchant la capacité de définir sous forme monétaire les impacts du problème, le périmètre du problème (étendue de la population touchée) et la complexité programmatique (causes clairement identifiables) sont les principaux attributs des problèmes qui influencent la mise à l'agenda. Ces résultats étaient inattendus alors qu'il est souvent difficile de bien définir les causes et chiffrer monétairement les impacts des problématiques vécues dans le domaine du loisir.

De plus, les résultats concordent avec Hogwood et Peters (1982), qui prônent que les politiques publiques se basent rarement sur des enjeux nouvellement identifiés. Les résultats démontrent également que la mise à l'agenda est peu fréquemment issue d'une situation de crise. Par conséquent, il est possible d'émettre l'hypothèse que les enjeux à l'agenda en loisir public sont principalement issus de redéfinitions de politiques publiques déjà existantes. Les conseils municipaux semblent utiliser une approche incrémentale et ajuster leurs orientations « petit à petit ». La mise à l'agenda semble rarement précipitée; elle est planifiée, son action est clairement définie, ses causes et ses impacts sont aisément circonscrits.

Quant aux groupes ciblés par la politique, ceux-ci sont nombreux à avoir un poids important auprès des décideurs. Toutefois, l'étude démontre que les membres des conseils municipaux sont moins sensibles aux enjeux des personnes défavorisées, des personnes handicapées et de l'entreprise privée. Il serait également pertinent d'analyser plus en profondeur l'importance de la famille dans la mise à l'agenda du loisir public. Dans le contexte actuel, les gouvernements supérieurs incitent les municipalités de se doter de politiques familiales municipales. Ces politiques représentent d'ailleurs 2,73% de l'ensemble des enjeux mis à l'agenda, soit le sixième enjeu en importance. Il semble pertinent de se questionner sur l'impact des orientations des gouvernements supérieurs sur les politiques municipales. Même si les gouvernements supérieurs sont considérés comme étant des entrepreneurs de politiques de faible importance, leurs incitatifs semblent cependant être très influents dans le processus de mise à l'agenda du loisir public.

5.1.3 Déterminants des alternatives en loisir municipal

L'apport original du modèle de Kingdon (1995) à l'étude de la mise à l'agenda est le rôle joué par les alternatives. Selon lui, les alternatives n'émergent pas uniquement lorsqu'un problème est soulevé à l'agenda. Ces alternatives, préconisées par des entrepreneurs, sont introduites lentement auprès des décideurs, sous formes de projets, d'idées, d'articles... Kingdon utilise la métaphore d'une soupe primitive, où plusieurs idées « flottent » ensemble, se confrontent, se combinent, mûrissent. Certaines idées prospèrent tandis que

d'autres sont reléguées au second rang. L'expression « softening up » est utilisée pour exprimer cette nécessité de raffiner ces alternatives, c'est-à-dire qu'elles soient « apprivoisées » par les décideurs et par ceux qui les mettront en place. L'étude démontre d'ailleurs l'importance de ces critères dans le domaine du loisir, alors que les alternatives retenues étaient connues dans une forte proportion par les gestionnaires des services de loisir et par les membres du conseil municipal. L'étude illustre aussi l'importance que les alternatives soient compatibles avec les valeurs des membres du Conseil, acceptées par les citoyens et dont les conséquences sont prévisibles et connues. L'étude démontre également que la faisabilité technique et économique de la mise en œuvre sont des éléments importants, mais non essentiels, du choix des alternatives.

Finalement, les effets recherchés par les politiques publiques locales en loisir sont diversifiés mais fortement souhaités, alors que les moyennes observées pour l'ensemble des effets, inspirés de l'approche des bienfaits en loisir, sont élevées. Les enjeux liés à l'accessibilité aux activités et équipements, à la promotion de la qualité de vie et au maintien des communautés actives semblent toutefois ceux étant le plus souvent présents dans les alternatives préconisées. Ces enjeux varient grandement selon la situation du bénévolat et le mode d'intervention préconisé. Plusieurs de ces effets sont moins recherchés lorsque le bénévolat est en difficulté tandis que certains effets sont davantage préconisés selon le mode d'intervention choisi.

5.1.4 Les déterminants du courant de la politique

Le courant de la politique, tel qu'introduit par Kingdon (1995) ne semble pas affecter fréquemment la mise à l'agenda. Par définition, ces éléments réfèrent davantage à des événements ponctuels et l'étude de leur fréquence de ces éléments instigateurs révèle qu'aucun de ces événements n'est central à la définition de ce courant. Alors qu'il est possible de bien cerner les acteurs qui ont une influence sur les décideurs, les éléments instigateurs de changements dans ce courant sont cependant peu présents. En effet, les changements dans le personnel, dans l'opinion publique, chez les groupes de pression et dans la juridiction de la municipalité ne sont pas déterminants pour qu'un enjeu soit placé à l'agenda.

Il est possible de se questionner sur la réelle présence d'une opinion publique dans le domaine du loisir. Le loisir public est-il un objet politisé? Le haut taux de satisfaction des services rendus à la population et le rôle joué par les services municipaux de loisir nuisent-ils, en quelque sorte, à la prise de conscience des problématiques par les instances politiques? Il semble que l'importance d'une vision politique du loisir est fortement diminuée par le rôle d'expertise joué par le service de loisir et ses préoccupations principalement opérationnelles de résolution de problèmes. Ceci peut d'ailleurs expliquer la faible présence du loisir public à l'agenda d'instances telles que l'Union des municipalités du Québec et de la Fédération québécoise des municipalités, même si les villes investissent plus de 13,1% de leur budget en loisir. L'attention politique étant une ressource

limitée, les élus s'occupent principalement de dossiers où ils perçoivent la nécessité d'intervenir pour régler une problématique. Les élus étant plus rarement interpellés dans le domaine du loisir, ils semblent percevoir que ce champ d'activités nécessite peu leur intervention, et donc leur attention.

Une autre contribution intéressante de l'étude de ce courant est l'analyse en composantes principales effectuée qui a permis de regrouper les divers éléments décrits par Kingdon (1995) en deux catégories, soit les changements d'acteurs et les changements d'idées. Les variables liées au changement d'acteurs possèdent une très faible moyenne, ce que l'on peut expliquer par deux facteurs. D'une part, le changement d'élus ou de personnel administratif est un événement relativement rare et l'étude s'attarde principalement à la fréquence de ses événements pour en juger de leur importance. D'autre part, il est possible d'émettre l'hypothèse que les visions du loisir public ne diffèrent pas selon les élus. Dans cet ordre d'idées, il est donc rare qu'un changement d'élus signifie une redéfinition importante des politiques mises en place. On peut alors penser que l'absence de fortes visions divergentes du loisir public réduit l'attention politique accordée à ce domaine.

5.1.5 Les entrepreneurs de politiques et le rôle des acteurs

Kingdon (1995) mentionnait « qu'aucun type de participants ne domine en tant qu'entrepreneurs de politiques³⁹ ». Il semble que cette situation soit différente lorsque l'on s'attarde au loisir public. Très clairement, les services de loisir, les

³⁹ Traduction libre.

conseillers municipaux responsables du loisir, le maire et la direction générale occupent un rôle privilégié dans ce domaine. Alors que le loisir public s'appuie très largement sur les associations citoyennes et bénévoles, il est étonnant de constater que leur poids soit autant limité.

