

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Mémoire présenté à  
Université du Québec à Trois-Rivières

comme exigence partielle  
de la maîtrise en Sciences du Loisir

par  
Anik C. Vincent

Politiques municipales de loisir au Québec:  
Résultats explicites des visées gouvernementales?

Décembre 1991

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.

## RÉSUMÉ

Cette recherche pose comme problématique de base qu'il y a eu des influences gouvernementales marquantes sur les politiques municipales de loisir au cours de la dernière décennie.

Des nombreux changements sont survenus au sein de la société québécoise dans les dix dernières années, tant au niveau social, économique que politique. Les structures municipales en ont subi les contre-coups et ont du s'y adapter, souvent avec difficulté.

L'hypothèse de recherche est à l'effet que les politiques et les lois provinciales québécoises ont orienté les politiques municipales de loisir au cours des dix dernières années. Afin de valider cette hypothèse, de nombreux textes législatifs et programmes provinciaux ont été examinés. Ils touchent trois thèmes importants de cette recherche; le financement public des loisirs, la décentralisation et la concertation.

L'analyse de ces textes a permis de mettre en évidence une relation d'influences par les orientations gouvernementales dans les lois, les politiques et de l'organisation des services publics locaux dans le domaine loisir.

La loi sur la fiscalité municipale a entraîné quant à elle des changements au niveau du mode traditionnel de financement des municipalités, c'est-à-dire la taxation selon la capacité de payer. Cette loi favorise une taxation basée sur l'équité fiscale et le bénéfice reçu. La tarification des services de loisir a ainsi reçu un cautionnement juridique. Ce nouveau mode de financement municipal a modifié grandement les habitudes de gestion. Ainsi les municipalités ont utilisé davantage la tarification des services de loisir comme mode de financement dans le prolongement de la loi sur la fiscalité municipale.

Le transfert de responsabilités gouvernementales au niveau municipal a forcé la prise en charge de services et de programmes qui a considérablement alourdi l'administration locale parce que les transferts se sont réalisés sans compensation financière adéquate. Ainsi la décentralisation de responsabilités gouvernementales au niveau des services municipaux a contribué à modifier les marges de manœuvres des municipalités dans le domaine des loisirs comme dans d'autres services.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme créait en 1979 les municipalités régionales de comté. Ces structures régionales favorisaient la concertation entre les municipalités et incitaient aux ententes inter-municipales. Le programme national de soutien aux activités de loisir comportait, lui aussi, un volet incitatif à l'inter-municipalisation et à la concertation scolaire-municipale. D'autres lois portant sur les ententes municipales en favorisaient la création au palier local. Ainsi, la concertation entre les intervenants en loisir municipal a été augmentée à la suite de la mise en application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et du programme national de soutien aux activités de loisir municipal.

## **REMERCIEMENTS**

L'auteure désire exprimer sa profonde reconnaissance et sa vive gratitude à ses directeurs de recherche, messieurs Max D'Amours, Ph.D. et Michel de la Durantaye, Ph.D. qui par leurs précieux conseils, leur appui constant et soutenu ont permis la réalisation de cette recherche.

**TABLE DES MATIERES**

|   |           |
|---|-----------|
| Résumé .....  | ii        |
| Remerciements .....   | v         |
| Table des matières .....  | vi        |
| Liste des tableaux .....  | x         |
| <br>  |           |
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>1</b>  |
| <br>  |           |
| <b>CHAPITRE 1: PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE .....</b>                     | <b>4</b>  |
| <br>  |           |
| <b>1.1 Problématique .....</b>  | <b>4</b>  |
| <br>  |           |
| <b>1.2 Revue de littérature .....</b>   | <b>6</b>  |
| 1.2.1 Les orientations politiques québécoises<br>en matière de loisir .....   | 7         |
| 1.2.2 Les orientations législatives québécoises<br>en matière de loisir ..... | 13        |
| 1.2.3 Transfert de responsabilité .....                                       | 19        |
| 1.2.4 Consultation et participation des citoyens .....                        | 20        |
| <br>  |           |
| <b>1.3 Hypothèse de recherche .....</b>                                       | <b>22</b> |

|  |    |
|--|----|
| <b>CHAPITRE 2: MÉTHODOLOGIE</b>  | 23 |
| <b>2.1 Positionnement méthodologique</b>   | 23 |
| <b>2.2 Présentation de l'analyse systémique</b>  | 24 |
| 2.2.1 Qu'est-ce qu'un système?   | 24 |
| 2.2.2 Théorie générale des systèmes  | 25 |
| 2.2.3 Analyse des systèmes complexes   | 27 |
| <b>2.3 Application de la grille d'analyse et modélisation</b>                            | 29 |
| 2.3.1 Identification des étapes méthodologiques  | 29 |
| 2.3.2 Description des éléments du système<br>et ses interactions                         | 32 |
| <b>CHAPITRE 3: RÉSULTATS D'ANALYSE</b>   | 37 |
| <b>3.1 Dimension financement public des loisirs du modèle</b>                            | 37 |
| 3.1.1 Mode de financement des municipalités  | 38 |
| 3.1.2 Tarification des loisirs municipaux  | 41 |
| 3.1.3 Privatisation  | 43 |
| 3.1.4 Mixité des modes de financement  | 48 |
| <b>3.2 Dimension décentralisation du modèle</b>  | 49 |
| 3.2.1 Autonomie municipale   | 49 |
| 3.2.2 Transferts de pouvoirs et de responsabilités<br>gouvernementales aux municipalités | 52 |
| 3.2.3 Autonomie abusée   | 58 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>3.3 Dimension concertation .....</b>                        | <b>64</b> |
| 3.3.1 La municipalité régionale de comté .....                 | 64        |
| 3.3.2 Programme d'incitation à la concertation en loisir ..... | 71        |
| 3.3.3 Mécanismes de concertation .....                         | 75        |
| <b>CHAPITRE 4: INTERPRÉTATION .....</b>                        | <b>79</b> |
| <b>    4.1 Interprétation .....</b>                            | <b>79</b> |
| 4.1.1 Mode de financement: tarification des services .....     | 79        |
| 4.1.2 Le paradoxe de la décentralisation .....                 | 80        |
| 4.1.3 La concertation est-elle possible? .....                 | 81        |
| 4.1.4 Relations entre les volets de l'hypothèse .....          | 83        |
| <b>    4.2 Validation de l'hypothèse .....</b>                 | <b>84</b> |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>86</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>                                     | <b>91</b> |

**LISTE DES TABLEAUX**

|  |    |
|--|----|
| Tableau 1: Limites du système, agents de transformation,<br>stratégies adoptées par influence étatique ..... | 30 |
| Tableau 2: Éléments du système en interaction .....  | 33 |

## **INTRODUCTION**

Cette recherche analyse des lois et des politiques gouvernementales développées par le gouvernement du Québec au cours des dix dernières années. Elle tente de démontrer que les orientations gouvernementales ont influencé les municipalités québécoises dans la conception de leurs politiques de loisir.

La municipalité et son service de loisirs ne sont pas des acteurs indépendants, coupés de toutes réalités. Ils sont fortement influencés par le contexte social et économique dans lequel ils évoluent. Leur maintien et leur survie dépendent, comme tout système complexe, d'un équilibre dynamique entre les différents éléments qui composent leur éco-système.

La municipalité, ainsi que sa structure de loisir, a connu des situations parfois problématiques. Les causes et les composantes de ces problèmes sont multiples et complexes. L'objet de cette recherche ne porte pas sur l'examen de l'ensemble des causes qui peuvent entraîner des changements au niveau municipal. L'étude se restreint à un aspect précis: trois facettes des relations développées entre l'État et la municipalité. Ces volets sont la décentralisation, le financement public des loisirs, la concertation.

L'objectif de ce travail est de montrer que les orientations politiques et législatives de l'État ont eu un impact sur le processus d'élaboration des politiques municipales de loisir.

L'analyse de trois influences étatiques, soit le financement public des loisirs, la décentralisation et la concertation, permettra de démontrer que certaines lois et politiques provinciales (la loi sur la fiscalité, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la loi sur les ententes intermunicipales, la loi 88, le programme national de soutien aux activités de loisir municipal) ont orienté le transfert de responsabilité gouvernementale au palier local ainsi que l'élaboration des politiques municipales.

Le premier chapitre présente d'abord la problématique. Par la suite, la revue de littérature présente les orientations politiques et législatives québécoises en matière de loisir; ensuite, elle expose certaines problématiques de la scène municipale. L'hypothèse de recherche, qui complète ce chapitre, est exposée avec ses trois volets portant sur des sujets spécifiques: financement public des loisirs, décentralisation, concertation.

Le chapitre deux porte sur la méthodologie. Il présente et justifie le choix de la méthode utilisée, soit l'analyse systémique. Ensuite, une application de la grille d'analyse et une modélisation sont effectuées. D'abord une identification des étapes méthodologiques, puis une description des

éléments du système avec ses interactions sont présentées.

Le troisième chapitre analyse, plus en détail, les trois volets de l'hypothèse: le financement public des loisirs, la décentralisation, la concertation. La dimension financement public des loisirs porte sur les modes de financement des municipalités, la tarification des loisirs municipaux et la privatisation avec le faire-faire. La dimension décentralisation s'attarde davantage sur des notions d'autonomie municipale, de transferts de pouvoirs et de responsabilités gouvernementales aux municipalités, d'autonomie abusée. La dimension de concertation aborde les thèmes suivants: la municipalité régionale de comté, le programme d'incitation à la concertation en loisir et les mécanismes de concertation.

Le chapitre suivant présente une interprétation des résultats précédemment exposés. Cette section veut développer une image globale de la dynamique complexe dans laquelle s'élaborent les relations État-municipalités; fait suite une synthèse qui permet de confirmer l'hypothèse de recherche.

En conclusion, l'auteure soulève d'autres questions de recherche au niveau de la gestion des services municipaux de loisir.

## **CHAPITRE 1: PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE**

### **1.1 Problématique**

Au cours des dernières années, les observateurs constatent un effondrement des structures sociales, économiques et politiques (Toffler, 1991). Les organisations tant publiques que privées, doivent s'adapter à de nombreux changements. Les municipalités québécoises n'échappent pas à cette situation. Elles ont subi des pressions explicites du gouvernement provincial, lois et programmes de subvention, qui ont orienté les politiques locales. Notre recherche vise à montrer que les orientations politiques et législatives de l'État ont influencé l'élaboration des politiques municipales de loisir et culture. La revue de littérature présente le fondement de l'hypothèse.

La loi sur la fiscalité municipale a entraîné quant à elle des changements au niveau du mode traditionnel de financement des municipalités, c'est-à-dire la taxation selon la capacité de payer. Cette loi favorise une taxation basée sur l'équité fiscale et le bénéfice reçu. La tarification des services de loisir a ainsi reçu un cautionnement juridique. Ce nouveau mode de financement municipal a modifié grandement les habitudes de gestion. Ainsi les municipalités ont utilisé davantage la tarification des services de loisir comme mode de financement dans le prolongement de la

loi sur la fiscalité municipale.

Le transfert de responsabilités gouvernementales au niveau municipal a forcé la prise en charge de services et de programmes qui a considérablement alourdi l'administration locale parce que les transferts se sont réalisés sans compensation financière adéquate. Ainsi la décentralisation de responsabilités gouvernementales au niveau des services municipaux a contribué à modifier les marges de manoeuvres des municipalités dans le domaine des loisirs comme dans d'autres services.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme créait en 1979 les municipalités régionales de comté. Ces structures régionales favorisaient la concertation entre les municipalités et incitaient aux ententes inter-municipales. Le programme national de soutien aux activités de loisir comportait, lui aussi, un volet incitatif à l'inter-municipalisation et à la concertation scolaire-municipale. D'autres lois portant sur les ententes municipales en favorisaient la création au palier local. Ainsi, la concertation entre les intervenants en loisir municipal a été augmentée à la suite de la mise en application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme et du programme national de soutien aux activités de loisir municipal.

## **1.2 Revue de littérature**

S'il fallait décrire l'état dans lequel se trouvait le système canadien de prestation des services de loisir au début des années 1970, on parlerait volontiers d'absence totale d'objectifs, d'aspirations et de priorités de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux (Storey, 1990).

Vers la fin des années 70', une conférence nationale des ministres provinciaux, responsables du loisir, fut convoquée. Cette rencontre a permis de préciser que "l'objectif du loisir était: a) de favoriser l'épanouissement individuel et celui de la collectivité, b) de rehausser la qualité de vie, c) d'améliorer le fonctionnement social" (Storey, 1990: 11). Par la suite, chacune des provinces s'efforça d'élaborer sa propre politique des loisirs et des lois ont même été mises en vigueur afin de combler certaines carences en ce domaine.

Le Québec se dota d'un Livre blanc sur le loisir en 1979. Il est important de comprendre l'ampleur des responsabilités déléguées aux municipalités par ce document officiel, ainsi que par le Sommet Québécois du loisir (1987) et par certaines autres lois provinciales. Une présentation de ces documents suit ainsi qu'une analyse de certains cas d'influences des politiques étatiques sur le palier municipal.

### **1.2.1 Les orientations politiques québécoises en matière de loisir**

Les orientations politiques québécoises en matière de loisir sont consignés dans le Livre Blanc sur le loisir au Québec ainsi que dans les orientations prises lors du Sommet Québécois du Loisir (Livre Blanc, 1979; Sommet Québécois du Loisir, 1987). Ces documents seront présentés dans les paragraphes qui suivent.

#### **Livre Blanc sur le loisir au Québec**

En 1979, le Haut Commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports présentait le Livre Blanc sur le loisir au Québec, On a un monde à récréer. Cette politique devait modifier grandement le monde du loisir au Québec en proposant des rôles précis à chacun des intervenants: citoyen, municipalité, État, organismes.

#### *Le citoyen*

Le citoyen est le centre et la priorité de la politique. Le Livre Blanc sur le loisir présente une politique globale du loisir qui respecte le dynamisme des individus et des communautés. Cette politique vise la consultation et la participation des individus aux activités de loisir.

*La municipalité, maître d'oeuvre*

Le Livre Blanc sur le loisir donne à la municipalité le rôle de maître d'oeuvre du développement et de l'organisation du loisir. La municipalité est considérée comme un organisme responsable face à la population.

Une politique du loisir axée sur l'épanouissement de la personne et des milieux de vie ne peut que consacrer le rôle moteur essentiel de la municipalité, l'instance démocratique de décision la plus proche des citoyens et des communautés d'appartenance (Livre Blanc sur le loisir, 1979: 37).

