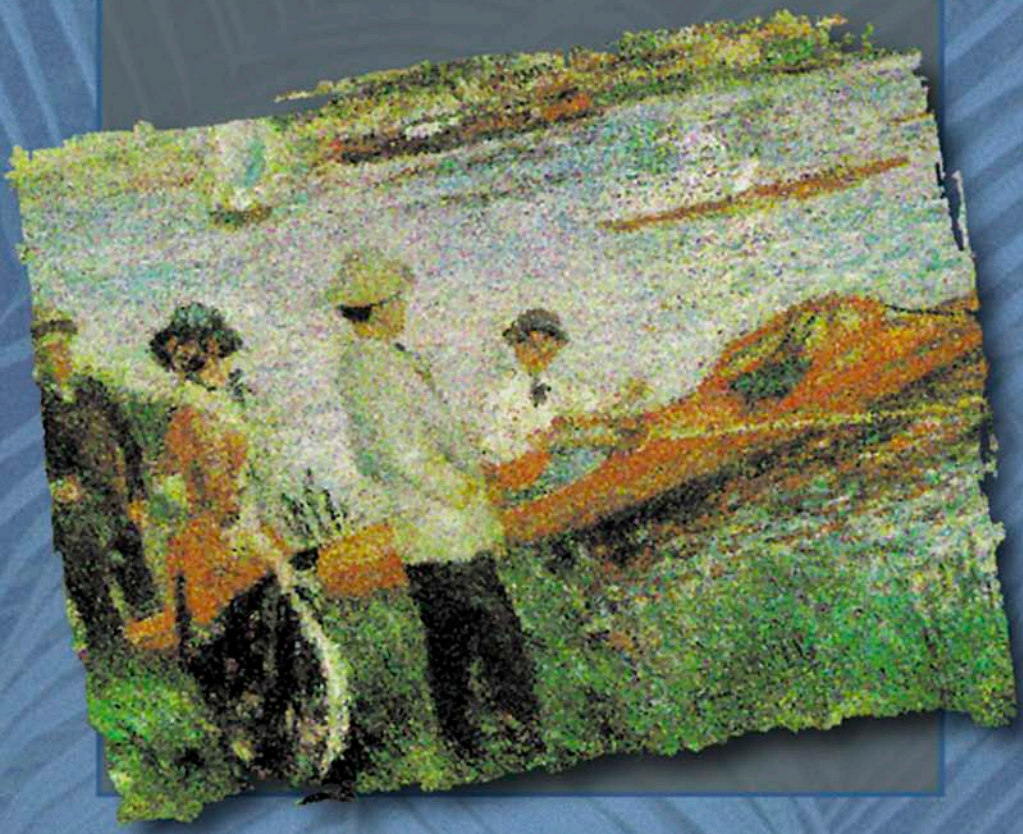
2e édition

Robert Soubrier

Planification aménagement et loisir



Presses de l'Université du Québec

2e édition

Robert Soubrier

Planification aménagement et loisir

Presses de l'Université du Québec

Planification aménagement et loisir

Dans la collection Temps Libre Culture

Sous la direction de
Gilles Pronovost et
Max D'Amours

Loisir et société
Traité de sociologie empirique, 2e édition
Gilles Pronovost
ISBN 2-7605-0960-5,1997, 428 pages

L'évolution du loisir au Québec
Essai socio-historique
Michel Bellefleur
ISBN 2-7605-0967-2, 1997, 432 pages

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) GIV 2M3
Téléphone :(418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096
Courriel : secretariat@puq.uquebec.ca • Catalogue sur Internet : www.puq.uquebec.ca

DISTRIBUTION

CANADA et autres pays
DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.
845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8
Téléphone: (418) 831-7474/ 1-800-859-7474 Télécopieur: (418) 831-4021

FRANCE
LIBRAIRIE DU QUÉBEC À PARIS
30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France
Téléphone : 33 1 43 54 49 02
Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

SUISSE
GM DIFFUSION SA
Rue d'Etraz 2, CH-1027 Lonay, Suisse
Téléphone : 021 803 26 26
Télécopieur : 021 803 26 29

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des oeuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée - le « photocopillage » - s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Planification aménagement et loisir

Robert Soubrier

2000

Presses de l'Université du Québec
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

Données de catalogage avant publication (Canada)
Soubrier, Robert

Planification, aménagement et loisir

2e éd.
(Collection Temps libre et culture: 3)
Comprend des réf. bibliogr. et des index

ISBN 2-7605-1015-8

1. Loisirs - Planification. 2. Loisirs - Gestion. 3. Loisirs, Zones de - Planification. 4. Aménagement du territoire - Québec (Province). I. Titre.