L'étude démontre clairement le rôle de premier plan que jouent les services municipaux de loisir dans la mise à l'agenda du loisir public. Dans l'analyse des autres courants, il a été possible de constater que leurs recommandations forment la plus fréquente provenance des problèmes, ils sont reconnus comme étant les plus importants entrepreneurs de politiques et ce sont les acteurs qui ont le plus d'influence pour qu'un enjeu soit retenu à l'agenda du conseil municipal.

Il est toutefois surprenant que l'influence des services municipaux de loisir soit perçue plus fortement par les élus que les gestionnaires des services municipaux eux-mêmes. Alors que les élus accordent au service de loisir un fort pouvoir d'influence, les employés municipaux ayant participé à l'étude considèrent posséder moins d'influence que le maire. Il semble donc y avoir une mauvaise perception quant à l'influence que les gestionnaires des services de loisir peuvent avoir sur la prise de décision.

Les résultats permettent également de démontrer que le lobby est une force somme toute négligeable dans la mise à l'agenda du loisir municipal. L'agenda

est principalement dominé par des acteurs politiques et administratifs, laissant un rôle secondaire aux membres de la société civile dans ce processus. Les organismes et les citoyens occupent un rôle peu déterminant comme entrepreneur de politiques, loin derrière les acteurs administratifs et politiques. Les organismes et les citoyens ont également un pouvoir d'influence limité. Sont-ils devenus des consommateurs de services plutôt que des acteurs politiques, comme ils l'ont été au moment de la municipalisation et de la création des services de loisir (Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec, 1970)?

En effet, cette absence de pouvoir de la société civile classe les citoyens comme étant davantage des consommateurs de services que des acteurs participant à la définition de l'agenda et influençant les acteurs politiques. Ces résultats ne sont toutefois pas si surprenants, si l'on considère une tendance importante à normaliser les relations entre les organismes et les instances politiques, notamment par l'instauration de politiques de reconnaissance et de soutien aux organismes. Cette volonté de bureaucratiser les procédures entre les organismes et le politique évacue la société civile des instances décisionnelles et réduit les rapports politiques. Le service de loisir devient à la fois premier intervenant auprès de ces partenaires, soutien des initiatives locales et acteur conscient des préoccupations des membres de la communauté. Dans cette mise à l'agenda, que l'on pourrait qualifier de technocratique, l'attention des citoyens semble davantage axée sur l'influence des instances administratives plutôt que

du conseil municipal. Alors que cette étude démontre une faible influence de la société civile sur les décisions politiques, il serait donc intéressant d'analyser l'influence des citoyens et des organismes sur ce qui semble être la principale source de pouvoir en loisir public, soit les services municipaux de loisir.

5.1.6 Retour sur le cadre d'analyse

Le cadre d'analyse permet de confirmer la forte divergence existante entre les résultats et la littérature. En effet, les résultats divergent de la littérature scientifique recensée, fortement appuyée sur l'étude du Congrès américain. Les principales différences se situent au niveau à la proéminence d'un entrepreneur de politiques dans une mise à l'agenda qui semble plus technocratique que politique, et de la faible importance du courant de la politique dans le domaine du loisir.

Le courant de la politique jouant un plus faible rôle dans le modèle d'analyse utilisé, il est possible d'affirmer que la mise à l'agenda est donc déterminée principalement par des changements dans le courant des problèmes plutôt que dans le courant de la politique. Kingdon (1995) utilise le terme « problem window » pour désigner ce phénomène : la création de la fenêtre d'opportunités est causée par l'émergence d'un nouveau problème et non par un changement dans l'environnement politique.

Comme le courant des problèmes est au cœur de la création de fenêtres d'opportunités pour la mise à l'agenda, il est possible d'affirmer que les changements de politiques en loisir sont plus souvent des incrémentations à des politiques déjà existantes, plutôt qu'une redéfinition importante des orientations à adopter. La vision des élus du loisir public semble rarement être remise en question, car les visions divergent rarement lorsqu'il y a changements d'élus. Par conséquent, les politiques en loisir se basent fréquemment sur les recommandations du service de loisir et le partage de leur propre vision du développement du loisir.

Ces résultats démontrent que le positionnement du loisir public au sein des conseils municipaux passe par la définition d'une vision stratégique du développement de ce domaine. Cette situation interpelle donc les services de loisir à se doter de cadres de références et de plans de développement, et d'utiliser leur forte influence pour partager leur vision avec les élus.

5.2 Les facteurs influençant les déterminants de la mise à l'agenda

Les déterminants de la mise à l'agenda du loisir municipal ont également été analysés à partir de quatre facteurs, soit selon le poste du répondant, la taille de la population de la municipalité, le mode d'intervention préconisé et l'état du bénévolat. La description de l'impact des facteurs forme ce sous-chapitre.

5.2.1 Des perceptions différentes chez les élus et les employés

Il existe des différences significatives décelées entre les catégories de répondants, pour l'ensemble des courants. Un élément intéressant de l'analyse démontre que ces résultats diffèrent particulièrement lorsque la variable traite du rôle ou de l'influence des professionnels ou des élus. Il est possible ici de parler de perception différente de la mise à l'agenda entre ces groupes d'acteurs, et plus spécifiquement de la perception de leur propre rôle dans ce processus. Les conseillers municipaux et les maires perçoivent que le service de loisir jouit du principal rôle d'influence au conseil municipal, alors que les employés mentionnent que ce sont les maires qui possèdent la plus grande influence. Ces divergences de perceptions sont également présentes face au rôle joué par l'entrepreneur de politiques. En effet, le rôle des conseillers municipaux⁴⁰ est considéré beaucoup moins important pour les employés municipaux que pour les élus.

Par ailleurs, les déterminants du courant des alternatives diffèrent beaucoup entre les groupes. Ces résultats permettent de constater deux préoccupations différentes des alternatives à mettre en place. D'une part, les résultats des élus, et principalement les maires, sont axés sur le citoyen, l'efficacité et le réalisme des résultats et accordent un rôle important aux valeurs des membres du Conseil. Les élus accordent également une plus grande importance que les employés aux effets recherchés par les alternatives, notamment en ce qui a trait à la promotion de la qualité de vie, le développement des personnes, le

⁴⁰ Tant les conseillers municipaux responsable du loisir que les autres conseillers municipaux.

développement économique et la prévention de coûts sociaux. D'autre part, les employés municipaux perçoivent que les élus accordent une attention particulière à leur visibilité politique tandis que cet élément est beaucoup moins présent au sein des élus.

Les élus sont imputables de leurs politiques face à la population et les caractéristiques des alternatives retenues par le conseil municipal reflètent ces préoccupations. En effet, les critères préconisés par les élus relèvent d'un désir de gestion efficace, directement axé sur le bien-être de leurs électeurs. La position épistémologique préconisée dans ce mémoire est peut-être une explication à la présence d'importantes divergences dans les déterminants du courant des alternatives. Ce mémoire s'attardant aux perceptions des élus et des fonctionnaires municipaux, il semble fortement probable que les caractéristiques des alternatives préconisées reflètent leurs propres critères d'une bonne politique, et par conséquent, leurs propres préoccupations.