La municipalité a reçu le mandat de consulter les citoyens, de prendre en considération les initiatives du milieu et les regroupements locaux existants, d'informer les citoyens sur les nouvelles initiatives, les services offerts ainsi que les règles du jeu de la participation. La municipalité ne doit pas être "l'organisatrice du bonheur des autres" (Livre Blanc sur le loisir, 1979: 39) mais un agent de concertation. Pour ce faire, elle doit être l'initiatrice de la concertation entre les partenaires du milieu et plus particulièrement avec le milieu scolaire. Elle est aussi responsable de l'aménagement et de la gérance des espaces et des équipements de loisir. Les citoyens doivent prendre en charge leur loisir mais par l'intermédiaire de la structure municipale. Cette forme de décentralisation confère une responsabilité nouvelle aux municipalités.

### *L'État*

L'État demeure gardien et promoteur des intérêts collectifs. "L'État ne saurait entreprendre de se substituer aux municipalités ou aux groupes de citoyens, encore moins de formuler d'autorité leurs lignes de conduite et leurs programmes d'action" (Livre Blanc sur le loisir, 1979: 41). Par ailleurs, l'État doit soutenir les municipalités et les individus, protéger et promouvoir les intérêts de la collectivité en matière de loisir. Les citoyens, quels que soient leur provenance régionale, leur niveau économique et culturel, doivent pouvoir avoir accès au loisir librement et ce, grâce au support de l'État.

### *Les organismes régionaux et nationaux de loisir*

Partenaires des municipalités et de l'État, les organismes régionaux et nationaux sont très nombreux dans le monde québécois du loisir. Les conseils régionaux de loisir, les associations disciplinaires, les associations destinées à des populations spécifiques, les organismes sectoriels, ainsi que les fédérations nationales, forment des partenaires indispensables pour les municipalités et pour l'État.

## **Le Sommet Québécois du Loisir**

Les intervenants municipaux présents lors du Sommet Québécois du Loisir (1987) ont fait des recommandations qui constituent une mise à jour des orientations provinciales en matière de loisir. Les propositions d'action adoptées par les partenaires, (1987) réunissent l'ensemble des propositions qui ont fait consensus auprès des participants du Sommet. Les thèmes abordés sont similaires à ceux du Livre Blanc sur le loisir. Le rôle des partenaires, ainsi que l'organisation du loisir, décrit dans les propositions d'action, seront présentés dans le texte qui suit.

### ***Le rôle des partenaires***

Les participants ont adopté, unanimement, la "Déclaration liminaire sur les rôles des partenaires". Ce document positionne les acteurs dans des fonctions précises. Les actions posées en loisir doivent répondre aux besoins de la population desservie. Les intervenants doivent favoriser l'accès des citoyens à des activités et des services diversifiés, sans les encadrer de façon excessive.

*Partenaire: la municipalité*

Le palier local est défini en termes de fonction et de rôle bien spécifiques que doivent respecter les municipalités:

La municipalité constitue l'instance démocratique de décision la plus proche des citoyens et des communautés d'appartenance. De ce fait, elle constitue le centre nerveux des décisions relatives au loisir qui a été reconnu comme un champ de compétence municipale (Sommet Québécois du Loisir, 1987: 4).

La municipalité doit aussi assurer le leadership de la concertation sur son territoire avec tous les intervenants. Le milieu scolaire doit mettre à la disposition de la population les équipements de loisir disponibles en vertu d'ententes scolaires-municipales. Les municipalités doivent tenir compte des entreprises privées lors de la planification et du développement du loisir sur leur territoire.

*Partenaire: le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche*

Le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, créé en 1979, doit observer et analyser les diverses tendances en loisir dans le but de maintenir à jour les politiques d'ensemble. Il assure un rôle-conseil auprès des intervenants. Cette fonction l'oblige à être sensible aux changements qui peuvent survenir dans son environnement socio-politique.

### ***L'organisation du loisir au palier local***

Dans la section "l'organisation du loisir au palier local" du Sommet, la concertation ressort comme un sujet important. La concertation scolaire-municipale "est inscrite dans les faits comme une nécessité" (Proposition d'action, 1987: 13).

#### *Organisation du palier local*

Dans le cadre de la concertation des intervenants locaux, la municipalité est toute désignée pour identifier les priorités d'interventions, développer et consolider les différents secteurs de loisir sur son territoire. Il lui appartient, "sur la base du principe d'autonomie locale depuis longtemps reconnu, de déterminer la nature, la quantité et la qualité de service en loisir" (Proposition d'action, 1987: 19).

#### *Organisation du palier provincial*

Le palier provincial insiste sur le fait que la concertation doit demeurer une "affaire du milieu". L'esprit même d'une concertation entre les intervenants du palier local s'oppose à toute notion d'imposition de l'État. Le palier provincial a réalisé un ensemble d'outils (ex: Guides pratiques pour les municipalités) pour faciliter la conclusion d'entente. Il a créé un comité

interministériel permanent sur la concertation scolaire-municipale en matière de loisir. Bref, le gouvernement a fait ce qui était en son pouvoir pour "bonifier ce mouvement et en accroître la notoriété par la mise en oeuvre des diverses mesures incitatives" (Propositions d'action, 1987: 17).

### **1.2.2 Les orientations législatives québécoises en matière de loisir**

Les lois provinciales ayant une influence sur les politiques municipales en matière de loisir seront brièvement présentées: loi sur la fiscalité municipale, loi sur l'aménagement et l'urbanisme, loi sur les ententes inter-municipales, loi sur les cités et villes.

#### **La loi sur la fiscalité municipale**

La loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F-2.1) fut votée en 1979. Elle a entraîné des changements importants sur la scène municipale. Cinq principes de base orientent les effets de cette loi, la simplicité administrative municipale, la neutralité fiscale et le rendement financier, l'équité fiscale et l'autonomie municipale. En fait, tous se rattachent à un objectif central dans la réforme législative municipale de 1980, la revalorisation du pouvoir municipal.

*Bref historique de la fiscalité municipale*

Des études gouvernementales (Ministère des Affaires Municipales, 1978) ont démontré que les municipalités manquaient de ressources financières pour remplir leurs responsabilités. Le palier administratif local ne s'auto-financait plus qu'à 75%. Les autres revenus provenaient de transferts gouvernementaux. Le sommet Québec-municipalité (1978) élaborera une réforme de la fiscalité municipale afin de remédier à ce problème. Il a été convenu qu'il appartiendrait "à chaque collectivité locale de déterminer la nature et la qualité des services ainsi que les taxes requises pour les financer" (Rapport Parizeau, 1986: 46).

La réforme de la fiscalité municipale survenue en 1979 avait pour objectif d'assurer une plus grande autonomie financière aux municipalités. Cet objectif semble avoir été atteint. En effet, la part de revenus de sources locales dans les revenus totaux des municipalités est passée de 76,3% en 1979 à 94,9% en 1981 (Petrelli, 1990: 26).

Ainsi, les municipalités doivent-elles être en mesure de payer elles-mêmes les services qu'elles offrent aux citoyens et avoir le "courage" de prélever les impôts en conséquence afin de boucler leur budget (Faille, 1980). La réforme fiscale a permis aux municipalités d'avoir la quasi-exclusivité du champ foncier. Néanmoins, les commissions scolaires conservent toujours, en vertu des articles 495, 498 et 500 de la Loi sur la fiscalité municipale, le

droit de percevoir des taxes scolaires.

### **La loi sur l'aménagement et l'urbanisme**

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme fut votée en 1979. Elle avait comme objectif de base d'établir une structure visant l'élaboration et l'application des règles relativement à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme.

#### *Municipalités régionales de comté (M.R.C.)*

En 1979, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme a créé les municipalité régionales de comté (M.R.C.) qui ont remplacé les anciennes municipalités de comté. Entrée en vigueur au printemps 1980, cette loi a permis l'implantation des municipalité régionales de comté (Rapport Parizeau, 1986).

#### *Schéma d'aménagement*

Les M.R.C. ont la responsabilité de veiller à l'élaboration du schéma d'aménagement de leur territoire. Les fondements de cette loi reposent sur quatre grands principes de base. L'aménagement est une responsabilité politique. Les élus travaillent en étroite collaboration avec les citoyens pour

faire les choix nécessaires. De plus, l'exercice du schéma d'aménagement doit être partagée entre la municipalité, la municipalité régionale de comté et le gouvernement. Enfin, l'aménagement fait appel à la coordination et à la conciliation des choix et des actions que posent les trois paliers de décisions. Un échange d'informations est indispensable. Une concordance entre les objectifs et les projets doit se réaliser.

### **Les ententes inter-municipales et la législation**

#### *Loi concernant les ententes inter-municipales*

La Loi modifiant le Code Municipal et la loi sur les cités et villes concernant les ententes inter-municipales fut votée en 1979. De plus, le 22 décembre 1983 la loi modifiant les dispositions législatives concernant les municipalités a été sanctionnée et est entrée en vigueur (L.Q., 1983 c. 57, communément appelé projet de loi 45). Cette loi a apporté certaines modifications dans le domaine du loisir. "Une municipalité peut maintenant autoriser par simple résolution, la conclusion d'une entente ... avec toute autre corporation en matière d'activité de loisir" (Municipalité, 1984: 30-31). Désormais, toute municipalité est autorisée à conclure une entente relativement à des biens, des services ou des travaux avec toute corporation municipale.

De plus, au début janvier 1988, la loi 88, intitulée loi modifiant la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la loi sur les cités et villes et le code municipal du Québec est adoptée. Cette loi permet aux M.R.C. d'acquérir des compétences sur un service municipal ou d'accepter la délégation de pouvoir par le gouvernement. Ces changements législatifs encouragent les ententes. Ces modifications se retrouvent à l'article 468 de la loi sur les cités et villes. Cette section de la loi est présentée, ci-dessous, afin de mieux comprendre son implication aux niveaux municipal et régional.

*Loi sur les cités et villes: article 468*

Ainsi, au sens de la Loi sur les cités et villes, le terme service désigne "les services destinés à assurer l'administration d'une municipalité, l'application de sa réglementation et de la loi et l'exécution de ses décisions, notamment les services d'inspection et de contrôle" (Loi sur les cités et villes, art 468). Il est fait mention, dans ce même article que la municipalité peut conclure des ententes "aux fins de leur compétence en matière d'activités de loisir". Par contre, il faut noter qu'une "entente visée au quatrième alinéa (loisir) ne peut entraîner de dépenses d'immobilisations à l'égard d'immeubles" (Art. 468).

*Les ententes inter-municipales*

La loi sur les ententes inter-municipales permet à une corporation municipale de déléguer sa compétence sur une matière municipale à la M.R.C. La loi portant sur les ententes inter-municipales prévoit trois modèles de coopération: la fourniture de services, la délégation de compétence, ainsi que la régie inter-municipale. La régie est une corporation qui a pour fonction de réaliser l'objet de l'entente. Ainsi une municipalité régionale de comté nommée en termes législatifs "corporation de comté" (L.R.Q., c. F-2.1), pourrait aisément avoir les fonctions d'une régie inter-municipale. Selon Petrelli (1990), "à la fin de 1987, il existait environ 600 ententes inter-municipales dont 20% portaient sur les loisirs. Sur ces 600 ententes, 93 avaient adopté la formule de la régie, près du tiers de ces régies intervenaient dans le domaine des loisirs, des bibliothèques et des centres communautaires" (Petrelli, 1990: 21).

*Les municipalités régionales de comté et les ententes*

La mise en application de la loi sur les ententes inter-municipales a permis aux M.R.C. d'"acquérir compétence sur un service municipal" (Latulipe, 1988: 29). De plus, grâce à cette loi, les M.R.C. peuvent se doter de compétences et responsabilités nouvelles qui autrefois étaient le lot des municipalités.

Cela a évidemment des implications qui peuvent prendre des proportions assez importantes, car légalement, les municipalités peuvent déléguer certaines de leurs compétences en matière municipale aux M.R.C., mais pas le pouvoir de taxer et de faire des règlements.

### **1.2.3 Transfert de responsabilités**

Certaines villes, en suivant les mêmes procédures que le palier provincial, ont transféré des responsabilités aux associations locales et bénévoles. Ainsi, les municipalités "ont appliqué à leur tour la politique de transfert en accordant des responsabilités importantes au réseau associatif pour des raisons de prise en charge communautaire et de participation" (D'Amours, cité par Giroux, 1990: 23). Une étude effectuée dans certaines villes québécoises semble démontrer que les raisons fondamentales de ces transferts seraient d'ordre financier. De fait, "le transfert de responsabilité a permis à certaines municipalités d'abolir des postes de cadre dans leur service de loisir; dans une des villes étudiées, jusqu'à 75% des postes permanents ont été perdus depuis 1975" (D'Amours cité par Giroux, 1990: 23).

### **1.2.4 Consultation et participation des citoyens**

#### **Consultation**

La consultation des citoyens est fondamentale en loisir. Les municipalités doivent absolument connaître les besoins de leurs populations si elles veulent offrir des services adéquats. Après le Livre Blanc sur le loisir, c'est le rapport Parizeau qui soulève ce principe à nouveau. La consultation "favorise l'émergence de conseils de quartier qui, de façon statutaire, devraient être consultés périodiquement par leur conseiller municipal" (Petrelli, 1990: 23).

La consultation a été introduite dans différentes structures publiques. On peut rappeler que la loi sur l'aménagement et l'urbanisme oblige les municipalités régionales de comté à consulter les citoyens avant d'adopter leur schéma d'aménagement.

#### **Participation aux décisions**

Il arrive que les individus soient consultés sur des matières dont les décisions ont déjà été prises.

Il est fréquent que le décideur soit absent d'un programme de participation entièrement initié et animé par des fonctionnaires. Dans ce cas, il faut se demander, et les publics se sont demandés à quelle décision ils sont invités à participer (Thibault,

1986: 13).

Dans les faits, comment est vécue cette participation à la décision? Samson (1986) et Thibault (1986) tracent un profil de la situation. Le domaine du loisir incite la participation des individus non seulement aux activités, mais aussi aux actions politiques. "La participation des citoyens est vue comme une implication directe dans le processus de décision" (Samson, 1986: 7). Le citoyen est appelé à participer à la prise de décision, mais jusqu'à quel point son avis sera pris en considération? Samson (1986) exprime clairement des doutes à ce sujet.

Du côté des élus, l'idée de partage de pouvoir avec les citoyens se conçoit assez mal. Chez ces derniers, l'illusion de la participation à la prise de décision a parfois résulté en un réveil brutal. A combien d'expériences factices n'avons nous pas assisté? (Samson, 1986: 7).

Il est évident que le public a des pouvoirs réels, dont, entre autres, celui d'être consulté: "c'est le pouvoir d'influencer les décisions par une expression d'avis" (Thibault, 1986: 12). La consultation des citoyens est une façon de faire qui relève d'une conception particulière de la démocratie. En fait, cela sous-entend que "l'orientation de la société, de son environnement et de ses interventions dans le milieu appartient au public" (Thibault, 1986: 12). Après avoir exposé la problématique ainsi que la revue de littérature, l'hypothèse de recherche sera maintenant présentée.