GV 182.S69 1999 790'.06'9 C99-941502-6

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de l'aide accordée à notre programme de publication.

Mise en pages: INFO 1000 MOTS INC.

Couverture
Conception graphique : RICHARD HODGSON
Illustration : *Les canotiers à Chatou,* 1879 (détail), AUGUSTE RENOIR, National Gallery of Art, Washington

123456789 PUQ2000 987654321

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés ©
2000 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal - 1er trimestre 2000
Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada
Imprimé au Canada

À Diane
Pour ses avis éclairés de linguiste

TABLE DES MATIÈRES

Liste des figures XVII

Liste des tableaux XXI

Introduction 1

PREMIÈRE PARTIE
Fondements théoriques de la planification 7

Chapitre 1. Contexte théorique de la planification 9

1.1. Approche rationaliste 10
1.1.1. Théories classiques des organisations 12
1.1.2. Théories centrées sur les motivations 13
1.1.3. Théories centrées sur les dimensions cognitives de la personne 14

1.2. Approche holistique 14
1.2.1. Courant philosophique 15
1.2.2. Courant découlant des sciences classiques 19

1.3. Planification sociale 21
1.4. Nouvel humanisme 22
1.4.1. Théorie du développement psychosocial 23
1.4.2. Théorie de la planification transactionnelle 27
1.4.3. Théorie de « la bonne société » 33

1.5. Planification fondée sur l'adaptation des systèmes ou les jeux de pouvoir 35
1.5.1. Adaptation mutuelle partisane 37
1.5.2. Incrémentalisme 40
1.5.3. Théorie centrée sur les relations interpersonnelles 41
1.5.4. Théorie de la société active 45
1.5.5. Analyse stratégique de systèmes d'action concrets 50

1.6. Approche pragmatique 55

1.7. Conclusion 55

Chapitre 2. Cadre de référence pour une planification en loisir 57

2.1. Objet de la planification 58
2.1.1. Recherche d'un concept opérationnel 59
2.1.2. Grands secteurs d'activités de loisir 61

2.2. Nature et particularités de l'organisation de loisir 61
2.2.1. Genres d'organisations de loisir 63
2.2.2. Quatre modèles d'offre de services en loisir 79

2.3. Pratique du loisir et participation 82
2.3.1. Déterminant de la pratique du loisir 83
2.3.2. Contraintes à la pratique du loisir 87
2.3.3. Formation de la demande 93

2.4. Modèle de détermination des besoins pour une planification en loisir 96
2.4.1. Situation actuelle 98
2.4.2. Situation désirée 98
2.4.3. Écarts à combler 98
2.4.4. Actions à entreprendre 99

2.5. Conclusion 99

Chapitre 3. Opérationnalisation du cadre de référence théorique 101

3.1. Approche systémique 102
3.1.1. Définitions 103
3.1.2. Application au domaine social 103
3.1.3. Concepts généraux 104
3.1.4. Composition d'un système 105
3.1.5. Dynamique des systèmes 106

3.1.6. Principes relatifs à l'application de l'approche systémique selon De Rosnay 107
3.1.7. Système d'une organisation 110
3.1.8. Système des organisations de tourisme et de loisir 112

3.2. Planification stratégique 117
3.2.1. Définition 117
3.2.2. Origines de la planification stratégique 118
3.2.3. Processus de planification stratégique 122
3.2.4. Conditions de réalisation de la planification stratégique 127

3.3. Processus de planification adapté aux équipements de loisir 129
3.3.1. Définition des principaux termes 129
3.3.2. Types de planification 132
3.3.3. Types d'études 133
3.3.4. Processus de planification 135

3.4. Conclusion 159

DEUXIÈME PARTIE
Planification et évaluation de la demande 161

Chapitre 4. Approche participative 163

4.1. Principes 163

4.2. Objectifs 164
4.2.1. Détermination de la demande 164
4.2.2. Introduction d'une dynamique socioadministrative 165
4.2.3. Intégration d'une dynamique sociopolitique 167

4.3. Techniques 167
4.3.1. Forum 168
4.3.2. Table ronde 171
4.3.3. Remue-méninges 172
4.3.4. Consultation-éclair 177
4.3.5. Discussion dirigée de groupe (DDG) ou *focus group* 178
4.3.6. Technique synergique 182
4.3.7. Jeu de rôles 182
4.3.8. Simulation 183

4.3.9. Opinion d'experts 185
4.3.10. Sommet 186

4.4. Conclusion 190

Chapitre 5. Approche normative 191

5.1. Principes 191
5.2. Objectifs 192
5.2.1. Élaboration de plans de développement 192
5.2.2. Évaluation de la demande en équipements 198
5.2.3. Rationalisation des choix politiques 201
5.2.4. Mesure de l'efficacité des services de loisir 201