5.2.2 La taille de la population de la municipalité et la gouverne locale

L'étude permet de constater que la taille de la population n'a que peu d'impacts sur le processus, les circonstances et les conditions de la mise à l'agenda, et que son impact se situe principalement en ce qui a trait au contenu de ces enjeux et au rôle de certains acteurs particuliers. La gouverne différente dans les petites et les grandes municipalités semble être la cause de ces divergences. Les services de loisir de grandes municipalités axent leurs interventions dans une perspective

plus stratégique qu'opérationnelle. La forte importance accordée aux politiques dans les municipalités de plus de 10 000 habitants et l'importance de la prestation partagée (*faire avec*) et déléguée (*faire faire*) dans les municipalités de plus de 25 000 habitants s'inscrivent d'ailleurs dans cette logique. Dans les plus petites municipalités, les enjeux sont plus directement liés à la prestation de services. Les conseils municipaux accordent alors plus d'importance aux enjeux portant sur l'offre d'activités et de services, le développement sportif et la gestion des ressources humaines.

5.2.3 L'impact du mode d'intervention sur la mise à l'agenda

L'étude permet de confirmer que la mise à l'agenda diffère selon le mode d'intervention privilégié. Ces différences se situent principalement entre la prestation déléguée (*faire faire*) d'une part et la prestation directe (*faire*) ou partagée (*faire avec*) de l'autre. Le schéma suivant fait la recension des principales différences entre ces modes.

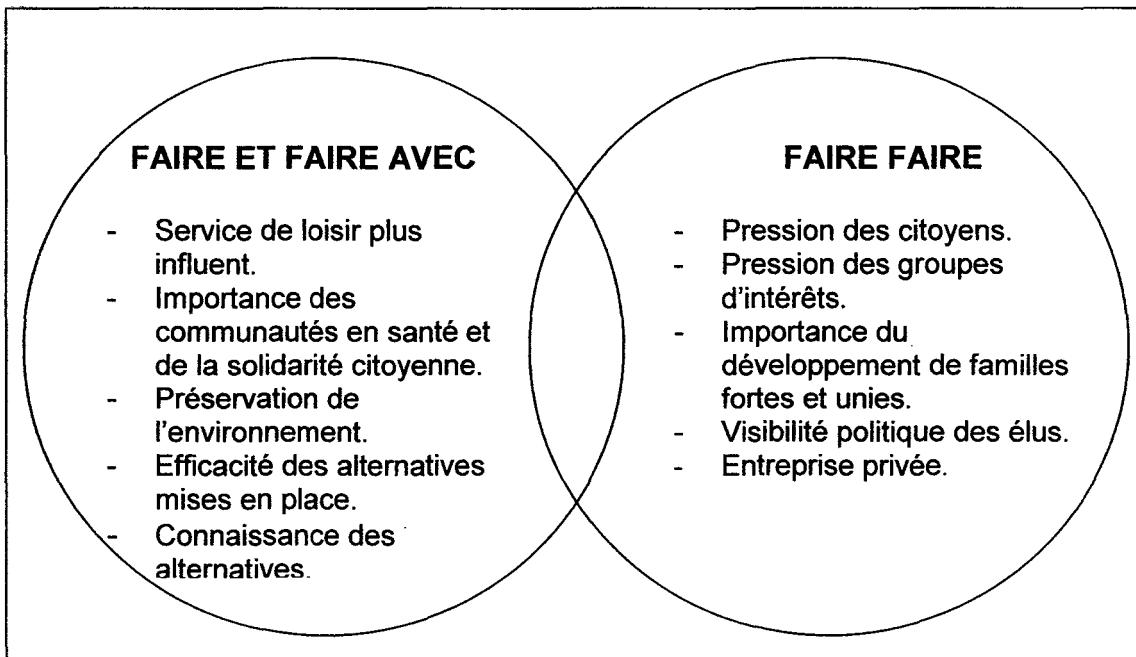


Figure 8. Principales différences entre les modes préconisés.

À la lumière des résultats, les modes d'intervention semblent découler d'une idéologie d'intervention plus générale qui a un impact important sur les déterminants de la mise à l'agenda du loisir public. En effet, le « faire » et le « faire avec » prônent une approche plus sociale et une relation plus importante avec les citoyens. Le service de loisir y joue un rôle plus important et une importance est accordée au développement des communautés, à la solidarité citoyenne et au développement durable. À l'opposé, le « faire faire » préconise une approche plus néo-libérale où la relation est plutôt axée sur un entrepreneur. Exclus de la prestation des services dans un système que l'on désire dépolitisier, les citoyens et les groupes d'intérêts jouent alors un rôle de pression sur les instances décisionnelles.

Ces résultats peuvent être pertinents à l'analyse du présent contexte de délégation au privé préconisé par les gouvernements supérieurs. En effet, les partenariats publics-privés (PPP) s'inscrivent directement dans la même optique du « faire faire » et l'on peut supposer d'importants changements dans les déterminants de la mise à l'agenda.

5.2.4 Le bénévolat, indicateur de santé du loisir municipal

Au cours de l'étude, il a été possible de mesurer l'ensemble des déterminants de la mise à l'agenda du loisir public sur deux variables composites formées à partir d'énoncés portant sur le bénévolat. La première de ces variables regroupait un ensemble de catégories portant sur la santé du bénévolat tandis que la seconde était constituée d'éléments mentionnant la présence de problématiques importantes nuisant à son développement. Les analyses corrélationnelles ont permis de cibler des relations avec plusieurs variables dans les courants des problèmes et des alternatives. Ces principales différences sont résumées dans le schéma suivant.

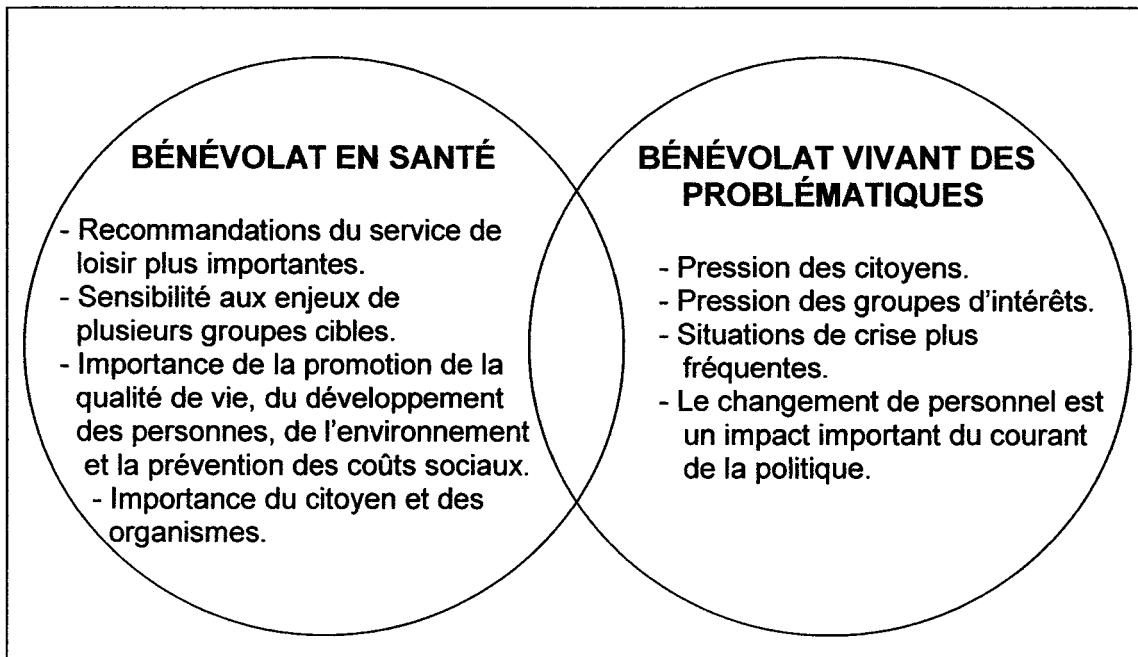


Figure 9. Principales différences entre les indices de bénévolat.