### **1.3 Hypothèse de recherche**

Notre hypothèse de recherche prétend que les politiques et lois provinciales québécoises ont orienté les politiques municipales de loisir au cours des dix dernières années. Trois types d'influences étatiques seront étudiés afin de démontrer nos avancés.

- 1- Le principe d'équité fiscale de la loi sur la fiscalité municipale a incité les municipalités à utiliser la tarification des services de loisir comme mode de financement.
- 2- La décentralisation de responsabilités gouvernementales vers les structures de services municipaux en loisir a contribué à modifier les marges de manœuvres des municipalités.
- 3- L'application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, du projet de loi 45, du projet de loi 88 et du Programme national de soutien aux activités de loisir municipal (P.N.S.A.L.M.) ont contribué à accroître la concertation entre les intervenants municipaux.

Le chapitre suivant présente la méthodologie utilisée afin de vérifier cette hypothèse de recherche.

## CHAPITRE 2: MÉTHODOLOGIE

Notre recherche se veut principalement descriptive. Elle vise à établir une relation systémique entre des influences gouvernementales et les politiques municipales de loisir.

### 2.1 Positionnement méthodologique

L'organisation municipale ne correspond pas à un système fermé sur lui-même sans contact avec l'extérieur. Elle est en constante interaction avec les conditions extérieures, ou l'environnement du système, qui l'affectent. Les influences gouvernementales sont des conditions de contexte très importantes dans cette dynamique complexe. Les liens tissés entre l'État et les municipalités relèvent d'une relation dynamique qui entraîne une transformation de ce système interactionnel.

Dans ce système, la relation linéaire de cause à effet ne peut expliquer les rapports établis. On ne peut y démontrer de causalité linéaire. La causalité est systémique et respecte le principe d'équifinalité, c'est à dire que les mêmes causes n'ont pas nécessairement les mêmes conséquences et des conséquences identiques proviennent de causes différentes. La démarche

systémique est donc la seule à pouvoir apporter un éclairage sur ce système complexe.

## **2.2 Présentation de l'analyse systémique**

### **2.2.1 Qu'est-ce qu'un système?**

Le système pourrait être présenté comme étant "un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but" (De Rosnay, 1975: 91). Pour leur part, Hall et Fagen (1956) cités dans Watzlawick et al. (1972) définissent le système comme: "Un ensemble d'objets et les relations entre les objets et leurs attributs" (1972: 120). Dans cette définition, certains éléments clés apparaissent: les éléments ou objets du système; les attributs qui représentent les propriétés des éléments; les relations qui réunissent et maintiennent les éléments du système. A cette définition, il est possible de rajouter l'aspect dynamique et l'aspect finalité qu'apporte la définition de Joël de Rosnay (1975). Ces deux définitions se complètent et nous permettent d'avoir une vue précise de la dynamique systémique.

Comme le souligne De Rosnay (1975), il existe deux types de système: ouvert et fermé. Le système fermé ne se retrouve que dans certains laboratoires aseptisés, dans des conditions très contrôlées. Le système ouvert, pour sa part, est en relation constante avec son éco-système. La complexité

est une donnée essentielle du système ouvert. Cette notion, à la base même de l'approche systémique, pourrait être illustrée par les points suivants:

Un système complexe est constitué par de grande variété de composants ...;

- Ces éléments sont organisés en niveaux hiérarchiques internes ...;
- Les différents niveaux et éléments individuels sont reliés par une grande variété de liaisons ...;
- Les interactions entre les éléments d'un système complexe sont d'un type particulier. On dit que ces interactions sont non linéaires (De Rosnay, 1975: 94).

### **2.2.2 Théorie générale des systèmes**

La théorie générale des systèmes peut aider à la compréhension des systèmes complexes, des systèmes en interaction. Selon Von Bertalanffy (cité dans Watzlawick et al., 1972: 118), cette théorie générale des systèmes se définit comme étant "la formulation et la dérivation des principes valables pour les "systèmes" en général" (Von Bertalanffy, 1950).

### **Le Moigne: les quatre préceptes**

Dans son livre intitulé La théorie du système général: Théorie de la modélisation, Le Moigne (1977) nomme les "préceptes" du nouveau discours de la méthode: précepte de pertinence, précepte de globalisme, précepte

téléologique, et précepte d'agrégativité. En voici une brève présentation.

Le précepte de pertinence implique que tous les objets qui sont considérés se définissent par rapport aux intentions implicites ou explicites du modélisateur. Il faut avoir la souplesse de remettre en question cette définition, car si les intentions portées se modifient, alors automatiquement la perception va être aussi changée.

Le précepte de globalisme implique que l'objet à étudier doit toujours être positionné dans un contexte de globalité, dans un tout complet. Il faut le voir dans ses relations fonctionnelles avec son environnement.

Le précepte téléologique souligne que l'objet ne doit pas être compris en lui-même, mais par son comportement. Il s'agit de comprendre le comportement et les ressources que cet objet peut mobiliser par rapport au projet que le modélisateur lui attribue.

Le précepte de l'agrégativité sous-entend que toute représentation de l'objet peut seulement être simplificatrice. Il suffit alors de trouver les moyens pour faire la meilleure sélection possible et ne pas se faire d'illusion, jamais un objet ne pourra être cerné totalement (Le Moigne, 1977). Jacquard abonde dans le même sens, en affirmant qu'un objet ne peut jamais être totalement connu.

Connaître tout est impossible. Il n'est pas nécessaire d'introduire ici les réflexions sur l'impossible délimitation de l'univers, ou les relations d'incertitude sur la physique quantique nous montrant que la moindre particule est trop riche de caractéristiques pour que la connaissance que nous en avons puisse être totale (Jacquard, 1989: 120).

### **2.2.3 Analyse des systèmes complexes**

Les systèmes complexes sont difficilement prévisibles. "Les liens qui unissent les éléments sont si étroits qu'une modification de l'un entraînera une modification de tous les autres et du système entier" (Watzlawick et al. 1972: 123). Pour analyser ce type de système, il faut procéder de façon systématique et rigoureuse. Plusieurs formes d'analyse systémique ont été élaborées dont celles de De Rosnay et de Checkland. Dans cette recherche, la grille utilisée sera composée d'éléments en provenance de ces deux auteurs. Les deux grilles sont présentées dans les paragraphes qui suivent.

#### **Grille d'analyse de Joël De Rosnay**

L'étude du comportement dynamique des systèmes complexes se fait suivant trois étapes fondamentales, soit: l'analyse de système, la modélisation et la simulation. L'analyse de système, selon De Rosnay (1975) "consiste à définir les limites du système à modéliser, identifier les éléments importants et les types d'interactions entre ces éléments, puis déterminer les liaisons qui les

intègrent en un tout organisé" (De Rosnay, 1975: 11). La modélisation consiste en une reproduction fictive d'un modèle réel, à partir des données qui ont été recueillies grâce à l'analyse des systèmes. De l'auteur, nous retiendrons ces deux premiers aspects pour notre recherche. La simulation dépasse notre objet d'étude.

### **Grille d'analyse de Checkland**

Pour Peter B. Checkland (1981) l'analyse "des systèmes souples" permet de décomposer en unité les différents composantes du système. Elle peut se résumer en six points. Les acteurs du système sont ceux qui agiront dans le processus de transformation, d'interaction entre les composantes. Les usagers du système deviennent les bénéficiaires des extrants ou outputs du système. Le troisième point est le processus de transformation du système. La "weltanschauung" est la vision du monde ou le sens dominant d'une situation problématique. L'environnement du système est aussi important, il correspond aux conditions extérieures qui affectent le système. Les propriétaires du système peuvent décider d'introduire ou non un changement dans le système. Cette grille servira partiellement à l'élaboration du modèle.

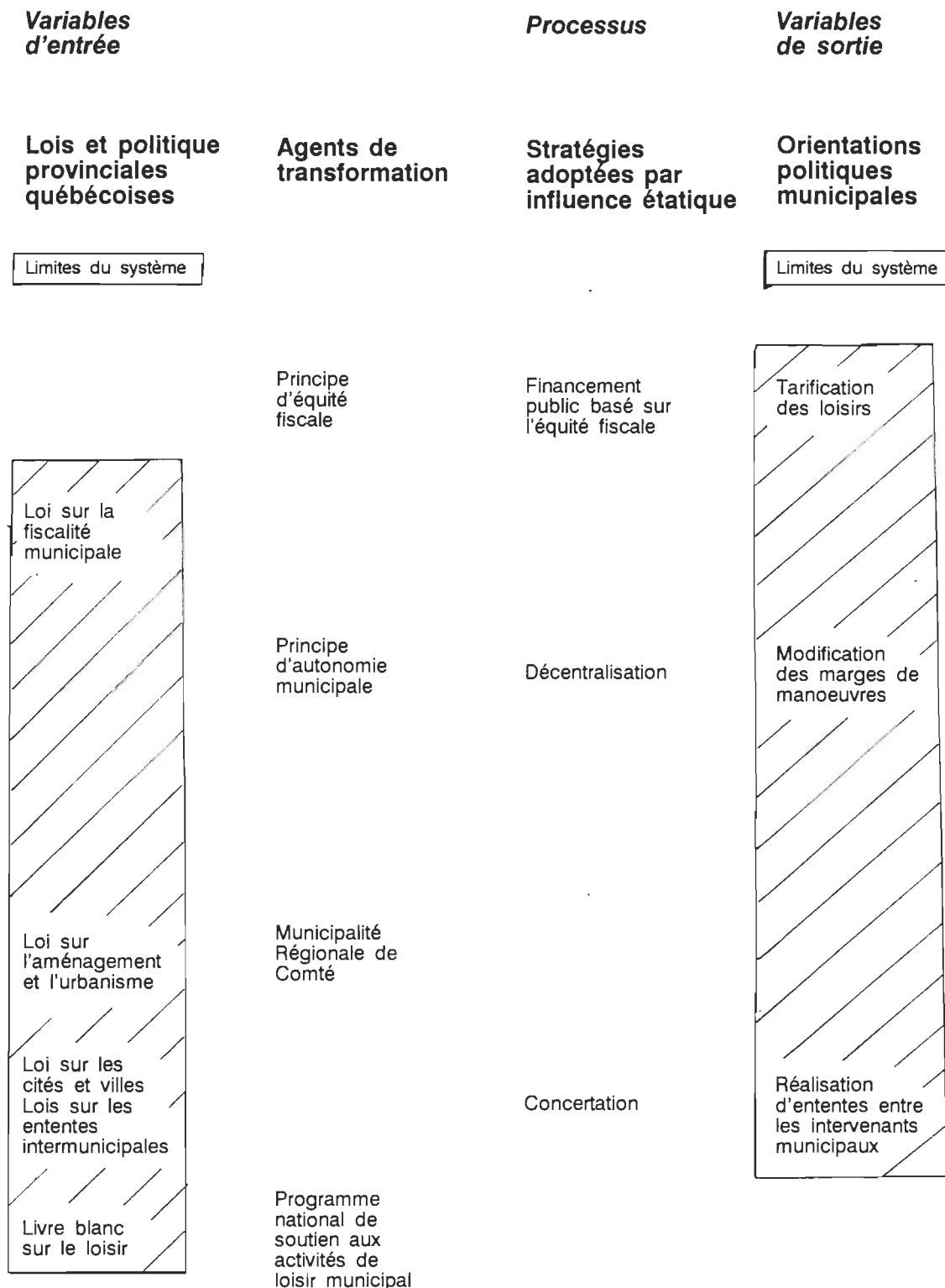
## **2.3 Application de la grille d'analyse et modélisation**

### **2.3.1 Identification des étapes méthodologiques**

Pour réaliser cette étude, nous allons appliquer à notre sujet une partie des deux grilles décrites précédemment. Chacune, prise indépendamment, ne pouvant pas correspondre à la totalité de l'analyse du système. Les tableaux élaborés à partir des deux grilles sont des représentations symboliques des relations État-municipalité. Les documents législatifs et politiques formant la réforme municipale ont été décrits dans la revue de littérature. Les tableaux qui suivent permettront de positionner les trois différents volets de l'hypothèse, les limites du système ainsi que l'identification des éléments du modèle. Puis, les interactions qui s'effectuent entre les éléments du système apparaissent dans le deuxième tableau.

Le tableau 1, Limites du système, agents de transformation, stratégies adoptées par influence étatique, montre la représentation schématique des trois volets décrits dans l'hypothèse de recherche..

**Tableau 1: Limites du système, agents de transformation, stratégies adoptées par influence étatiques**



*Limites du système*

Les relations tissées entre le palier provincial et les municipalités sont fort complexes et très nombreuses. Le tableau délimite les éléments qui seront étudiés de façon plus particulière. Un système complexe ne peut être représenté sous forme linéaire, avec un point de départ et une fin. Pour les besoins de cette recherche, des variables d'entrée et des variables de sorties sont déterminées, correspondant au déroulement du texte dans le chapitre suivant.

Les variables d'entrée dans ce système ne sont pas des individus qui posent des actions dans le but d'agir sur le processus de transformation, mais plutôt des concepts législatifs, administratifs qui orientent les interactions.

Les variables d'entrée sont les lois et politiques gouvernementales québécoises, nos variables de sortie sont les orientations politiques municipales. Les variables de sortie sont respectivement pour chacune des stratégies, la tarification des loisirs, la réduction des marges de manœuvres, la réalisation d'ententes entre les intervenants municipaux.

*Les agents de transformation du système*

Les agents de transformation du système sont respectivement le principe d'équité fiscale, le principe d'autonomie municipale, le programme

national de subvention aux activités de loisir municipal (PNSALM). Ces agents entraînent des modifications au niveau de chacun des volets.