5.3. Techniques 202
5.3.1. Taux de population 202
5.3.2. Pourcentage de l'espace 204
5.3.3. Capacité de charge d'un équipement 205
5.3.4. Technique innovatrice 207
5.3.5. Normes relatives au niveau de service (NRNS) 210

5.4. Conclusion 218

Chapitre 6. Approche instrumentale 219

6.1. Principes 219

6.2. Objectifs 220
6.2.1. Évaluation des services 220
6.2.2. Détermination des préférences personnelles 222
6.2.3. Détermination du sens et de l'intensité des changements 223
6.2.4. Quantification de la demande d'équipements de loisir 224

6.3. Techniques 225
6.3.1. Enquête directe auprès des personnes 227
6.3.2. Enquête directe auprès des organismes 230
6.3.3. Observation directe 232
6.3.4. Estimation qualitative de l'activité 234
6.3.5. Niveau de satisfaction de l'usager 236

6.4. Conclusion 236

Chapitre 7. Approche fondée sur l'utilisation de modèles 237

7.1. Principes 240
7.2. Objectifs 240
7.2.1. Rythme, importance et tendances de la croissance du loisir 240
7.2.2. Faisabilité et opportunité d'implanter un équipement 242
7.2.3. Capacité d'attraction d'un équipement 242
7.2.4. Établissement des priorités de développement ou d'aménagement 245

7.3. Techniques 246
7.3.1. Techniques de projection 246
7.3.2. Techniques fondées sur les modèles de gravité 251
7.3.3. Techniques fondées sur le modèle systémique 256
7.3.4. Technique analogique 258
7.3.5. Techniques d'allocation des ressources 260

7.4. Conclusion 277

TROISIÈME PARTIE
Cadre d'intervention en aménagement du territoire 279

Chapitre 8. Origine du cadre d'intervention en matière de planification 281

8.1. Évolution urbaine à travers l'histoire 282

8.2. Nouvelle-France (1608-1760) 287

8.3. Bas-Canada (1760-1867) 291

8.4. Canada (1867-...) 294

8.5. Conclusion 303

Chapitre 9. Structuration de l'espace québécois à des fins de planification 305

9.1. Structuration de l'espace au niveau local 305
9.1.1. Subdivision du territoire à des fins de loisir 310
9.1.2. Observations générales 315

9.2. Structuration de l'espace au niveau régional 316
9.2.1. Municipalités régionales de comté (MRC) 316
9.2.2. Régions administratives 328
9.2.3. Administration régionale de Kativik 331

9.3. Conclusion 331

Chapitre 10. Moyens d'intervention 333

10.1. Schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté (SAMRC) 334
10.1.1. Nature 335
10.1.2. Effets de cet instrument de planification 342
10.1.3. Utilisation de cet instrument de planification 342

10.2. Plan d'urbanisme (PU) 344
10.2.1. Nature 345
10.2.2. Effets de cet instrument juridique de planification 347
10.2.3. Utilisation de cet instrument de planification 347

10.3. Programme particulier d'urbanisme (PPU) 348

10.4. Plan de développement en loisir 350
10.4.1. Nature 352
10.4.2. Effets de cet instrument de planification 363
10.4.3. Utilisation de cet instrument de planification 365

10.5. Zonage 366
10.5.1. Effets de cet instrument juridique de planification 379
10.5.2. Utilisation de cet instrument de planification 381

10.6. Lotissement 387
10.6.1. Effets de cet instrument juridique de planification 395
10.6.2. Utilisation de cet instrument de planification 395

10.7. Plan d'aménagement d'ensemble (PAE) 400

10.8. Plan d'implantation et d'intégration architecturale (PIA) 401

10.9. Remembrement parcellaire 402

10.10. Expropriation 403
10.11. Réserve de terrain 407
10.12. Conclusion 409

Synthèse et conclusion 411

APPENDICE A
Document cadre
Sommet régional du sport 421

Préambule 422

1. Un projet collectif 422
2. Les buts 423
3. Les intervenants concernés 424
4. La structure d'organisation 424
5. La démarche générale et les échéances 428
6. Tenue du sommet 429

APPENDICE B
Classification des parcs, des espaces verts
et des couloirs de verdure 431