La situation du bénévolat est un véritable thermomètre de l'état de santé du loisir municipal. Il existe une corrélation importante entre la présence de problématiques en bénévolat et l'insatisfaction à l'égard du budget en loisir. Une municipalité jouissant d'un bénévolat en santé est plus sensible aux enjeux d'un nombre important de groupes cibles, accorde une importance accrue à la promotion de la qualité de vie, le développement des personnes, le développement durable et la prévention de coûts sociaux. Les services de loisir, les citoyens et les organismes jouent également un rôle plus important lorsque le bénévolat est en santé.

Une municipalité vivant des problématiques en bénévolat est également soumise davantage aux pressions des citoyens et des groupes d'intérêts. Les situations

de crise sont également plus fréquentes. Ces municipalités sont moins sensibles aux enjeux d'un nombre important de groupes cibles et accordent également moins d'importance à leur service de loisir et leurs citoyens. La promotion de la qualité de vie des personnes, le maintien de communautés actives, le développement des personnes, l'importance des citoyens en santé et des familles ainsi que la prévention des coûts économiques et sociaux sont également des facteurs moins présents dans les politiques de ces municipalités.

CHAPITRE 6 : CONCLUSION

Ce mémoire a permis de décrire les caractéristiques favorisant la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux, en utilisant le modèle des courants de Kingdon (1995). Les résultats démontrent que l'agenda politique en loisir municipal est caractérisé par la forte présence d'enjeux touchant la gestion et de l'aménagement des parcs, équipements et infrastructures. Cette mise à l'agenda est favorisée par l'émergence de nouveaux problèmes plutôt que de changements dans le contexte politique. Les services municipaux de loisir sont un acteur de premier plan dans le processus tandis que la société civile joue un rôle plus effacé. La mise à l'agenda en loisir municipal peut donc être qualifiée de technocratique, dans un domaine où l'engagement citoyen est pourtant essentiel et irremplaçable.

Les déterminants de la mise à l'agenda du loisir municipal diffèrent également entre les élus et les fonctionnaires municipaux, ce qui permet de déceler des préoccupations divergentes en ce qui a trait à ce domaine. La taille de la population de la municipalité est également un facteur déterminant dans la mise à l'agenda. Les plus petites municipalités se préoccupent d'enjeux plus opérationnels tandis que les grandes villes s'attardent à des enjeux plus stratégiques. La mise à l'agenda diffère également selon le mode d'intervention préconisé, influencée par les idéologies politiques sous-jacentes à chacun de ces modes. L'étude permet aussi de conclure que la situation du bénévolat est un

véritable thermomètre de l'état de santé du loisir municipal et affecte grandement le processus de mise à l'agenda.

6.1 Contributions de l'étude à l'avancement des connaissances

Le mémoire souligne de nombreuses différences entre les écrits, issus de la discipline de l'analyse de politiques, et les résultats obtenus. Il est possible d'émettre l'hypothèse que ces divergences sont principalement causées par les différences entre les institutions étudiées, alors que le cadre d'analyse utilisé a comme champ d'études les instances législatives et exécutives américaines. Le contexte étudié par ce mémoire inclut un nouvel acteur important dans la mise à l'agenda, soit la société civile, qui joue un rôle effacé dans la littérature existante. Ainsi, le phénomène de la mise à l'agenda a été analysé en fonction de trois acteurs, soit le politique, l'administratif et les organismes issus de la société civile.

Peu d'études s'attardent spécifiquement aux politiques publiques au palier municipal et force est de constater que l'on traite encore moins des particularités du domaine du loisir. En déléguant ou en délégant la prestation de services aux citoyens avec les organismes issus de la société civile, le loisir devient un objet d'analyse pertinent pour y étudier la mise à l'agenda, dans un environnement où cette société civile devient un acteur de premier plan dans ce processus, au même titre que les instances politiques et l'appareil gouvernemental. De plus, dans un contexte où le nouveau management public prône que l'État doit

apprendre à « lâcher les rames et prendre le gouvernail » (Osborne & Gaebler, 1992), l'étude du loisir municipal permet l'analyse de politiques publiques mettant en pratique cette maxime depuis plus d'une vingtaine d'années.

La contribution de cette étude s'inscrit également dans une perspective professionnelle visant une meilleure connaissance de l'environnement dans lequel évoluent quotidiennement les professionnels et les élus. En effet, ce mémoire contient des explications intéressantes visant à expliquer la prise de décision dans les instances démocratiques locales et des éléments pertinents pour une meilleure compréhension des caractéristiques ayant trait à l'émergence et la formulation des politiques publiques en loisir et en sport. Les résultats de cette recherche sont d'intérêt professionnel tant pour les élus (maires, conseillers municipaux) que pour les employés municipaux (direction générale, loisir et sport).

6.2 Limites de l'étude et pistes de recherche à explorer

L'analyse de politiques publiques est une discipline à exploiter pour mieux comprendre l'environnement dans lequel évolue le loisir public. En effet, la visée de ce mémoire était de décrire les circonstances et les conditions favorisant la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux québécois. Le mémoire s'est toutefois attardé à des expériences analysées par les répondants *a posteriori*. Il exclut par conséquent toute tentative échouée de mise à l'agenda et les décisions de non-intervention (Anderson, 2000). Ce mémoire exclut

également les perceptions de la société civile, qui semble jouer un rôle effacé dans la mise à l'agenda du loisir public. Il serait pertinent de s'intéresser davantage à cet acteur, de leur perception du processus de mise à l'agenda ainsi que le rôle d'influence exercé sur les services municipaux de loisir.

Par ailleurs, il serait également intéressant de s'attarder davantage au poids des acteurs et non uniquement sur la fréquence de leur influence où la mise à l'agenda a été réussie. En effet, une limite de cette étude est qu'elle traite uniquement de la fréquence de leur influence et ne tient pas compte de leurs insuccès. Par exemple, un acteur peut avoir été ciblé comme ayant rarement d'influence sur les décideurs, mais capter une attention particulièrement forte lorsqu'il désire influencer. Dans ce contexte, il serait intéressant d'étudier certains acteurs, dont les médias.

L'étude ne tient également pas compte des réseaux et des coalitions qui se forment pour militer sur des enjeux précis. L'étude ne s'attarde qu'aux acteurs en tant qu'entités singulières. Le modèle d'analyse de Sabatier (1988), qui n'a pas été utilisé ici, serait un outil intéressant pour des recherches futures.

Il serait intéressant d'étudier davantage les facteurs qui influencent l'environnement politique du loisir public et vérifier leurs impacts sur la mise à l'agenda. La principale limite d'une telle démarche quantitative est qu'elle ne peut s'attarder à des analyses précises portant sur les caractéristiques spécifiques

propres à quelques milieux. Toutefois, les recherches ultérieures devraient s'attarder à cet environnement, en analysant les liens entre les instances politiques, le service de loisir et les autres unités administratives, les citoyens et la société civile. Les interrogations soulevées dans la partie portant sur l'influence de la situation du bénévolat sur la mise à l'agenda s'inscrivent dans cette optique.