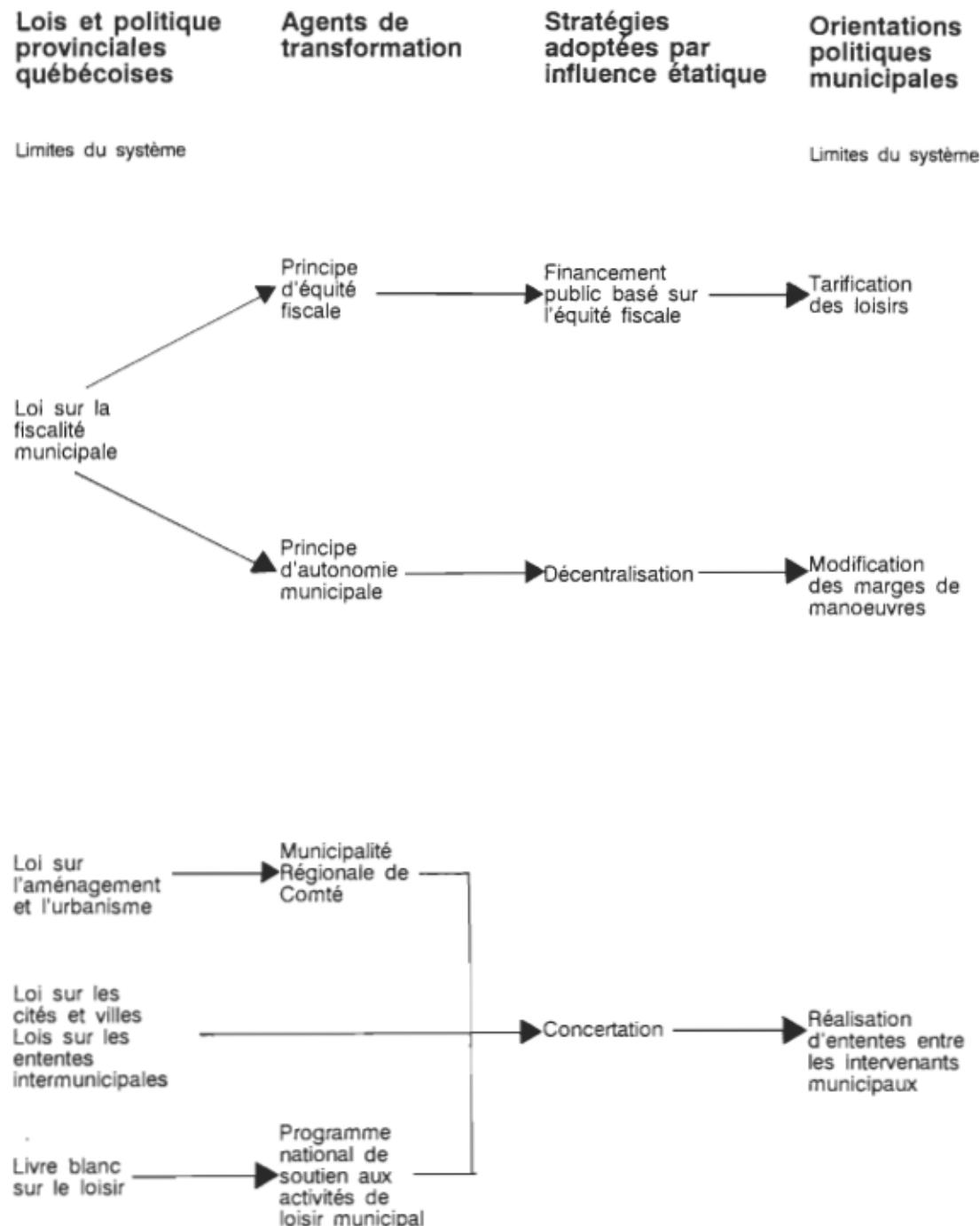
#### *Stratégies adoptées par influence étatique*

L'hypothèse indiquent trois stratégies qui seront décrites en détail au chapitre suivant. Elles ont été adoptées par les municipalités suivant trois types d'influences, soit: financement public des loisirs, décentralisation, concertation.

#### **2.3.2 Description des éléments du système et ses interactions**

La présentation des éléments et de leurs relations constituent le modèle global. Ce modèle est présenté au tableau 2, Éléments du système et ses interactions.

**Tableau 2: Éléments du système en interaction**



Ce tableau présente de façon plus détaillée les relations entre les principaux éléments constituant le système. Cette représentation ne fait que montrer le sens des rapports entre les variables d'entrée et de sortie de même qu'elle positionne les différents éléments dans leur parenté systémique. Les lois et politiques provinciales québécoises

Les politiques et lois provinciales québécoises sont formés de la loi sur la fiscalité municipale, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et le Livre Blanc sur le loisir au Québec, la loi concernant les ententes inter-municipales qui modifie un article de la loi sur les cités et villes, deux autres lois, projet de loi 88 et projet de loi 45, changent la loi sur les cités et villes et la loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ces documents orientent le visage politique du loisir municipal, cette orientation est démontrée dans les chapitres 3 et 4.

### ***Influences Étatiques: stratégies adoptées***

#### *Financement public des loisirs*

L'équité fiscale a engendré une modification dans le mode de financement public des loisirs. En termes concrets, l'utilisateur a dû payer un tarif pour avoir accès aux activités de loisir.

*Décentralisation*

Dans une philosophie de plus grande autonomie municipale, l'État a procédé à une décentralisation, un transfert de responsabilités gouvernementales au palier local. Par contre, comme le transfert de ressources financières n'a pas eu lieu, les édiles considèrent qu'ils y ont été brimé dans leur autonomie (Rapport Parizeau, 1986).

*Concertation*

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme créa les municipalités régionales de comté (M.R.C.). Ces nouvelles structures forment des tables de concertation indispensables au niveau régional.

La loi sur les cités et villes a mis en place des processus législatifs facilitant la création d'ententes inter-municipales de concertation entre les intervenants.

Le Livre Blanc sur le loisir au Québec annonçait la mise en place d'un programme de subvention aux activités de loisir municipal. Le programme national de soutien aux activités de loisir municipal (PNSALM) comportait, dans ses critères d'éligibilité un volet incitatif à la concertation.

Ainsi, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la loi sur les cités et villes, et le Livre Blanc sur le loisir au Québec incitaient de façons implicite ou explicite les municipalités à la concertation. Elle s'est manifestée sous forme d'ententes entre les intervenants.

En résumé, les éléments qui composent le modèle ont été présentés. Les interactions illustrées dans le tableau deux seront quant à elles décrites dans l'analyse des résultats au chapitre suivant. Car l'étude des interactions est en relation directe avec la vérification de l'hypothèse. L'ensemble de la description des éléments sera repris pour montrer de façon détaillée la nature des liens qui les unit.

## CHAPITRE 3: RÉSULTATS D'ANALYSE

Ce chapitre vise à détailler chacun des éléments qui composent l'hypothèse précédemment présentée et à décrire les relations qui existent entre eux. Il est divisé en trois différentes sections, soit: la décentralisation, la concertation et le financement public des loisirs, ceux-ci constituant les acteurs principaux qui ont influencé les municipalités dans l'orientation de leurs politiques de loisir.

### 3.1 Dimension financement public des loisirs du modèle

Cette section porte sur le volet financement public des loisirs de l'hypothèse, soit: "Le principe d'équité fiscale de la loi sur la fiscalité municipale a incité les municipalités à utiliser la tarification des services de loisir comme mode de financement". Les éléments faisaient partie de ce volet du modèle, l'équité fiscale, la tarification et le financement public des loisirs seront analysés.

### **3.1.1 Mode de financement des municipalités**

A travers la réforme municipale, la loi sur la fiscalité municipale a eu une influence particulièrement grande quant à l'imposition d'une taxe, sous forme de tarification, au niveau municipal. Elle entraîne des modifications dans le comportement des décideurs municipaux grâce à l'équité fiscale. Les municipalités augmentent leur revenu autonome, par l'entremise du principe de l'équité fiscale. Ce principe directeur de la loi favorisait la tarification des services municipaux de loisir.

#### **Taxation selon la capacité de payer**

##### *Taxation non équitable*

Avant la mise en application de cette loi, les municipalités prélevaient un impôt selon le principe de la capacité à payer. Il est apparu que cette façon de taxer comportait une forme de redistribution des revenus. En taxant selon la capacité à payer, d'une part cela n'était pas équitable pour tous les citoyens et d'autre part, cela constituait une redistribution des richesses. Les structures décentralisées que représentent les municipalités ne sont pas autorisées à exécuter ce type de transaction.

### *Taxe foncière finançant les activités de loisir*

Dans beaucoup de municipalités, les activités offertes par les services de loisir et culture étaient financées par la taxe foncière générale, alors qu'une partie de ces services aurait pu être tarifiée suivant le principe de taxation selon le bénéfice reçu (Lachance, 1981). Selon Bélanger (1987), la municipalité ne doit répartir les coûts de ces services parmi les citoyens que selon leur degré d'utilisation.

"L'usage d'un impôt reposant sur la capacité de payer comporte des effets de redistribution de revenu. Or le territoire limité des municipalités, de même que la nature des services qu'elles doivent offrir, ne leur permettent pas toujours de remplir de façon efficace cette fonction de redistribution. Il est donc apparu qu'au palier municipal, l'équité fiscale devait idéalement reposer sur le principe de taxation selon le bénéfice reçu" (Rapport du comité conjoint sur la fiscalité (1978) cité par Bélanger, 1987:19).

## **Équité fiscale**

### *Présentation du principe*

Le principe d'équité fiscale vise à éliminer toutes formes d'utilisation abusive de la taxe foncière à des fins de redistribution. Suivant ce principe, il faut alors faire "payer les utilisateurs de services en fonction de la qualité

de services consommés" (Bélanger, 1987: 19).

... la taxation selon le bénéfice reçu est la volonté de reproduire du moins partiellement pour le secteur public, les conditions qui prévalent sur les marchés privés ... lorsqu'un individu reçoit un bénéfice direct et mesurable de la consommation d'un service municipal, il semble juste et souhaitable qu'il paie pour les bénéfices ainsi reçus (Lachance, 1981: 251).

Ainsi les années 1980 ont vu apparaître de manière plus officielle la tarification selon le principe du bénéfice reçu dans les services municipaux. Cette vague proclamait l'équité fiscale pour tous les citoyens, suivant la loi sur la fiscalité municipale.

#### *Taxation des services de loisir*

Dès lors, un nouveau mode de taxation sous forme de tarification des services va être utilisé, principalement au niveau des services de loisirs municipaux.

Le rapport Parizeau (1986) a fait certaines recommandations à ce sujet. "Que, dans le cas spécifique des loisirs, les municipalités financent par la taxation la mise en place des installations et des équipements. Que la tarification porte sur les dépenses courantes" (URBA, 1987: 15). En d'autres termes, cela implique que la municipalité doit pouvoir financer à même la taxation "la mise en place des installations et des équipements requis, la

tarification ne couvrant alors que les frais d'entretien des installations" (Petrelli, 1990: 26).

### *Accessibilité démocratique du loisir?*

Ce mode de taxation va à l'encontre du principe tant défendu dans le Livre Blanc sur le loisir au Québec (1979) de l'accessibilité démocratique de tous les citoyens au loisir. Certains individus, plus démunis financièrement, seraient alors privés des activités de loisirs offertes par les services municipaux.

#### **3.1.2 Tarification des loisirs municipaux**

##### *Définition du concept*

La tarification découle du principe de la taxation comme "une notion reliée à l'approche de la taxation selon le bénéfice reçu qu'il s'agisse d'un prix ou d'une taxe individuelle ou de groupe" (Lachance, 1981: 251).

La tarification est un moyen qui s'offre aux municipalités pour financer les biens et services. Certains citoyens peuvent décider ou non d'en consommer sans que cela n'ait de répercussions majeures sur les autres individus. La tarification permet de faire payer l'usager selon le bénéfice qu'il

reçoit et non pas en fonction de sa richesse foncière. Cela permet d'éviter le gaspillage et la surconsommation de service. De façon à élargir davantage cette pratique, le rapport Lemieux propose "de doter les municipalités locales d'un pouvoir général de tarification de leurs services" (Rapport Lemieux, 1986: 48).

#### *Un tarif aux activités de loisir*

Selon D'Amours (1987), avec l'introduction d'un tarif rattaché aux activités de loisir "les municipalités ont modifié leur mode de financement traditionnel. On assiste à une tendance vers l'adéquation entre le coût d'opération d'une activité et le tarif chargé à l'usager" (D'Amours, 1987: 239-240).

Par ailleurs, certains excès sont faits au niveau de la tarification par les municipalités. Les différences de coûts pour les mêmes activités sont notables. Ainsi, certaines catégories de clientèles et d'activités seraient favorisées comparativement à d'autres (D'Amours, 1981).

Il existe en 1981, une tendance plus prononcée qu'auparavant à recourir à la tarification comme forme de financement. De nombreuses villes québécoises imposent présentement des tarifs de participation à la plupart des activités de loisir ou services connexes ... des différences trop marquées existent entre les tarifs exigés pour bénéficier d'un service ou participer à une activité (D'Amours, 1981: 293).

### 3.1.3 Privatisation

#### Tarification suivie de privatisation

##### *Le piège des lois de la concurrence*

Cette tendance à la tarification a été suivie de près par la privatisation des services. En imposant un tarif sur les services de loisir, l'administration publique municipale ouvrirait alors les portes aux lois du marché et la possibilité de faire de la privatisation.

Tant que les activités étaient financées par les municipalités avec la taxe foncière, cela assurait une gratuité et n'intéressait donc pas les entreprises privées. Avec l'imposition d'un tarif, cela permet à plusieurs types d'organisations de prendre en charge ce service à la place de la municipalité.

##### *Les intentions municipales ... au départ*

Comme le note l'Association Québécoise des Travailleurs en Loisir, les intentions des municipalités étaient claires:

... en premier lieu, il est évident que la structure publique est la seule qui puisse assurer pleinement la participation démocratique des citoyens. Tôt ou tard, en effet, la structure liée à des intérêts privés restreint la portée de son action, accorde plus d'importance à l'espoir des bénéfices qu'à la satisfaction des

besoins fondamentaux des citoyens, attribue les postes et la responsabilité selon la contribution financière plutôt que selon le besoin ou le dévouement (AQTL, 1980: 71-72).

### **Québec: une société libérale de consommation**

Le Québec est une société libérale de consommation. "La société libérale est, entre autre, caractérisable par son modèle de croissance économique, fondé sur la privatisation des rapports de productions et l'appropriation privée des biens et des services" (Pronovost, 1979: 54). Ce discours découle du libéralisme d'Adam Smith: inauguration d'une forme d'émancipation de l'économie par rapport à l'État et la politique.

On assiste de plus en plus à l'émergence d'un phénomène qui se popularise sous le vocable: "libéralisme de notre temps". Le principe d'individualisme prend beaucoup d'ampleur, lui aussi. Ce qui en ressort donne une forme nouvelle de libéralisme qui tente "de remplacer tout ce qui ressemblait à la planification gouvernementale et sonnait comme étatisme, collectivisme, dirigisme, etc. par imagination créative, initiative individuelle, liberté d'entreprendre, etc." (Beaudry & Jalbert, 1987: 18).

## **Privatisation des services de loisir**

### *Restrictions financières*

Le phénomène de privatisation vient tout juste d'atteindre le palier du gouvernement local au plan des services culturels et récréatifs. On peut s'attendre à ce qu'il s'étende assez rapidement, puisque comme aux Etats-Unis et ailleurs, il est fortement lié à des problèmes de restrictions financières (D'Amours, 1985: 9).

Aux prises avec des pressions politiques, ayant peu d'information sur ce sujet, entraînés par le flux ininterrompu des routines quotidiennes et peu enclin aux remises en question, certaines municipalités souscriront sans réserve à la privatisation (D'Amours, 1985).