Il serait fort pertinent d'effectuer de telles recherches dans les municipalités d'autres provinces, états ou pays et d'y rapporter les principales convergences et divergences. Une étude portant sur la mise à l'agenda du loisir dans les petites municipalités n'ayant pas de services de loisir, où les « comités de loisir » prennent en charge la prestation de services, est également une piste intéressante d'étude. Dans ce contexte, le politique gère directement avec la société civile et un acteur important (administratif) est absent de l'équation. Dans le même ordre d'idées, il serait aussi pertinent de s'attarder davantage à la mise à l'agenda du loisir public dans une structure municipale possédant des arrondissements, alors que l'on double dans ces municipalités le nombre d'instances politiques (conseil d'arrondissement et conseil municipal). De plus, il existe souvent au sein de telles structures deux services de loisir, chacune possédant des responsabilités et des fonctions stratégiques et opérationnelles bien à elle.

Finalement, l'une des principales pistes de recherche découlant de ce mémoire réside dans le cadre d'analyse de cette recherche, qui n'a pas été complètement exploité. En effet, ce mémoire visait à décrire les déterminants de la mise à l'agenda (les 3 courants et la provenance des entrepreneurs) et la nature des enjeux en loisir municipal ayant fait l'objet d'une mise à l'agenda. Les variables indépendantes utilisées étaient le poste occupé par les répondants, la situation du bénévolat, la taille de la population de la municipalité et le mode d'intervention privilégié.

En utilisant les courants de Kingdon (1995) et la provenance de l'entrepreneur de politiques comme variables dépendantes, agissant sur les enjeux formant la mise à l'agenda (variable indépendante), il serait possible d'analyser si le processus diffère selon l'objet de mise à l'agenda. Il serait alors envisageable d'analyser si les mêmes déterminants et les mêmes acteurs sont mis à contribution lorsque l'enjeu traite, par exemple, des finances municipales, des équipements et des infrastructures ou de l'offre d'activités et de services à la population.

RÉFÉRENCES

- Anderson, J. E. (2000). *Public policymaking : an introduction* (4e éd.). Boston: Houghton Mifflin.
- Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec. (1968). *Le loisir, défi d'aujourd'hui: Déclaration de Montmorency*.
- Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec. (1970). *Le loisir et la municipalité: guide d'intervention*. Longueuil: Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec.
- 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, & Laboratoire en loisir et vie communautaire. (2001). *Le loisir public au Québec : une vision moderne*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Bosso, C. J. (1994). The Contextual Bases of Problem Definition. Dans D. A. Rochefort & R. W. Cobb (Éds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Kansas City: University Press of Kansas.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1983). Issues and Agendas. Dans S. Z. Theodoulou (Éd.), *Public policy: the Essential Readings* (pp. 96-104). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Cobb, R. W., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, Californie: Sage.
- DeLeon, P. (1994). Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future. *Policy Sciences*, 27(1), 77-95.
- Downs, A. (1972). Up and Down with Ecology. Dans T. Miyakawa (Éd.), *The science of public policy : essential readings in policy sciences II* (Vol. 5, pp. 508-518). New York: Routledge.

- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy* (1e éd.). Upper Saddle River, New-Jersey: Prentice Hall.
- Edwards, G. C., & Sharkansky, I. (1978). *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in Public Policy. *Policy Studies Review*, 7(1), 174.
- Fortin, M.-F., Prud'homme-Brisson, D., & Coutu-Wakulczyk, G. (1996). Notions d'éthique en recherche. Dans M.-F. Fortin (Éd.), *Le processus de la recherche: de la conception à la réalisation*. Ville Mont-Royal: Décarie Éditeur inc.
- Gagnon, P. (1996). *Le loisir et la municipalité: l'heure des choix*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Gerston, L. N. (1997). *Public policy making : process and principles*. Armonk, New-York: M.E. Sharpe.
- Gouvernement du Québec. (2004). *Propositions pour un nouveau droit québécois des associations personnifiées: Document de consultation*. Québec: Registraire des entreprises.
- Gouvernement du Québec. (2005). *Finances des organismes municipaux - Rapports financiers, Exercice financier 2003*. [En ligne] http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_info_prev_exer_2003.asp Consulté le 2005-04-02.
- Greenberg, G. D., Miller, J. A., Mohr, L. B., & Vladeck, B. C. (1977). Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research. *The American Political Science Review*, 71(4), 1532-1543.
- Gusfield, J. R. (1981). *The culture of public problems : drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harper, J., Neider, D., Godbey, G., & Lamont, D. (1997). *The Use and Benefits of Local Government Parks and Recreation Services- A Canadian Perspective*. Winnipeg: Health, Leisure and Human Performance Research Institute - University of Manitoba.
- Hilgartner, S., & Bosk, C. L. (1988). The Rise and Fall of Social Problems: A public arenas model. Dans T. Miyakawa (Éd.), *The science of public policy : essential readings in policy sciences II* (Vol. 5, pp. 334-354). New York: Routledge.

- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1982). The Dynamics of Policy Change: Policy succession. Dans T. Miyakawa (Éd.), *The science of public policy : essential readings in policy sciences II* (Vol. 5, pp. 139-161). New York: Routledge.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy* (2e éd.). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Jenkins, W. I. (1978). Policy and Policy Analysis: models and approaches. Dans T. Miyakawa (Éd.), *The science of public policy : essential readings in policy sciences II* (Vol. 5, pp. 44-52). New York: Routledge.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2e éd.). New York: Harper Collins.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Lausanne: Université de Lausanne. Institut de hautes études en administration publique.
- Laboratoire en loisir et vie communautaire. (2002). *Recherche sur le bénévolat en loisir auprès des bénévoles et des professionnels*. Trois-Rivières: Université du Québec à Trois-Rivières.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy: Presses de l'Université Laval.
- McCool, D. C. (1995). *Public policy theories, models and concepts : an anthology*. Englewood Cliffs, New-Jersey: Prentice Hall.
- Ministère des affaires municipales. (2004). *Répertoire des municipalités du Québec*. [En ligne]
http://www.mamsl.gouv.qc.ca/organisation/orga_stru_donn.htm Consulté le 11 avril 2004.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.
- Ripley, R. B. (1985). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall.
- Rochefort, D. A., & Cobb, R. W. (Éds.). (1994). *The politics of problem definition : shaping the policy agenda*. Kansas City: University Press of Kansas.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(1), 129-168.

- Schattschneider, E. E. (1960). *The semisovereign people; a realist's view of democracy in America* (1^e éd.). New York,: Holt Rinehart and Winston.
- Stone, D. A. (1988). *Policy paradox and political reason*. Glenview, Ill.: Scott Foresman.
- Thibault, A. (2005). Le dollar public en loisir: un investissement. *Observatoire québécois du loisir, sous presse*.

APPENDICE A

Questionnaire

La mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux

A. Votre municipalité et le loisir

A1. À votre connaissance, au cours de la dernière année, quels sont les trois sujets les plus importants touchant le loisir qui ont été discutés à votre Conseil municipal?

- a. _____
- b. _____
- c. _____

A2. Quelle est votre appréciation du niveau de dépenses en loisir dans votre municipalité?

- ₁ Le niveau de dépenses en loisir de ma municipalité est très satisfaisant.
- ₂ Le niveau de dépenses en loisir de ma municipalité est satisfaisant.
- ₃ Le niveau de dépenses en loisir de ma municipalité est insatisfaisant.
- ₄ Le niveau de dépenses en loisir de ma municipalité est très insatisfaisant.

A3. Quand votre municipalité intervient en loisir, quels sont les effets recherchés?

Parmi les impacts du loisir présentés ci-dessous, veuillez indiquer pour quelles utilités principales votre Conseil décide d'intervenir en loisir.

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. Garder les citoyens en santé.	1	2	3	4	5	9	0
2. Favoriser le développement des personnes.	1	2	3	4	5	9	0
3. Promouvoir la qualité de vie des personnes.	1	2	3	4	5	9	0
4. Réduire les comportements anti-sociaux.	1	2	3	4	5	9	0
5. Garder les communautés actives et favoriser la solidarité des citoyens.	1	2	3	4	5	9	0
6. Bâtir des familles unies et fortes.	1	2	3	4	5	9	0
7. Prévenir les coûts (économiques et sociaux) en santé, services sociaux et justice.	1	2	3	4	5	9	0
8. Favoriser un développement économique.	1	2	3	4	5	9	0
9. Préserver l'environnement.	1	2	3	4	5	9	0
10. Promouvoir la communauté pour y accueillir de nouveaux résidents.	1	2	3	4	5	9	0
11. Rendre accessible des activités et des équipements aux citoyens.	1	2	3	4	5	9	0

B. Caractéristiques des questions abordées

Cette partie du questionnaire s'intéresse aux caractéristiques des questions abordées au Conseil traitant du loisir. Trois dimensions seront traités : les éléments déclencheurs qui font prendre conscience de ces questions, les caractéristiques des sujets retenus ainsi que le groupe touché par le problème soulevé.

B1. QU'EST-CE QUI AMÈNE LE CONSEIL MUNICIPAL À METTRE UNE QUESTION RELIÉE AU LOISIR À L'AGENDA?

Veuillez indiquer à quelle fréquence les situations suivantes ont été présentes lorsque le Conseil municipal a mis une question de loisir à son agenda.

Au cours de la dernière année, une question reliée au loisir a été mise à l'agenda du Conseil municipal suite à ...

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. Des pressions de citoyens.	1	2	3	4	5	9	0
2. Des pressions de groupes d'intérêts.	1	2	3	4	5	9	0
3. Des recommandations de son service de loisir.	1	2	3	4	5	9	0
4. La publication d'une problématique par les médias.	1	2	3	4	5	9	0
5. Des résultats de recherche.	1	2	3	4	5	9	0
6. Une comparaison faite avec d'autres municipalités.	1	2	3	4	5	9	0
7. Une situation de crise.	1	2	3	4	5	9	0
8. Un changement d'élus au sein du conseil.	1	2	3	4	5	9	0
9. Un changement de maire dans la municipalité.	1	2	3	4	5	9	0
10. Un changement dans le personnel administratif (directeur général, directeur du Service des loisirs*, etc.).	1	2	3	4	5	9	0
11. Des engagements électoraux.	1	2	3	4	5	9	0
12. Une délégation de nouvelles responsabilités aux municipalités.	1	2	3	4	5	9	0
13. Une nouvelle tendance dans l'opinion publique.	1	2	3	4	5	9	0
14. Une pression des personnes présentes sur le Conseil.	1	2	3	4	5	9	0

* Nous sommes conscients qu'un service municipal en loisir peut prendre différentes formes. Dans ce questionnaire, nous qualifions de Service de loisirs l'ensemble des services municipaux qui traite directement des domaines suivants : l'activité physique, le sport, le loisir social et éducatif, le loisir culturel, le loisir scientifique et les activités de plein air.

B2. QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES DES QUESTIONS EN LOISIR QUI RETIENNENT L'ATTENTION DU CONSEIL?

Veuillez indiquer à quelle fréquence les caractéristiques suivantes ont été présentes lorsque le Conseil municipal a mis une question de loisir à son agenda.

Au cours de la dernière année, lorsque le Conseil municipal a mis à son agenda une question reliée au loisir, l'enjeu...

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. Pouvait avoir des conséquences très graves pour les citoyens.	1	2	3	4	5	9	0
2. Comportait un coût politique important.	1	2	3	4	5	9	0
3. Touchait la majorité des citoyens.	1	2	3	4	5	9	0
4. Était nouvellement identifié.	1	2	3	4	5	9	0
5. Nécessitait des solutions urgentes.	1	2	3	4	5	9	0
6. Était une responsabilité exclusivement municipale, où les autres acteurs gouvernementaux n'ont pas à participer.	1	2	3	4	5	9	0
7. Et ses causes étaient clairement identifiables.	1	2	3	4	5	9	0
8. Et ses impacts étaient chiffrables monétairement.	1	2	3	4	5	9	0

B3. QUELS SONT LES GROUPES DONT LES PROBLÈMES RETIENNENT DAVANTAGE L'ATTENTION DU CONSEIL, EN MATIÈRE DE LOISIR?

Parmi les situations décrites ci-dessous, veuillez indiquer dans quelle mesure celles-ci retiennent l'attention du Conseil.

En loisir, le Conseil est plus sensible aux problèmes touchant...

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. Les jeunes enfants (0-12 ans).	1	2	3	4	5	9	0
2. Les adolescents.	1	2	3	4	5	9	0
3. Les personnes défavorisées.	1	2	3	4	5	9	0
4. Les personnes âgées.	1	2	3	4	5	9	0
5. Les personnes handicapées.	1	2	3	4	5	9	0
6. Les organismes à but non lucratif de loisir.	1	2	3	4	5	9	0
7. Les organismes à but non lucratif de sport.	1	2	3	4	5	9	0
8. Les organismes à but non lucratif de culture.	1	2	3	4	5	9	0
9. Les organismes à but non lucratif à vocation communautaire.	1	2	3	4	5	9	0
10. L'entreprise privée.	1	2	3	4	5	9	0
11. Les responsables d'organismes d'événements majeurs (fêtes, festivals...)	1	2	3	4	5	9	0
12. Les familles.	1	2	3	4	5	9	0

B4. QUI A DE L'INFLUENCE POUR QU'UN ENJEU EN LOISIR SOIT MIS À L'AGENDA DU CONSEIL?

Parmi les groupes et les personnes de la liste ci-dessous, veuillez indiquer jusqu'à quel point ceux-ci influencent les décisions du Conseil en matière de loisir.

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. La direction générale.	1	2	3	4	5	9	0
2. Le Service de loisirs.	1	2	3	4	5	9	0
3. Les autres services municipaux.	1	2	3	4	5	9	0
4. Le maire.	1	2	3	4	5	9	0
5. Les attachés politiques.	1	2	3	4	5	9	0
6. Le conseiller municipal responsable du loisir*.	1	2	3	4	5	9	0
7. Les autres conseillers municipaux.	1	2	3	4	5	9	0
8. Les organismes à but non lucratif de loisir reconnus par la municipalité.	1	2	3	4	5	9	0
9. Les citoyens, à titre individuel.	1	2	3	4	5	9	0
10. Les citoyens, à titre collectif.	1	2	3	4	5	9	0
11. Les médias.	1	2	3	4	5	9	0
12. Les élus formant l'opposition au Conseil.	1	2	3	4	5	9	0
13. L'entreprise privée.	1	2	3	4	5	9	0
14. Les instances régionales (Conseil régional des élus, Unités régionales de loisir et de sport, ...)	1	2	3	4	5	9	0

* Dans certaines municipalités, afin d'assister le maire dans ses fonctions, des conseillers municipaux peuvent se voir accorder des responsabilités particulières, dans un champ d'intervention spécifique de leur municipalité. Il devient alors le lien entre le conseil municipal et le service de loisir. Si cette situation ne s'applique pas à votre municipalité, veuillez cocher la case « ne s'applique pas ». Veuillez également noter que l'utilisation du masculin dans cet énoncé n'a comme but que l'allégement du texte.