### *L'État prône une philosophie de privatisation*

A travers le programme électoral du Parti Libéral du Québec, cette philosophie de privatisation ressort assez bien:

L'État, en matière de loisir ne peut plus attribuer son aide sans discernement pour entretenir un système récréatif à dépendance élevée ... En ce sens, la libéralisation rentable et économique du loisir sera la ligne souple que la Parti Libéral du Québec entend suivre au pouvoir (1985: 8)

Ce même programme ajoute que "l'État est conscient des effets négatifs de concurrence qu'il confronte à l'industrie privée dans tous les secteurs récréatifs" (Programme du P.L.Q., 1985: 12).

### **Municipalité et entreprise privée: concurrence ou entente?**

#### *Connaissance des services offerts*

Les municipalités ne veulent pas faire concurrence à l'entreprise privée dans les secteurs où cette dernière est puissante. Les administrations locales doivent prendre en compte l'entreprise privée lors de la planification et du développement du loisir sur leur territoire. Cela sous-tend évidemment une possibilité de faire-faire ou de privatisation à plus ou moins long terme.

#### *Ententes entre les municipalités et les entreprises*

Des ententes se sont développées entre les municipalités et les entreprises, certaines ont très bien fonctionné et ont été lucratives tandis que d'autres n'ont pas donné d'aussi bons résultats.

D'Amours (1987) a d'ailleurs mis en évidence l'importance du faire-faire en loisir. Une enquête effectuée auprès des municipalités de 4000 habitants et plus, a indiqué que 89,8% d'entre elles déléguait des responsabilités aux

associations communautaires et 74,2% le faisaient avec l'entreprise privée.

Il existe d'ailleurs une mine de renseignements qui pourraient être très utiles pour les conseils municipaux qui voudraient tenter ce type d'expérience. Le rapport Parizeau (1986) proposait "que l'Union des Municipalités du Québec analyse, collige et diffuse les résultats des expériences de faire-faire qui ont été faites dans le milieu municipal" (1986: 242).

#### *Municipalité soumise à la concurrence ou à la législation provinciale?*

Si les municipalités ne font pas entrer les lois du marché dans leurs services de loisir afin de pouvoir être compétitives avec les entreprises privées, elles seront, malgré tout, dans l'obligation de tarifier ces services, à cause de la législation. D'ailleurs, le gouvernement adoptait en ce sens une loi modifiant la loi sur la fiscalité municipale (1988, chapitre 76) qui "indique clairement l'intention du législateur d'instaurer au palier local le pouvoir général d'utiliser la tarification pour financer à peu près n'importe quelle dépense" (Bélanger, 1990: 17).

### **3.1.4 Mixité des modes de financement**

*Tarification: nouveau mode de taxation*

Ce volet tentait de mettre en évidence un lien incitatif en provenance du gouvernement envers les municipalités à travers la tarification des services. Le principe d'équité fiscale avait ouvert une porte à la tarification. D'ailleurs, les municipalités qui subventionnaient les services de loisir suivant le principe de la capacité de payer ont dû modifier leur façon de faire.

*Citoyen: du bénéficiaire au client*

La municipalité, en imposant une tarification à ses services de loisir et culture a considérablement modifié les rapports qu'elle avait développés avec le citoyen. Ce dernier change de statut aux yeux de la municipalité. Il était davantage un bénéficiaire et devient maintenant un client qui paye pour avoir accès aux services.

### **3.2 Dimension décentralisation du modèle**

La dimension décentralisation se rattache au volet de l'hypothèse correspondant, soit: "la décentralisation de responsabilités gouvernementales vers les structures de services municipaux en loisir a contribué à modifier les marges de manoeuvres des municipalités".

La décentralisation fait le lien entre l'autonomie et le transfert de responsabilités. Une revalorisation du pouvoir des municipalités, par le fait même de l'autonomie, peut être assurée entre autres par un accroissement des pouvoirs décentralisés.

La décentralisation consiste en un processus d'octroi d'un pouvoir par une administration centrale au profit d'un autre organisme, lequel devient alors le dépositaire de ce dernier en ce qui à trait à l'exercice, à la décision ainsi qu'aux futurs ajustements. Par conséquent, la décentralisation entraîne responsabilité en dernière instance (Berthiaume & Boivin, 1983: 31).

#### **3.2.1 Autonomie municipale**

Tous les observateurs de la scène administrative s'accordent au moins sur un point. Les deux poutres maîtresses de tout l'édifice de la décentralisation territoriale sont incontestablement l'élection des dirigeants et l'autonomie financière (Baccigalupo, 1984: 503).

La loi sur la fiscalité municipale considérait l'autonomie municipale comme un de ses principes directeurs. Ce principe est toujours aussi discuté à travers les relations État-municipalité, dix ans après l'adoption de la loi.

### **Définition de l'autonomie**

La notion d'autonomie peut être interprétée de diverses façons. Dans son utilisation quotidienne, "autonomie" prend souvent le sens de liberté, d'indépendance. Par ailleurs, suivant ses origines étymologique, autonomie vient du grec "auto", soi-même et "nomos", loi, cela signifie "contrôle de soi" (Cossette, 1985). Le terme autonomie est un peu plus complexe que ne le laisse envisager son image candide. Cossette (1985) montre bien que le concept d'autonomie, qui était relié au terme indépendance, sera de plus en plus associé au concept de dépendance. "Le concept d'autonomie implique un double concept, dépendance et séparation" (Cossette, 1985: 129)

Parizeau (1986) abonde d'ailleurs dans le même sens que Cossette (1985):

... c'est à partir de la richesse du groupe que l'individu peut se démarquer et donner une orientation et une direction à sa tentative de dépassement ... de la même façon que l'autonomie passe par la dépendance, l'être dit épanoui dépend d'un point de relativité pour pouvoir se reconnaître, se mesurer, repositionner dans sa quête vers son accomplissement. L'imaginaire dont il se nourrit pour intégrer la satisfaction de tous ses besoins tire sa force et sa richesse de la réalité de son environnement (Rapport Parizeau, 1986: 156).

Cette vision de l'autonomie n'est pas très répandue, elle se définit comme une interdépendance faite autant de dépendance que d'indépendance. Ce type de relation contradictoire doit être développé et perçu en même temps par une organisation: elle constitue une structure indépendante en soi, une entité complète, mais elle est, en même temps dépendante des relations qu'elle établit avec son environnement.

### **Autonomie de la municipalité**

#### *Indépendance*

Par ailleurs, à travers le discours des élus municipaux, la revendication d'une forme d'autonomie municipale est toujours présente. Mais, très souvent, le terme autonomie prend aisément une signification d'indépendance.

Selon Faille (1980), l'autonomie locale signifie que les municipalités doivent être en mesure de posséder le pouvoir de décision autant que le pouvoir de taxation qui est nécessaire à l'accomplissement de leur rôle de gouvernement, auprès des citoyens qui les élisent. Pour Lajoie (1968), "lorsqu'on parle d'autonomie municipale (self-government), il ne s'agit pas du pouvoir qu'aurait une collectivité locale de s'autodéterminer" (Lajoie, 1968: 218). Lajoie (1968) considère l'autonomie comme étant "une autonomie d'action et non d'existence, et encore, une autonomie limitée par la loi"

(Lajoie, 1968: 219).

### *Dépendance*

Il n'en demeure pas moins que les municipalités sont dépendantes de l'État. "La ville détient son statut de par la décision du législateur de créer une entité juridique à partir d'une agglomération d'individus" (Rapport Parizeau, 1986: 162).

A en croire un grand nombre de municipalités qui se sont présentées devant la commission, la multiplicité des contrôles gouvernementaux est bien plus attentatoire à l'autonomie de décision des municipalités. Il ne fait pas de doute que le cadre législatif et réglementaire que l'Etat impose aux municipalités peut contribuer à "uniformiser" la diversité de services que, théoriquement, on pourrait l'envisager (Rapport Parizeau, 1986: 188).

#### **3.2.2 Transferts de pouvoirs et de responsabilités gouvernementales aux municipalités**

Examinons maintenant plus en détail le principe de transferts de pouvoirs et de responsabilités gouvernementales au niveau municipal.

### **Création des municipalités: premier transfert de pouvoir**

De nombreux auteurs ont qualifié les administrations municipales de structures décentralisées par rapport au gouvernement provincial. En 1845, la première décentralisation était réalisée dans l'histoire québécoise. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique remettait la juridiction des corporations locales à chacune des provinces. L'Assemblée législative du Québec créa, légalement, toutes les municipalités québécoises. "Le système municipal québécois résulte donc des vélléités gouvernementales québécoises en matière d'organisation politico-administrative locale" (Gravel, 1987: 3). Ainsi, en 1845, tous les habitants de paroisses, cantons ou municipalités qui le désiraient, étaient constitués en corporation, suivant le terme légal. L'organisation municipale s'établissait au sein des mentalités et des actions. Ce furent les premiers transferts de pouvoirs gouvernementaux au palier municipal: cela correspondait, plus précisément à une décentralisation territoriale administrative (Viau, 1983). "Quand le législateur utilise le terme "municipalité", il perçoit cette réalité sous l'angle géographique, il érige un territoire en municipalité, il n'incorpore pas les résidents d'une circonscription territoriale" (Lajoie, 1968: 218-219).

*Les obligations municipales*

Les municipalités ont les priviléges et les obligations rattachés au titre de gouvernement (élection universelle et taxation foncière).

Ainsi, de par leur création législative et un assujettissement à l'enchevêtrement normatif des politiques et des lois, les municipalités ne peuvent pas être considérées comme indépendantes de l'État. Elles sont légalement dépendantes du gouvernement provincial, elles ne peuvent pas rejeter les politiques, lois ou conseils incitatifs de l'État, elles doivent les prendre en considération.

Crées par la loi, investies d'une juridiction déléguée, les corporations municipales sont subordonnées à la législature provinciale en ce qui concerne leur existence, leurs limites territoriales, leur juridiction administrative. Ce sont des personnes morales créées sous l'empire de la loi par l'incorporation des habitants d'un territoire donné, dont les droits et obligations sont exercés par un conseil, dans la mesure des pouvoirs accordés par la loi (Lajoie, 1968: 219).

Jusqu'à la décennie 1970-1980, où le Québec fut le théâtre de multiples réformes au palier administratif local, les municipalités avaient des dépendances financières face à l'État qui leur donnait certaines servitudes. "Il arrive que l'autorité décentralisée doit parfois coordonner ses objectifs et son activité avec les politiques de l'administration centrale. C'est là un problème de relations entre les institutions décentralisées et l'administration

centrale" (Gow, Barrette, Dion & Fortmann, 1987: 85).

### *Les contrôles de l'État*

Dans le but "de protéger les citoyens et aussi les municipalités contre elles-mêmes" (Faille, 1980: 33), l'État impose certaines restrictions aux municipalités. Le ministère des Affaires Municipales n'a pas donné le pouvoir de se gouverner et de prélever des impôts aux municipalités sans leur imposer des contrôles ou des réglementations qui régissent certaines décisions du conseil. Ce contrôle s'exerce par l'assurance du dépôt de certains rapports concernant les gestes posés par les élus municipaux ou encore par le don ou la rétention d'une approbation à certaines décisions concernant les affaires municipales. De plus, le nombre de ministères pouvant intervenir, dans l'exercice de leur fonction au niveau local, est assez élevé (Rapport Parizeau, 1986).

Selon les recommandations du Rapport Parizeau, les réglementations et contrôles ne sont pas excessifs lorsqu'ils correspondent à certaines réalités au niveau municipal. Ainsi, les politiques d'intérêt général déterminées par l'État doivent également être surveillées par l'État, par exemple, les règles de prudence, la protection de la santé et le maintien de la sécurité. Mais ce qui relève du contrôle de l'opportunité d'une décision municipale ne devrait pas, selon le rapport Parizeau, être sous la juridiction ou le droit de regard du

gouvernement provincial. "C'est ainsi que nous avons constaté que dans la majorité des cas, les actions des municipalités sont prescrites, supervisées et contrôlées par le pouvoir d'approbation et de réprobation de la Commission Municipale du Québec" (Berthiaume et Boivin, 1983: 128-129).

### **Transferts de responsabilités avec servitude**

#### *Augmentation des pouvoirs*

La municipalité possède des pouvoirs autonomes lui permettant de réglementer la vie communautaire et dispenser des services locaux selon sa discrétion. Mais l'État a commencé à mandater les municipalités afin qu'elles appliquent certaines politiques étatiques ou assument certaines responsabilités auparavant dévolues au palier provincial (par exemple: le rapport Ryan, 1991). "Les municipalités locales ou régionales pourraient dans l'avenir être appelées à gérer certains services actuellement dispensés par le Gouvernement" (Rapport Lemieux, 1986: 32). Il est vrai que pour les municipalités "la décentralisation contribuerait "à stimuler le dynamisme et la vitalité des communautés territoriales" et les rendrait plus aptes à s'adapter aux changements" (Petrelli, 1990: 22). Les municipalités, avec davantage de moyens d'action, pourraient ainsi réduire leurs dépendances face à l'État. Par ailleurs, le gouvernement provincial n'a jamais fait "connaître officiellement la liste des fonctions qu'il exerce et qui pourraient être décentralisées vers les

municipalités" (Petrelli, 1990: 22).

### *Diminution des ressources*

Par ailleurs, les municipalités, suivant la Loi sur la fiscalité municipale, sont en droit de refuser les transferts de responsabilités sans compensations financières ou tout au moins sans avoir un transfert de ressources adéquates.

#### L'État n'a pas

... tenu compte de la capacité des corporations municipales d'assumer ces nouvelles responsabilités. La question des ressources financières qui normalement devraient accompagner ces transferts a aussi été oubliée. Enfin, le consentement du monde municipal n'a pas été préalablement sollicité (Rapport Lemieux, 1986: 29).

Jean Pelletier, président de l'Union des Municipalités du Québec (1987), lors de son allocution d'ouverture dans le cadre du Sommet Québécois du Loisir, traduisait ainsi ces inquiétudes: "ce sommet ne doit être, pour l'État, l'occasion de se décharger de ses responsabilités aux dépens des autres intervenants" (1987: 64). Par ailleurs il ajoutait, dans un éditorial (URBA, 1987), que d'après la Loi sur la fiscalité municipale, l'État avait l'obligation de ne "transférer aucune fonction additionnelle aux municipalités sans assurer en même temps un transfert de ressources permettant de les assumer financièrement" (Pelletier, 1987). Cette revendication constante des municipalités a pour but d'accroître leur autonomie. Elles veulent acquérir un

véritable pouvoir exécutif (Berthiaume & Boivin, 1983).

### **3.2.3 Autonomie abusée**

Jusqu'à quel point le gouvernement provincial doit-il décentraliser des responsabilités au niveau municipal? Jusqu'à quel point les municipalités sont-elles prêtes à accepter ces transferts de responsabilités gouvernementales? Il est vrai que la loi sur la fiscalité municipale obligeait l'État à ne plus procéder à des transferts de responsabilités sans ressources.

#### **Nouvelles responsabilités sans ressources**

##### *Nouveaux pouvoirs: augmentation de l'autonomie?*

La menace de l'addition de nouvelles responsabilités socio-communautaires aux services municipaux est un bon exemple. Québec utilise le principe d'autonomie municipale pour justifier un délestage gouvernemental. A travers les rapports Parizeau et Lemieux, les municipalités ont lancé un message assez clair: "Pas de nouvelles responsabilités, sans ressources financières additionnelles" (Rapport Lemieux, 1986: 58). Selon Petrelli, "la décentralisation de nouveaux pouvoirs, si elle devait avoir lieu, devrait s'effectuer au profit des municipalités locales, et s'il s'agit de responsabilités, elle devrait s'accompagner de ressources financières adéquates" (Petrelli,

1990: 22). Les élus sont présentement insatisfaits de ces transferts de responsabilités sans transfert de ressources correspondantes.

*Transferts de responsabilités: où est la limite?*

"Les élus ont clairement fait savoir qu'ils s'opposent à appliquer et défendre auprès de la population des politiques qu'ils n'ont pas conçues et adoptées" (Rapport Lemieux, 1986: 32). Bonhomme (1987) dans un article rédigé dans La Presse s'interroge: "Jusqu'à quel point faudrait-il ainsi remettre aux administrations municipales des services actuellement assumés par le gouvernement?". Les municipalités n'accepteront pas de transfert de charges ou services sans que ne s'y rattachent les ressources nécessaires. "Les municipalités sont-elles en voie de devenir des émanations déconcentrées d'un pouvoir situé tout à fait ailleurs, dans un ordre hiérarchique supérieur" (Extrait du discours de M.J. O'Bready, Président de l'UMQ, 21 avril 1981).

*Le respect de l'autonomie*

L'État a mandaté certaines municipalités pour dispenser des services gouvernementaux et appliquer quelques-unes de ces politiques. Le gouvernement provincial devrait, selon le rapport Lemieux, "s'en tenir à des délégations de pouvoirs qui respectent l'autonomie politique, administrative et financière des municipalités" (Rapport Lemieux, 1986: 32). Il est possible que

certaines municipalités soient aptes à accepter ces transferts et aient une structure assez forte pour prendre en charge ces services gouvernementaux décentralisés. Mais, elles ne sont prêtes à le faire qu'avec la garantie d'un transfert financier additionnel rattaché à ces responsabilités.

L'Union des Municipalités du Québec, "a décidé de donner un nouveau coup de barre, à partir du principe suivant: si les villes doivent assumer plus de responsabilités (et les coûts inhérents), elles doivent disposer en retour de davantage des ressources" (Martin, 1989).

#### *Un pouvoir décentralisé: une solution pour les deux gouvernements?*

Un pouvoir remis au gouvernement municipal sans qu'aucun contrôle subséquent ne puisse survenir de l'État illustrerait l'acquisition d'un pouvoir désormais décentralisé, au niveau municipal. Plus elle aura de pouvoirs décentralisés, plus la municipalité tendra vers une situation d'autonomie (Berthiaume et Boivin, 1983). Mais, à l'heure actuelle, la situation est différente.

L'État québécois souffrirait présentement d'un grave problème d'obésité: il aurait pris l'habitude depuis la révolution tranquille, d'intervenir trop massivement dans le développement économique et social. Ce diagnostic appelle un remède: il faut soumettre le patient à un cure intense d'amaigrissement. L'État doit viser à redevenir svelte en se départissant d'un certain nombre d'organisme et se dégageant de services qui pourraient être pris en charge soit par un palier inférieur de pouvoir public (u.q. les

municipalités), soit par le secteur privé à but lucratif ou non-lucratif. A mesure qu'il rapetissera et s'assagira, l'Etat québécois laissera enfin l'entreprise privée assumer le rôle premier qui lui incombe dans le développement économique. En outre, le marché sera capable d'intervenir de façon beaucoup plus efficace que lui face aux problèmes sociaux (Vaillancourt, 1986 cité par Rapport Parizeau, 1986: 169).

*Une diversité dans la prestation des services: est-ce acceptable?*

La nouvelle mode au niveau de la gestion des administrations publiques prône une décentralisation des services vers les paliers gouvernementaux inférieurs. Les nombreuses compressions budgétaires et les déficits élevés doivent aussi inciter les administrations à prendre de telles mesures. Ainsi, le gouvernement provincial québécois lorgne du côté des municipalités, il voudrait "que les grands services gouvernementaux soient graduellement déconcentrés et éventuellement même décentralisés" (Rapport Parizeau, 1986: 177). Mais, plusieurs de ces services sont maintenant perçus par la population comme des droits acquis. Le gouvernement provincial peut admettre certaines diversités mineures au niveau de la prestation de ces services, mais il n'accepterait pas une disparition complète ou encore une "tarification qui mettrait en péril l'accès d'un grand nombre de citoyens aux services. Des normes, des standards, des obligations doivent donc être définis" (Rapport Parizeau, 1986: 177-178).

### **Le paradoxe de l'autonomie: une interdépendance**

L'autonomie, telle que vécue et pensée par les dirigeants municipaux ressemble étrangement à une forme d'indépendance. Par ailleurs, comme l'exprime les auteurs, Parizeau (1986), Cossette (1985), Lajoie (1968), l'autonomie doit être perçue comme une interdépendance. Réussir à penser l'autonomie comme une dépendance en même temps qu'une indépendance est une situation paradoxale. Ce n'est pas facile de comprendre le paradoxe, "car nous avons l'habitude de classer et de séparer les phénomènes que nous observons selon des pôles dichotomisés et de voir ce qui les oppose et les différencie" (Cossette, 1985: 125). Un paradoxe se présente sous la forme de deux niveaux logiques qui doivent être pensés en même temps. Cette première difficulté se présente aux élus municipaux en quête d'autonomie.

Les transferts de responsabilités et de pouvoirs se sont effectués dans une orientation de revalorisation du pouvoir municipal. En transférant des responsabilités au palier local, l'État voulait permettre aux municipalités d'acquérir une plus grande indépendance, ayant moins de liens de dépendance. Les décentralisations qui s'effectuent actuellement ne respecteraient pas les "règles du contrat" telles qu'elles ont été établies avec la loi sur la fiscalité municipale. Ainsi, les municipalités se sentent en droit de réclamer plus d'autonomie et moins de transferts de responsabilités sans

ressources. Par ailleurs, si elles reçoivent des responsabilités nouvelles, les municipalités ont l'impression de posséder davantage de pouvoirs et surtout plus d'indépendance face à l'État.

### **3.3 Dimension concertation du modèle**

La dimension concertation correspond au volet de l'hypothèse suivant: "L'application de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, du projet de loi 45, du projet de loi 88 et du Programme national de soutien aux activités de loisir municipal (P.N.S.A.L.M.) ont contribué à accroître la concertation entre les intervenants municipaux".

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la loi modifiant la loi sur les cités et villes concernant les ententes inter-municipales, les projets de loi 45 et 88 ainsi que le Programme de soutien aux activités de loisir municipal (PNSALM) ont créé de nouvelles habitudes de gestion au niveau des comportements des élus. Les interactions entre les orientations politiques et législatives provinciales, la structure régionale (M.R.C.) et PNSALM seront présentés dans le texte ci-dessus.

#### **3.3.1 La municipalité régionale de comté**

##### **La structure**

La municipalité régionale de comté a été créée pour répondre à une lacune de structure régionale. Les municipalités régionales de comté sont des organisations permettant aux municipalités urbaines et rurales d'être

représentées. Les municipalités sont souvent confrontées à des problèmes qui débordent leurs propres limites. Les solutions préconisées requièrent cependant la collaboration de plusieurs d'entre elles.

#### *Diversité régionale*

Les M.R.C. diffèrent entre elles par leur population, par leur superficie et par les fonctions qu'elles exercent. Ajoutées à l'implantation des bureaux régionaux de différents ministres et à la prolifération d'organismes régionaux, ces nouvelles structures ont accentué fortement les transformations affectant le monde municipal (Rapport Lemieux, 1986: 9).

Le territoire de la M.R.C. correspond à la région d'appartenance des individus. "Une municipalité régionale de comté (MRC) regroupe les municipalités d'une même région d'appartenance en vue d'exercer les pouvoirs conférés par la loi en matière d'aménagement et d'urbanisme" (M.A.M., 1980: 7).

#### *Rôle des municipalités régionales de comté*

Le conseil d'une M.R.C. est en charge de l'élaboration du schéma d'aménagement et de l'approbation des plans et règlements municipaux d'urbanisme. Ils doivent être conformes avec les objectifs du schéma. La M.R.C. peut également acquérir d'autres compétences prévues par la loi (art.

3 à 165). Depuis l'adoption du projet de 88, les M.R.C. peuvent réviser leurs lettres patentes<sup>1</sup>.

La nouvelle loi 88 prévoit que la M.R.C. pourra, à forte majorité de son conseil **acquérir compétence** sur un service municipal à l'égard de toutes les municipalités de son territoire. Elle pourra aussi, de la même façon, **accepter la délégation de tout pouvoir** du gouvernement. Les municipalités soumises à cette compétence de la MRC pourront toutefois, dans la plupart des cas, s'y soustraire en exerçant par résolution, un **droit de retrait** (Latulipe, 1988: 29).<sup>2</sup>

### *Les finances*

Les dépenses se répartissent entre les municipalités qui font partie de la municipalité régionale de comté, "proportionnellement à l'évaluation uniformisée des immeubles imposables de chaque municipalité. Ces dépenses peuvent cependant être réparties selon un autre critère que détermine le conseil" (Art. 205, L.A.U.).

Le Ministère des Affaires Municipales peut aussi accorder une aide financière aux M.R.C. pour élaborer et mettre en application le schéma d'aménagement.

---

1

Les lettres patentes représentent le texte légal grâce auquel sont constituées les M.R.C. et les municipalités.

2

Le caractère gras est de l'auteur du texte, J.-M. Latulipe.

C'est pourquoi, conformément à l'engagement pris dans le cadre de la réforme sur la fiscalité municipale de ne pas confier de responsabilités nouvelles aux municipalités sans accorder une source de revenus additionnels, le gouvernement entend verser aux municipalités régionales de comté des subventions pour leur permettre d'assumer pleinement les responsabilités que leur confère la loi (Ministère des Affaires Municipales (A), 1983: 15).

### **Les pouvoirs**

Les compétences de la M.R.C. peuvent être définies sous forme de pouvoirs spécifiques et d'ententes. La municipalité régionale de comté détient les pouvoirs relativement à l'aménagement et l'urbanisme, ainsi que les pouvoirs d'une corporation de comté dont elle peut se doter à l'égard des cités et villes de son territoire soit une entente avec une corporation de comté. "Par définition, les M.R.C. sont plus fonctionnelles, car elles ont des pouvoirs plus importants que les anciennes municipalités de comté, à savoir, la responsabilité qui leur incombe en matière d'aménagement du territoire" (Gravel, 1987: 14).

Il est possible pour la MRC de conclure avec une corporation municipale régie par la loi sur les cités et villes ou par le code Municipal, des ententes par lesquelles elle pourrait exploiter un système de gestion des déchets, expédier des avis et des comptes de taxes et percevoir des taxes (Ministère des Affaires Municipales (B), 1983: 6).

## **La concertation locale**

De ce fait, la coordination des actions du gouvernement et celles du monde municipal ne peut rarement se limiter à une seule municipalité. Dans cette perspective, il s'avère nécessaire pour des territoires ayant des problèmes, des intérêts et des objectifs communs que soit élaboré un schéma d'aménagement couvrant ces territoires. Cette responsabilité politique doit être assumée autour d'une table de concertation où sont regroupés les représentants des municipalités concernées (Ministère des Affaires Municipales (B), 1983: 1).

La mise en place des schémas d'aménagement par les M.R.C. a mis en évidence l'exercice nécessaire de concertation entre les municipalités. Ainsi, "certaines M.R.C. jouent de plus en plus un rôle de palier administratif pour les municipalités composantes" (Rapport Parizeau, 1986: 142). De fait, grâce à certaines ententes inter-municipales, les M.R.C. assument certaines compétences locales.

## **Une structure hybride**

Les ambiguïtés ne manquent pas autour des MRC. Issues des anciens conseils de comté, elles s'enracinent très bien dans la tradition politico-administrative québécoise; de création récente, dans un contexte politique précis, elles sont souvent perçues comme des hybrides, contrôlées par les municipalités membres et recevant leurs budgets du gouvernement du Québec. Instrument de l'Etat, ou instrument des municipalités? Nouveau palier de gouvernement? (Rapport Parizeau, 1986: 245).

Historiquement, les M.R.C. ont été créées par le gouvernement provincial. "Et non seulement, leur a-t-il donné leur statut et leurs structures, mais il a même fourni une bonne partie des ressources financières nécessaires pour les faire fonctionner" (Rapport Parizeau, 1986: 186). Les élus municipaux ne sont pas intéressés à voir un palier de gouvernement régional. Par contre, peu d'intervenants souhaitent la disparition des municipalités régionales de comté.

### **Une structure régionale de concertation**

Les M.R.C., au cours de l'élaboration du schéma d'aménagement, doivent travailler en concertation de façon assez intense avec chaque municipalité de la région, membre du conseil. "On sait que la M.R.C. a pour objectif une recherche de concertation avec les municipalités et le gouvernement" (Berthiaume & Boivin, 1983: 135).

Sur le plan général, on peut dire que la LAU tend de façon significative vers une réelle décentralisation, en délaissant le pouvoir de réprobation automatique du gouvernement, tout en mettant en place un nouvel ordre politique municipal par la création des municipalités régionales de comté. ... le pouvoir de révocation et d'approbation de la loi sur les cités et villes est remplacé par une mécanique d'échange qui favorise la concertation entre les acteurs (Berthiaume & Boivin, 1983: 132-133).

*Diversité régionale dans les modes de gestion*

Cette structure régionale est un excellent instrument de concertation et de gestion en commun des services municipaux (Rapport Parizeau, 1986). La M.R.C. est un palier administratif géré par les municipalités, il est alors possible de voir une variété de points de vue se manifester. "Pourquoi toutes les M.R.C. feraient-elles les mêmes choses" (Rapport Parizeau, 1986: 187). En suivant une attitude qui s'est développée dans l'administration publique: "si une structure est bonne, elle doit être bonne partout. Et si elle ne peut s'appliquer partout, elle ne doit être établie" (Rapport Parizeau, 1986: 185). Les M.R.C. pourraient-elles faire les choses autrement? Dans une structure administrative si peu enclin à la diversité et à la créativité, comme celle de l'État, est-il vraiment possible d'aller à l'encontre des manières habituelles de faire?

*Réaction municipale: perte de pouvoir ou augmentation de concertation?*

Les municipalités ont deux types de réactions à l'instauration du palier régional: déléguer davantage de responsabilités à la structure régionale; s'offusquer des décentralisations de services gouvernementaux au palier régional, ou d'une perte de responsabilité en matière d'aménagement et urbanisme.