C. Caractéristiques des interventions retenues

Parmi les choix possibles pour intervenir dans un enjeu, souvent une seule intervention sera privilégiée. Cette partie du questionnaire s'intéresse aux caractéristiques de ces interventions qui sont privilégiées et qui retiennent l'attention du Conseil. Cette section se divise en deux parties, soit les caractéristiques des interventions retenues ainsi que la provenance de l'intervention retenue.

C1. QUELS SONT LES CARACTÉRISTIQUES DES INTERVENTIONS CHOISIES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL?

Parmi les situations présentées ci-dessous, veuillez indiquer à quel point celles-ci retiennent l'attention du Conseil.

Quand le Conseil prend une décision en loisir, l'intervention retenue ...

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. Est bien connue et maîtrisée par le Conseil.	1	2	3	4	5	9	0
2. Est bien connue et maîtrisée par la population.	1	2	3	4	5	9	0
3. Est bien connue et maîtrisée par les gestionnaires du Service de loisir.	1	2	3	4	5	9	0
4. Est absolument efficace : elle permettra sans aucun doute l'atteinte des objectifs poursuivis.	1	2	3	4	5	9	0
5. Est économique : elle se réalise avec un minimum de ressources financières.	1	2	3	4	5	9	0
6. Est réaliste : la municipalité détient les ressources (budgétaire, humaines, physiques, matérielles, en termes de temps) pour le faire.	1	2	3	4	5	9	0
7. Comporte beaucoup de visibilité politique pour les élus.	1	2	3	4	5	9	0
8. Est acceptée par les citoyens.	1	2	3	4	5	9	0
9. A des valeurs compatibles avec celles du Conseil.	1	2	3	4	5	9	0
10. A des conséquences prévisibles, connues.	1	2	3	4	5	9	0
11. Est contestée par les élus formant l'opposition.	1	2	3	4	5	9	0
12. Est admissible à des subventions des gouvernements supérieurs.	1	2	3	4	5	9	0

C2. QUI SONT CEUX QUI PROPOSENT LES OPTIONS QUI RETIENNENT L'ATTENTION DU CONSEIL?

Parmi les groupes et les personnes de la liste ci-dessous, veuillez indiquer qui sont ceux qui proposent les options retenues par le Conseil, en matière de loisir.

Quand le Conseil prend une décision en loisir, l'alternative retenue est une initiative ...

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. De la direction générale	1	2	3	4	5	9	0
2. Du Service de loisirs	1	2	3	4	5	9	0
3. Du personnel des autres services municipaux	1	2	3	4	5	9	0
4. Du maire	1	2	3	4	5	9	0
5. Des attachés politiques	1	2	3	4	5	9	0
6. Du conseiller municipal responsables du loisir	1	2	3	4	5	9	0
7. Des autres conseillers municipaux	1	2	3	4	5	9	0
8. Des organismes sans but lucratif	1	2	3	4	5	9	0
9. Des citoyens	1	2	3	4	5	9	0
10. Des chercheurs et des universitaires	1	2	3	4	5	9	0
11. Des consultants privés	1	2	3	4	5	9	0
12. De l'entreprise privée	1	2	3	4	5	9	0
13. Des médias	1	2	3	4	5	9	0
14. Des élus formant l'opposition au Conseil	1	2	3	4	5	9	0
15. Des ministères des gouvernements supérieurs	1	2	3	4	5	9	0
16. Des instances régionales (Conseil régional des élus, Unités régionales de loisir et de sport, ...)	1	2	3	4	5	9	0

D. Pour mieux vous connaître

D1. Quel poste occupez-vous au sein de votre municipalité?

Personnel de la municipalité

- ₁ Directeur du Service de loisir
 ₂ Employé au Service de loisir
 ₃ Autre : _____

Élu municipal

- ₄ Maire
 ₅ Conseiller municipal, étant ou ayant été responsable du loisir
 ₆ Conseiller municipal, n'ayant jamais été responsable du loisir
 ₇ Autre : _____

D2. Combien d'habitants compte votre municipalité? (et non de votre arrondissement, s'il y a lieu)

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> ₁ Moins de 500 habitants | <input type="checkbox"/> ₇ Entre 4000 et 4999 habitants |
| <input type="checkbox"/> ₂ Entre 500 et 999 habitants | <input type="checkbox"/> ₈ Entre 5000 et 9999 habitants |
| <input type="checkbox"/> ₃ Entre 1000 et 1499 habitants | <input type="checkbox"/> ₉ Entre 10 000 et 24 999 habitants |
| <input type="checkbox"/> ₄ Entre 1500 et 1999 habitants | <input type="checkbox"/> ₁₀ Entre 25 000 et 49 999 habitants |
| <input type="checkbox"/> ₅ Entre 2000 et 2999 habitants | <input type="checkbox"/> ₁₁ Entre 50 000 et 100 000 habitants |
| <input type="checkbox"/> ₆ Entre 3000 et 3999 habitants | <input type="checkbox"/> ₁₂ Plus de 100 000 habitants |

D3. En 2004, y a-t-il présence d'arrondissements dans votre municipalité?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> ₁ Oui | <input type="checkbox"/> ₂ Non |
|---|---|

D4. Dans quelle mesure votre budget en loisir a-t-il évolué au cours des deux dernières années? (cochez la situation qui se rapporte le plus à votre municipalité.)

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> ₁ A augmenté de plus de 10% | <input type="checkbox"/> ₅ A diminué entre 0,1 et 5% |
| <input type="checkbox"/> ₂ A augmenté entre 5% et 10% | <input type="checkbox"/> ₆ A diminué entre 5% et 10% |
| <input type="checkbox"/> ₃ A augmenté entre 0,1% et 5% | <input type="checkbox"/> ₇ A diminué de plus de 10% |
| <input type="checkbox"/> ₄ Est resté exactement le même | |

D5. À quelle fréquence chacun des modes d'intervention ci-dessous s'applique à la gestion des activités de loisir de votre municipalité?

Parmi les situations décrites ci-dessous, veuillez indiquer à quel point ces modes d'intervention favorisent la mise à l'agenda d'un enjeu en loisir, au Conseil.

	Jamais	Rarement	Quelques fois	Souvent	Toujours	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. La municipalité organise et gère elle-même les activités de loisir sur son territoire (<i>faire</i>).	1	2	3	4	5	9	0
2. La municipalité organise et gère avec les organismes de loisir les activités sur son territoire (<i>faire avec</i>).	1	2	3	4	5	9	0
3. La municipalité délègue l'organisation et la gestion des activités de loisir à des organismes (<i>faire faire</i>).	1	2	3	4	5	9	0

D6. Est-ce que votre municipalité entretient, avec des partenaires, des ententes spécifiques dans des domaines touchant le loisir ?