### **3.3.2 Programme d'incitations à la concertation en loisir**

La maîtrise d'oeuvre en matière de loisir est intimement liée à la capacité financière et technique d'assumer ce rôle.

#### **Programme de subvention**

##### *Description générale du programme*

Le programme PNSALM soutient les municipalités dans leur rôle de maître d'oeuvre de l'organisation et du développement du loisir. PNSALM favorise la participation des citoyens au processus de décision ainsi que la concertation avec les divers intervenants en loisir. Ce programme vise à "s'assurer du maintien, sur le territoire municipal, d'un mécanisme de consultation qui permette à la population en général et aux organismes de s'exprimer sur le loisir communautaire" (MLCP, 1985: 1). Ce programme incite les municipalités à mieux connaître l'offre d'activités et de services, afin de répondre aux besoins des citoyens. Cette notion se retrouve dans les objectifs généraux de PNSALM: "inciter la municipalité à se concerter avec les divers intervenants en loisir sur son territoire" (MLCP, 1983: 1).

*Les deux objectifs du programme*

Ce programme devait d'abord inciter les municipalités à la consultation avec les citoyens et à la concertation avec le milieu scolaire et les organismes locaux et régionaux de loisir. Le programme PNSALM privilégiait l'utilisation de la concertation, des communications inter-municipales et scolaires-municipales. Un volet particulier incitant à l'inter-municipalisation était d'ailleurs élaboré à travers ce programme. Les municipalités de moins de 5 000 habitants avaient fortement avantage à se regrouper pour mettre en commun leurs ressources singulières sur une base inter-municipale.

Un second objectif poursuivi par le programme est d'amener un support technique à l'organisation du loisir local, tels les guides pratiques.

*Guides favorisant les ententes*

Afin de réaliser ces objectifs, le gouvernement provincial a construit des guides pratiques.

- Guide à la municipalité pour l'élaboration d'un plan triennal;
- Guide à la municipalité pour l'élaboration de sa programmation annuelle;
- Guide pour l'élaboration d'une entente inter-municipale dans le domaine du loisir;
- Guide "consulter pour mieux décider";
- Guide "Pour bien s'entendre".

## PNSALM: manière de voir le loisir municipal

### *Philosophie du loisir?*

Dans les faits, PNSALM s'inscrit dans une ligne de pensée qui a poussé le gouvernement provincial à mettre sur pied des programmes de subventions aux équipements et activités de loisir afin de permettre aux citoyens de prendre en main les loisirs municipaux. Ces subventions "ont permis à certaines municipalités de recevoir des sommes d'argent importantes" (D'Amours cité par Giroux, 1990: 23).

### *Les impacts pour le citoyen*

Des changements sociaux ont modifié les valeurs et pratiques de loisir de la population, mais les programmes d'activités n'ont pas suivi ces modifications, ils n'ont pas été changé en fonction des nouveaux besoins des individus.

Il y a eu un déclin de la participation des jeunes dans les arénas au début des années quatre-vingt. Ceux-ci ont plutôt suivi leurs parents sur les pentes de ski durant les fins de semaine. Mais on a continué à construire des arénas, en partie parce que le gouvernement participait à leur construction par des subventions à frais partagés (D'Amours cité par Giroux, 1990: 23).

*Régionalisation du programme de subvention*

Des propositions ont été faites, durant le Sommet Québécois du loisir, afin que soit refondu ce programme dans une enveloppe monétaire régionalisée. Les intervenants avaient soumis la possibilité que les régions et les municipalités puissent avoir le droit aux différences, à la diversité dans le mode d'organisation, dans les programmes et les services. Il a aussi été recommandé par les participants du Sommet que soit régionalisé le processus décisionnel. Les directions régionales du ministère, en concertation avec les divers intervenants locaux (les municipalités, les commissions scolaires et les organismes), seraient aptes à juger de la valeur des projets présentés et à évaluer l'enveloppe budgétaire qui serait allouée. Le programme national de soutien aux activités de loisir a cessé de dispenser ses subventions en 1987.

Serait-il possible de conclure que les municipalités n'avaient plus besoin d'argent ou que le gouvernement a évalué, à la suite du Sommet québécois sur le loisir, que les objectifs majeurs de ce programme avaient été réalisés: les municipalités ont-elles développé des mécanismes de concertation suffisamment efficaces?

### **3.3.3 Mécanismes de concertation**

La concertation et l'inter-municipalisation étaient des objectifs très importants pour PNSALM. La municipalité régionale de comté, elle aussi, joue un important rôle de catalyseur en terme de concertation.

#### **Concertation entre les intervenants**

La concertation entre les intervenants est un thème beaucoup plus populaire que les notions d'ordre et de structure. Tous les intervenants sont conscients que l'action municipale doit se faire en collaboration avec tous les acteurs et organismes en loisir. La concertation permet une offre de services qui correspond mieux aux besoins des citoyens, une harmonisation des programmes d'activités, un meilleur soutien aux organismes locaux ainsi qu'une utilisation optimale des équipements.

#### **Concertation scolaire-municipale**

La concertation ne se réalise pas toujours de façon optimale. La municipalité apprend à travailler avec les autres intervenants. La concertation scolaire-municipale n'est pas toujours un geste automatique et évident. Dans certaines situations c'est un rêve que de penser mettre en commun des équipements de loisir. Par ailleurs, il existe actuellement une forte incitation

en provenance des différents ministères pour que les municipalités et les commissions scolaires réussissent à s'entendre.

### **Concertation intégrée dans un processus de loisir**

Certains progrès ont été faits depuis plusieurs années, mais la concertation intégrée dans un processus global de loisir, comme l'avait si bien proposé le Livre Blanc sur le loisir, n'est pas encore réalisée. En 1985, lors de la Conférence thématique sur l'organisation du loisir en milieu municipal, les acteurs affirment que

l'intervention de la municipalité en matière de loisir doit prendre appui sur des mécanismes permanents de consultation des citoyens et de concertation des nombreux intervenants locaux dont les organismes scolaires (Conférence Thématique, 1985: 4).

Cette affirmation montre que les mécanismes permanents de consultation et de concertation ne sont pas encore en place au sein de la structure municipale. Selon la Conférence thématique, la consultation véritable se heurte à certains problèmes: absence de volonté des élus, manque de ressources humaines, manque de connaissance des façons de faire.

Tous les intervenants voudraient être en mesure de s'entendre et se concerter dans leurs différentes actions. Réussir à mettre en commun ressources et équipements améliorerait sensiblement la qualité de vie et de

loisir des citoyens.

### **Implication de l'État dans la concertation**

Si cette concertation ne relève pas du hasard, ce n'est pas non plus un geste automatique de la part des intervenants municipaux.

#### *Concertation et municipalités régionales de comté*

L'État a, à travers l'adoption de la L.A.U. et la création des M.R.C., mis en évidence le fait que l'élaboration d'un schéma d'aménagement ne peut se réaliser qu'avec la concertation. Tous les gestes posés par la M.R.C. doivent avoir le consentement des élus municipaux du territoire concerné. Assumant le rôle de gestionnaire régional pour certains services municipaux, la M.R.C. est positionnée comme un catalyseur de concertation et de communication entre les intervenants.

Si les M.R.C. n'avaient pas été créées, si les lois précédemment discutées n'avaient pas été présentes, la structure de concertation entre les municipalités se serait-elle développée ou n'aurait-elle jamais eu lieu.

*Concertation et PNSALM*

Le P.N.S.A.L.M., programme de subvention, possédait un volet incitatif à l'inter-municipalisation, un volet privilégiant grandement la consultation des citoyens ainsi que la concertation avec le milieu scolaire et organismes de loisir. Si ce programme ainsi que les guides d'ententes préparés par le gouvernement n'avaient pas été réalisés, le loisir municipal serait structuré selon des voies autres.

## CHAPITRE 4: INTERPRÉTATION

### **4.1 Interprétation**

Les relations État-municipalité sont de type complexe. Cette recherche a tenté de mettre en évidence des influences étatiques sur la structure politique municipale. L'hypothèse de recherche prétendait que les lois et politiques provinciales québécoises ont orienté les politiques municipales de loisir au cours des dix dernières années.

Pour des raisons méthodologiques, l'hypothèse a été divisée en trois influences, soit le financement public des loisirs, la décentralisation et la concertation. Ces thèmes ont permis de mettre en évidence l'hypothèse de recherche. L'analyse de ces volets a permis de comprendre un peu mieux la dynamique complexe qui se joue entre le gouvernement provincial et le palier municipal.

#### **4.1.1 Mode de financement: tarification des services**

L'équité fiscale, principe directeur de la loi sur la fiscalité municipale, a entraîné un changement dans le mode de taxation des services. Le financement des services publics se fait davantage suivant la tarification. Par

la suite, la privatisation a fait son apparition sur la scène municipale.

Avant 1979, les municipalités tiraient une bonne part de leurs revenus de la taxation selon la capacité à payer, ainsi que des transferts inconditionnels et conditionnels en provenance du gouvernement provincial. La loi sur la fiscalité municipale a obligé les municipalités à taxer selon le bénéfice reçu. Ce mode de taxation a amené l'instauration au niveau local de la tarification des services.

Cette nouvelle "mode" de tarification des services s'est manifestée davantage au niveau des services de loisir, car il est plus facile d'imposer un tarif à la pièce, aux activités.

Si le gouvernement provincial n'avait pas adopté ces mesures, est-ce que les changements sociaux et économiques auraient entraîné ces modifications au niveau de la fiscalité municipale? D'autres formes de financement des services auraient-elles été pensées par les municipalités?

#### **4.1.2 Le paradoxe de la décentralisation**

Le gouvernement exécute un transfert de services avec un objectif de revalorisation de l'autonomie municipale. L'autonomie, principe découlant de la loi sur la fiscalité municipale, entraîne une décentralisation des

responsabilités gouvernementales. Par ailleurs, ce lien est troublé par le fait que les municipalités ne reçoivent pas de transferts financiers. Les structures locales ont trop de responsabilités et pas assez de capacité financière: leurs marges de manœuvres sont ainsi réduites.

Les transferts amènent aux municipalités davantage de responsabilités et de contrôles. Mais les municipalités n'ont pas toujours les moyens ou les ressources financières pour gérer ces décentralisations. La loi engageait le gouvernement à ne pas faire de transferts de responsabilités sans ressources.

Les municipalités ont réclamé davantage de responsabilités. Elles voulaient avoir de plus grandes marges de manœuvre. Suivant le principe de la loi sur la fiscalité municipale, elles voulaient davantage d'autonomie.

Cette orientation gouvernementale devait alléger la structure provinciale et remettre aux administrations locales davantage de responsabilités, mais elle a modifié leurs marges de manœuvre.

#### **4.1.3 La concertation est-elle possible?**

Un autre objectif du gouvernement provincial était la création d'ententes entre les municipalités et d'autres intervenants (municipalités, commissions scolaires, organismes communautaires).

La réforme législative de 1980 a engendré un certain nombre de lois dont deux portant directement ou indirectement sur la création d'ententes et la concertation. Quelques années plus tard, deux autres projets de loi sont adoptés modifiant les procédures déjà en place et facilitant, encore une fois, la mise en place d'ententes inter-municipales.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en créant les municipalités régionales de comté, devait mettre en place, une structure idéale de concertation, au niveau régional.

Le Livre Blanc sur le loisir prônait, dans un de ses objectifs fondamentaux, la concertation locale. De fait, il délègue la responsabilité des loisirs aux municipalités, qui en deviennent maîtres d'oeuvre. A la suite du Livre Blanc, des programmes de subventions sont mis en place, dont le programme national de soutien aux activités de loisir qui avait un volet incitatif à l'inter-municipalisation.

Tous ces éléments de l'influence convergent vers la concertation débouchant vers des ententes entre les municipalités et les différents intervenants en loisir.

La création des municipalités régionales de comté obligea les municipalités tant rurales qu'urbaines à s'asseoir à une même table de

concertation. Le programme national de soutien aux activités de loisir offrait des possibilités de subventions importantes aux municipalités qui créaient des ententes, entre autre avec le milieu scolaire. Les différentes lois portant sur les ententes municipales facilitent tant qu'il est possible la création d'ententes inter-municipales.

La concertation pour les municipalités, n'est pas un réflexe naturel. Mais il faut reconnaître que le domaine des services de loisirs a été l'objet d'ententes intermunicipales assez variées, contrairement à ce que l'on aurait pu croire.

#### **4.1.4 Relations entre les volets de l'hypothèse**

Il est important de spécifier que ces trois influences, les volets de l'hypothèse, ont été choisis entre autres à cause de leur interdépendance. Il n'existe pas de clivage entre les trois concepts étudiés à travers ces volets. Chacun des trois volets a une influence sur les autres.

Pour réussir, la décentralisation des services doit être accompagnée d'une grande concertation entre intervenants du milieu municipal. De plus, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, en proposant la création des M.R.C., entraînait la décentralisation de pouvoirs précédemment gérés par l'État, ainsi que l'établissement d'un palier administratif régional.

La gestion commune de services ou d'équipements de loisir par plusieurs municipalités est facilitée par la tarification de ce même service. Par exemple, si plusieurs municipalités gèrent, par l'intermédiaire d'une entente, une aréna, le paiement de cet équipement de loisir ne pourra pas se faire seulement par l'entremise de prélèvement sur la taxe foncière. Une tarification devra donc être imposée aux usagers.

La décentralisation des services peut aussi entraîner une tarification. L'État transfère des services gouvernementaux mais sans compensations financières. Les municipalités auront besoin, pour le gérer, de fonds qu'elles peuvent recueillir grâce à la tarification.

Par ces exemples simples, il est possible de mettre en évidence le fait que ces trois volets sont véritablement interdépendants.

#### **4.2 Validation de l'hypothèse**

L'hypothèse aurait pu être étudiée sous plusieurs angles différents: les politiques municipales de loisir touchent de nombreux sujets. Les lois et politiques gouvernementales qui influencent les politiques locales sont nombreuses.

Cette recherche visait à mettre en évidence le fait que le gouvernement provincial a eu une influence déterminante sur les politiques, les programmes et les actions des élus municipaux.

Cette étude n'a pas cherché à faire l'évaluation des lois et politiques gouvernementales, mais plutôt la mise en évidence de ces influences sur les décisions municipales. En loisir, plus particulièrement, les orientations gouvernementales ont guidé l'élaboration des politiques locales.

Actuellement, les municipalités revendiquent une pleine autonomie, une gestion indépendante de leurs activités, un transfert de services qui ne soit pas seulement une déconcentration mais plutôt une décentralisation complète sans que le gouvernement n'ait un droit de regard. Néanmoins, les municipalités sont liées au gouvernement provincial.

## **CONCLUSION**

Cette recherche visait à montrer que des influences gouvernementales avaient orienté les politiques municipales québécoises de loisir.

Notre hypothèse de recherche établissait que les lois et politiques provinciales québécoises touchant particulièrement le financement public des loisirs, la décentralisation, la concertation ont orienté les politiques municipales de loisir au cours des dix dernières années.

Cette hypothèse nous a mené à étudier de façon plus précise l'influence gouvernementale sur la structure politique municipale de loisir. Cet aspect nous a amené à diviser l'hypothèse en trois volets particuliers: financement public des loisirs, décentralisation, concertation.

La revue de littérature a permis de mettre en évidence les orientations politiques et législatives québécoises en loisir ainsi que certaines problématiques vécues au niveau municipal.

Le chapitre deux présentait la méthodologie utilisée dans cette recherche. Cette étude ne prétendait pas porter de jugement sur la pertinence des gestes posés sur la scène municipale, mais plutôt visait à faire la description des

relations existant entre les lois et politiques provinciales et orientations municipales. L'analyse des systèmes complexes grâce à la méthode systémique a été préférée justement à cause de la complexité de la relation État-municipalité. Par la suite, après avoir exposé les grilles d'analyse systémique utilisées, une modélisation a été réalisée et chacune des composantes a été défini sous un angle systémique.

Le chapitre trois met en évidence les résultats d'analyse. Il décrit et analyse les éléments provenant respectivement des trois parties de l'hypothèse soit le financement public des loisirs, la décentralisation et la concertation. Les éléments inclus dans ces volets influencent de manière plus ou moins directe les édiles municipaux dans leurs décisions en matière de loisir.

Le chapitre quatre, pour sa part, fait l'interprétation des résultats d'analyse présentés au chapitre précédent, établi une corrélation entre chacune des influences gouvernementales et analyse l'hypothèse de recherche.

Dans le volet financement public des loisirs, la loi sur la fiscalité municipale est analysée avec ses implications. L'arrivée sur la scène municipale de la loi sur la fiscalité municipale a incité les élus à introduire la tarification des services de loisir, tout en légitimant davantage cette pratique déjà mise en oeuvre par certaines municipalités. De plus, cette loi demande aux municipalités de ne plus taxer selon la capacié à payer mais selon le bénéfice

reçu. Ce mode de financement encourage davantage les municipalités à imposer différents tarifs sur les services de loisir. Une fois de plus, les influences gouvernementales ont modelé les politiques municipales de loisir.

Dans la discussion sur la décentralisation, la notion d'autonomie est relevée. L'implication des transferts des services gouvernementaux est présentée avec les revendications des municipalités concernant une plus grande marge de manoeuvre. Les marges de manoeuvres municipales sont modifiées par les décentralisations de responsabilités gouvernementales.

Dans le volet concertation, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme est présentée en référence à la création des M.R.C.. Deux autres lois portant sur les ententes et les droits des M.R.C. sont aussi examinées. Le programme national de soutien aux activités de loisir municipal (P.N.S.A.L.M.) met en évidence la nécessaire concertation municipale à travers les ententes. Ainsi, la création des M.R.C. et le rôle qui leur est dévolu entraîne, de facto, une nécessaire concertation entre les intervenants. De plus, P.N.S.A.L.M., avec ses volets incitatifs, "encourage" grandement les municipalités à la réalisation de cette concertation.

Les lois et politiques gouvernementales québécoises ont orienté les politiques municipales de loisir au cours des dix dernières années. Cette hypothèse de recherche semble bien avoir été démontrée.

La municipalité est une décentralisation administrative de l'État, ainsi le lien incitatif ou les relations d'influences qui les unissent existe réellement. Autonomie municipale ne signifie pas absence complète de rapport avec le gouvernement provincial. Cette relation avec l'État peut laisser place à des échanges riches et ouverts entre la municipalité et ses citoyens.

Cette étude a ses limites; elle n'aborde en fait que trois types d'influences gouvernementales. Il est certain qu'une analyse plus poussée aurait permis de mettre en lumière d'autres facteurs compte tenu de la complexité et de l'étendue du sujet.

Par ailleurs, il serait intéressant de poursuivre les recherches au niveau des relations entre la municipalité et son éco-système. Il s'agirait alors de développer des moyens susceptibles de créer de meilleures antennes sur l'environnement. La municipalité doit être suffisamment différenciée "pour être en symbiose avec l'environnement et suffisamment intégrée pour continuer à exister en tant qu'[organisation]" (Mathe, 1986: 102).

L'acquisition de cette adaptabilité organisationnelle n'est pas simple. Les structures bureaucratisées sont rebelles aux changements et aux contradictions. Pourtant, une relation "saine" avec l'éco-système exige une capacité de réagir aux moindres fluctuations de l'environnement. Il apparaît impérieux qu'un système de vigie sur l'environnement soit fortement encouragé auprès de tous

les employés de l'organisation.

Le modèle de gestion municipale proné par Petrelli (1990), Getz (1990), Morgenstern (1990), la planification stratégique, gagnerait à être développé davantage et mis en application dans les municipalités afin que celles-ci deviennent souples et adaptées aux moindres variations de leur environnement.

## BIBLIOGRAPHIE

Association Québécoise des Travailleurs en Loisir La municipalité maître d'oeuvre en loisir Dossier Beaux Jeux, Édition Bellarmin, 1980.

Aktouf, O. Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations Québec: P.U.Q.-HEC Presses, 1987.

Baccigalupo, A. L'administration Québécoise Paris: Édition Berger-Levrault, 1976.

Baccigalupo, A. Les administrations municipales québécoises, des origines à nos jours Tome 1: Les municipalités, Tome 2: L'environnement, Les éditions Agence d'Arc Inc, 1984.

Beaudry, L. & Jalbert, L. Les métamorphoses de la pensée libérale, sur le néo-libéralisme actuel, Sillery: P.U.Q. 1987.

Bélanger, J. La fiscalité municipalité depuis 1980. Le fruit d'un pacte entre Québec et les municipalités in URBA, Vol 8, No 2, mars-avril 1987

Berthiaume, J.L. & Boivin, M. La réforme municipale du gouvernement du Québec: Une analyse de la décentralisation Péribonka (Québec): Berthiaume, Boivin, 1983.

Bonhomme, J.P. Parizeau met en garde contre un certain "repli" culturel dans La Presse 1987.

Conférence Nationale du Loisir, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche Conférence thématique sur l'organisation du loisir en milieu municipal "Document de réflexion" Québec, Gouvernement du Québec, 1985.

Conférence thématique sur l'organisation du loisir en milieu Document de réflexion Conférence Nationale du Loisir, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Gouvernement du Québec, 1985.

Conférence Nationale du Loisir, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche Synthèse des réflexions et des échanges de la Conférence thématique sur l'organisation du loisir en milieu municipal Québec, Gouvernement du Québec, 1987.

Cossette, N. Élaboration d'un modèle dual de la communication Thèse présentée à la faculté des Études supérieures, Université de Montréal, 1985.

D'Amours, M. Pratiques de tarification des loisirs municipaux in Loisir et Société, Vol IV, No 2 Automne 1981.

D'Amours, M. Problématique de la privatisation: Analyse et perspective Allocution d'ouverture, Colloque-conférence Annuel de l'AQDLM, la Malbaie, septembre, 1985.

D'Amours, M. La "privatisation" des loisirs municipaux Trois-Rivières: Cahier d'Études du Loisir, 1987.

D'Amours, M. & Pronovost, G. Loisir et Politiques urbaines Communication présentée à l'ACFAS, Montréal: 1989.

D'Amours, M. Impacts des orientations gouvernementales sur les politiques locales en matière de loisir et culture au Québec Communication présentée devant Canadian Congress on Leisure Research CCLR6, Waterloo: 1990.

D'Amours, M. Cultural Development and the Making of Leisure and Cultural Policies in World Leisure and Recreation Journal (sous presse).

De la Durantaye, M. Decision or Non-Decision Making Process in Leisure Policy Making, a Framework for Analysis Communication présentée devant Annual Conference Canadian Parks and Recreation Association, Hamilton: 1989.

De la Durantaye, M. *Decision or Non-Decision Making Process in Leisure Policy Making, a Framework for Analysis* Communication présentée devant Annual Conference Canadian Parks and Recreation Association, Hamilton: 1989.

De Rosnay, J. Le macroscope, Vers une vision globale Paris: Seuil, 1975.

Faille, R. *La réforme de la fiscalité municipale: qu'en est-il?* in Gestion, Vol 5, No2 avril 1980.

Getz, D. *La planification de gestion et les directives* in Recreation Canada, Vol 48, No 2 mai 1990.

Giroux, L. *Les politiques municipales en loisir* in Réseau Octobre 1990.

Gouvernement du Québec Budget 1979-1980 Renseignements supplémentaires, Réforme de la fiscalité municipale Mars 1979.

Gouvernement du Québec Réforme de la fiscalité municipale et du financement des communautés urbaines et du transport en commun Novembre 1979.

Gouvernement du Québec Livre blanc sur le loisir au Québec. On a un monde à récréer, 1979.

Gouvernement du Québec. *Rapport du comité sur la privatisation des sociétés d'État De la révolution ... A l'an deux mille* Juin 1986 (Rapport Fortier).

Gouvernement du Québec. *Rapport du groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations Rapports* Mars 1986 (Rapport Gobeil).

Gouvernement du Québec. *Rapport du groupe de travail sur le développement des initiatives privées Rapport* Mars 1987 (Rapport Leblond).

Gravel, R.J. Les institutions administratives locales au Québec, Structure et fonction P.U.Q. 1987.

Grawitz, M. Méthodes des sciences sociales Paris: Dalloz, 1974.

Jacquard, A. Abécédaire de l'ambiguïté, de A à Z: des mots, des choses et des concepts Paris: seuil, Point Virgule, 1989.

Lachance, J.-G. *La tarification des services récréatifs en milieu municipal les fondements théoriques* in Loisir et Société Vol 4, No2, 1981.

Lajoie, A. Les structures administratives régionales. Déconcentration et décentralisation au Québec Montréal: P.U.M. 1968.

Landry, R. Introduction à l'analyse des politiques Québec: Presses de l'Université Laval, 1980.

Latulipe, J.-M. *Projet de loi 88: des modifications qui concernent les MRC in Municipalité* mars-avril 1988.

LeMoigne, J.L. La théorie du système général: Théorie de modélisation Paris: Seuil, 1977.

Lupien, G. *Padel: plus de 9 millions\$ pour 1987-1988* in Municipalité Juillet-Août 1987.

Martin, M. *Les pressions se font fortes aussi à Québec* in Le Droit, 1989.

Ministère des Affaires municipales *Guide explicatif de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme* Québec, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 1983 (A).

Ministère des Affaires municipales *La municipalité régionale de comté sa constitution, ses pouvoirs, son fonctionnement* Québec, direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 1983 (B).

Ministère des Affaires municipales Guide explicatif de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme Direction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 1983 (A).

Ministère des Affaires municipales La municipalité régionale de comté, sa constitution, ses pouvoirs, son fonctionnement Direction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 1983 (B).

Ministère des Affaires municipales Le schéma d'aménagement Direction de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, 1983 (C).

Ministère des Affaires municipales La revalorisation du pouvoir. Réforme fiscale Québec 1978 No1: Fondements et principes, No2: Le projet.

Ministère des Affaires municipales Loi 57 in Municipalité - Québec Jan-Fév 1980.

Ministère des Affaires municipales Aménagement et Urbanisme in Municipalité - Québec Jan-Fév 1980.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche Sommaire des programmes de soutien aux activités de loisir 1984-1985 1984.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche Programme de soutien aux activités de loisir 1985-1986 1985.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche Programme de soutien aux activités de loisir 1985-1986, formulaire d'inscription 1985.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Sommet Québécois du Loisir Les propositions d'action adoptées par les partenaires Gouvernement du Québec, Juin 1987.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Sommet Québécois du Loisir Cahier des propositions d'actions Gouvernement du Québec, Mars 1987.

Pageot, J.-C. *Restrictions budgétaires et administration des services de loisir au Canada* in Loisir et Société Vol 8, No2, P.U.Q. 1985.

Parenteau, R. *Une charte des collectivités locales: une protection pour les citoyens?* in URBA, Vol 12, No2, Mars-Avril 1991.

Pelletier, J. *Éditorial: la fiscalité municipale: un pacte à respecter* in URBA, Vol 8, No2, Mars-Avril 1987.

Petrelli, R. *Réflexion sur l'évolution du monde municipal d'ici l'an 2000* in Recreation Canada, Vol 48, No 2 mai 1990.

Polèse & Coffey Politique de développement local: élément de définition 1982.

Programme électoral du Parti Libéral du Québec Pour une nouvelle politique du loisir au Québec Québec: PLQ, 1985.

Pronovost, G. *Les transformations de la problématique de loisir au Québec: hypothèse d'analyse* in Loisir et Société, Vol 2, No 1, PUQ, 1978.

*Résumé du rapport de la commission d'étude sur les municipalités* in URBA Février 1987.

Riverin, A. Le management des affaires publiques Chicoutimi: Gaëtan Morin Éditeur, 1984.

Rongère, P. Méthodes des sciences sociales Paris: Dalloz, Coll Mémentos Dalloz, 1975.

Sabourin, L. Le système politique du Canada, Institutions fédérales et québécoises Edition de l'Université d'Ottawa, Cahiers de Sciences sociales, No4, 1970.

Samson, M. *Introduction* in Loisir et Société Vol 9, No 1 PUQ, 1986.

Selltiz, C., Wrightsman, S. & Cook, S.W. Les méthodes de recherche en sciences sociales Montréal: Edition HRW, 1977.

Storey, E.H. *La quête d'une politique nationale sur le loisir, un bref historique* in Recreation Canada, Vol 48, No 2 mai 1990.

Tellier, P.M. *Centralisation et décentralisation* in Droit administratif canadien et québécois Édition de l'Université d'Ottawa, 1969.

Thibault, A. *La consultation du public, au-delà du symbole* in Loisir et Société Vol 9, No 1 PUQ, 1986.

Union des municipalités du Québec Rapport de la commission d'Étude sur les municipalités Montréal, Novembre 1986 (Rapport Parizeau).

Union des Municipalités Régionales de Comté et des Municipalités locales du Québec Ensemble définissons l'avenir municipal. Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des M.R.C. Québec, novembre 1986 (Rapport Lemieux).

Watzlawick, P., et ass. Une logique de la communication Paris: Seuil, 1972.

Wetterberg, W. *La planification de gestion appliquée, le cas d'Edmonton* in Recreation Canada, Vol 48, No 2 mai 1990.

## RÉFÉRENCES LÉGISLATIVES

Loi sur la fiscalité municipale (L.R.Q., c. F-2.1)

Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1)

Loi modifiant la loi sur les cités et villes concernant les ententes inter-municipales (c. 83 des lois 1979)

Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19)

Loi modifiant la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la loi sur les cités et villes et le Code Municipal du Québec (1987, chapitre 102) (Loi 88)