- | | | |
|---|---|---|
| a. Ententes scolaires/municipales | <input type="checkbox"/> ₁ Oui | <input type="checkbox"/> ₂ Non |
| b. Ententes intermunicipales | <input type="checkbox"/> ₁ Oui | <input type="checkbox"/> ₂ Non |
| c. Ententes avec le CLSC ou le réseau de la santé | <input type="checkbox"/> ₁ Oui | <input type="checkbox"/> ₂ Non |
| d. Ententes avec des entreprises privées | <input type="checkbox"/> ₁ Oui | <input type="checkbox"/> ₂ Non |

D7. Quelle est la relation entre votre municipalité et les organismes de loisir de votre milieu?

Voici un certain nombre d'énoncés relatifs à la place qu'occupent les bénévoles et les organismes de loisir dans votre municipalité. En vous référant à l'ensemble des organismes bénévoles en loisir avec lesquels vous êtes en lien, indiquez votre niveau d'accord avec les énoncés suivants :

	Tout à fait en accord	Plutôt en accord	Plutôt en désaccord	Tout à fait en désaccord	Ne s'applique pas	Ne sais pas
1. Les organismes de loisir sont bien organisés et bien structurés.	1	2	3	4	9	0
2. On sent un essoufflement des bénévoles dans ma ville.	1	2	3	4	9	0
3. Les bénévoles des organismes de loisir sont très motivés.	1	2	3	4	9	0
4. Il y a des conflits entre les organismes de ma municipalité.	1	2	3	4	9	0
5. Il y a des conflits parmi les bénévoles de nos organismes.	1	2	3	4	9	0
6. Les organismes de mon milieu sont autonomes et compétents.	1	2	3	4	9	0
7. La collaboration entre les organismes est insuffisante.	1	2	3	4	9	0
8. Il y a un manque de relève au sein de nos organismes.	1	2	3	4	9	0
9. Les bénévoles constituent la pierre angulaire de l'organisation du loisir public dans ma municipalité.	1	2	3	4	9	0
10. Ma municipalité ne réussit pas à avoir de l'autorité sur nos organismes et leurs bénévoles.	1	2	3	4	9	0
11. Nos bénévoles n'ont pas les compétences ou la formation pour répondre aux besoins de l'ensemble des citoyens.	1	2	3	4	9	0
12. Plusieurs organismes sont sur le point de tomber.	1	2	3	4	9	0
13. Au niveau local, on doit tendre à ce que l'ensemble de l'offre de loisir soit pris en charge par les organismes de loisir.	1	2	3	4	9	0
14. Ma municipalité n'a pas à agir avec autorité auprès des bénévoles.	1	2	3	4	9	0

Nous vous remercions pour le temps que vous avez pris pour compléter ce questionnaire.

Afin de conserver votre anonymat, nous vous demandons ne pas vous identifier sur ce questionnaire et le poster à l'aide de l'enveloppe jointe à cet envoi. Toutefois, comme nous aimerais effectuer un suivi de nos répondants, veuillez également remplir et poster la fiche de réponse. Si vous êtes intéressé à connaître les résultats de cette étude, veuillez cocher la case correspondante et y inscrire votre adresse de courrier électronique. Les frais de poste de l'enveloppe de retour et de la fiche de réponse sont déjà défrayés par le Laboratoire en loisir et vie communautaire.

Pour plus d'informations sur cette étude ou sur le Laboratoire en loisir et vie communautaire, veuillez nous contacter par téléphone au (819) 376-5011 #3451, ou par courriel à Marc-Andre_Lavigne@uqtr.ca.

APPENDICE B

Première lettre au participant

Fiche-réponse

Carton de rappel

Deuxième lettre au participant

FICHE-RÉPONSE

Le Laboratoire en loisir et vie communautaire souscrit au principe éthique de la confidentialité des réponses et de l'anonymat des répondants. Pour assurer un suivi de votre questionnaire, veuillez nous poster cette fiche de réponse préaffranchie **indépendamment de l'enveloppe contenant le questionnaire**. De plus, si vous ne désirez pas répondre et ne pouvez transmettre ce questionnaire à un collègue, veuillez nous l'indiquer ci-dessous.

- J'ai répondu au questionnaire et je vous l'ai fait parvenir dans l'enveloppe préaffranchie.

OU

- Je ne répondrai pas au questionnaire et je ne peux pas le transmettre à un collègue.
- Je désire recevoir les résultats de cette étude. À cet effet, je vous joins mon adresse courriel :

Nous vous remercions beaucoup de votre collaboration.

RAPPEL : ÉTUDE SUR LE LOISIR PUBLIC AU SEIN DES CONSEILS MUNICIPAUX

Le Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'Université du Québec à Trois-Rivières, avec le soutien de l'Association québécoise du loisir municipal, conduit présentement une étude portant sur la mise à l'agenda du loisir public au sein des conseils municipaux de loisir. En tant qu'acteur de premier plan dans ce domaine, nous souhaitons grandement votre participation à notre démarche.

Au début du mois de septembre, nous avons fait parvenir à votre attention un questionnaire duquel, en date du 20 septembre, nous n'avions toujours pas eu de réponses. Nous voulons, par cette carte de rappel, vous signifier de nouveau la grande importance de votre participation à notre étude.

Il est toujours temps pour vous de nous faire parvenir le questionnaire avec l'enveloppe préaffranchie qui avait été jointe à l'envoi. Nous voulons également vous signaler qu'au cours des prochaines semaines, nous vous effectuerons un second envoi de notre questionnaire.

Nous vous remercions beaucoup de votre collaboration.

APPENDICE C

Plan d'analyse des données

Étape	Variables	Analyse effectuée
1	D1, D2, D3, D4, D5, D6 et D7	[Variables indépendantes] Effectuer une analyse descriptive de chaque variable, avec fréquences et fréquences relatives.
2	D2	[Création des catégories de population] Par l'analyse des statistiques obtenues sur la population des municipalités, créer les catégories qui seront utilisées pour les analyses de variance.
3	D1, D2, D3, D4, D5, D6 et D7	[Analyse de corrélation des variables indépendantes] Effectuer une analyse de corrélations entre les variables indépendantes.
4	A1	[Traitement qualitatif] Pour le traitement des données qualitatives, après le recensement des différentes réponses, celles-ci seront regroupées en catégories.
5	A3, B1, B2, B3, B4, C1 et C2	[Analyse descriptive] Effectuer une analyse descriptive de chaque variable, avec moyenne, écart-type et fréquences.
6	A3, B1, B2, B3, B4, C1 et C2	[Analyses de variance] Effectuer une analyse de variance pour vérifier l'existence de différences significatives entre les variables, le poste des répondants, la taille de la population de la municipalité et la situation du bénévolat.
7	A3, B1, B2, B3, B4, C1 et C2	[Analyse bivariée] Si les analyses de variance sont affirmatives, effectuer une analyse bivariée, en comparant les moyennes des variables et les variables indépendantes significatives.
8	A3, B1, B2, B3, B4, C1 et C2	[Corrélations] Effectuer une analyse de corrélations avec les variables indépendantes.
9	A3, B1, B2, B3, B4, C1 et C2	[Analyse en composantes principales] Effectuer une analyse en composantes principales, regrouper les variables en catégories le cas échéant. En cas de création de nouvelles catégories, refaire les étapes 5 à 8.