APPENDICE C
Normes d'espace applicables aux équipements 437

APPENDICE D
Index : Besoins-ressources 445

Modèle 445
Hypothèses 446
Limites du modèle 446

APPENDICE E
Technique fondée sur certains besoins communautaires effectifs 449

Analyse des espaces et des investissements relatifs aux loisirs et parcs 449

Calcul de la population effective 450

Détermination des superficies et des investissements existants 451

Calcul des ratios de superficies et d'investissements 452

Calcul de la part d'investissement à accorder dans l'avenir à chaque secteur 453

APPENDICE F
Évaluation des besoins fondée sur les niveaux de service 455

APPENDICE G
Ouvrages et propriétés publics de la province devant appartenir au Canada 459

APPENDICE H
Exemple d'un plan de zonage : cas de Chambly 461

Bibliographie 463

Index onomastique 489

Index thématique 493

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 Schéma du processus de planification selon l'approche rationaliste 11
Figure 1.2 Modèle linéaire de Mannheim 18
Figure 1.3 Modèle multidimensionnel de Mannheim 19
Figure 1.4 Modèle de développement psychosocial de Hampden-Turner 25
Figure 1.5 Double spirale de Hampden-Turner 26
Figure 1.6 Structure cellulaire de Friedmann 32
Figure 1.7 Modèle de gestion de Likert 44
Figure 1.8 Types de sociétés déterminés par la relation contrôle-consensus 47
Figure 2.1 Modèle d'offre de services en loisir au niveau local 80
Figure 2.2 Impact des déterminants sur la pratique du loisir selon Ouellet et Soubrier (1991, p. 15) 84

Figure 2.3 Interactions des facteurs facilitant et contraignant l'expérience de loisir selon Ouellet et Soubrier (1991,p.16) 86
Figure 2.4 Modèle de satisfaction des besoins fondamentaux des individus par l'intermédiaire de la demande 94
Figure 2.5 Modèle de détermination des besoins pour la planification en loisir (adapté de Pineault et Davelu$_y$, 1995, p. 30 « figure 1.6 cadre de référence pour la planification de la santé ») 97
Figure 3.1 Schéma d'une organisation d'après Walliser (1977, p. 114) 111
Figure 3.2 Représentation du système touristique (Demers, 1987, p. 11) 112
Figure 3.3 Système de l'entreprise (adapté de De Rosna$_y$, 1975, p. 61) 113
Figure 3.4 Exemple d'un système d'une entreprise de loisir 115
Figure 3.5 Exemple d'un système d'une entreprise de tourisme 116
Figure 3.6 Les 10 étapes de la planification stratégique de Bryson (1996, p. 8-9) 123
Figure 3.7 Processus général de planification 136
Figure 3.8 Schéma des composantes des études préalables 137
Figure 3.9 Schéma des composantes d'un programme d'aménagement et étapes de réalisation des opérations postprogramme 138
Figure 4.1 Disposition de salle conseillée pour la tenue d'un forum 168
Figure 4.2 Disposition de salle conseillée pour la tenue d'une table ronde 171
Figure 4.3 Disposition de salle conseillée pour la tenue d'un remue-méninges 172
Figure 4.4 Disposition de salle conseillée pour la tenue d'un jeu de rôles 183

Figure 4.5 Plan de travail - Sommet régional du sport - Mauricie 1987-1988 189

Figure 5.1 Distinction du mode d'usage entre les normes contextuelles et les normes techniques 200

Figure 5.2 Étapes relatives à l'application de la méthode normative 203

Figure 6.1 Échelle utilisée dans l'estimation qualitative de l'activité 235

Figure 8.1 Schème d'établissement en Nouvelle-France entre 1608 et 1760: la seigneurie 288

Figure 8.2 Rang typiquement québécois 289

Figure 9.1 Comparaison de la structure de gestion des municipalités locales à caractère rural et urbain..... 308

Figure 9.2 Découpage de la ville de Trois-Rivières selon les secteurs de recensement 311

Figure 9.3 Niveaux de planification et système de répartition des espaces verts en milieu urbain (pour une ville d'environ 400 000 habitants) 313

Figure 9.4 Concept intégré du réseau d'équipements de loisir pour la ville de Chambly, Québec 317

Figure 9.5 Découpage des limites de territoire des municipalités locales composant la MRC de Francheville 320

Figure 9.6 Régions administratives du Québec 330

Figure 10.1 Processus de révision et de modification d'un schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté 343

Figure 10.2 Processus de révision quinquennale du plan d'urbanisme et des règlements de zonage ou de lotissement 349

Figure 10.3 Maison unifamiliale isolée 369

Figure 10.4 Maison unifamiliale jumelée ou double 369

Figure 10.5 Maison unifamiliale contiguë ou en rangée 370

Figure 10.6 Duplex 370

Figure 10.7 Groupe d'habitations multifamiliales et collectives 371

Figure 10.8 Tour d'habitation 371

Figure 10.9 Maison mobile 372

Figure 10.10 Désignation des composantes d'un lot..... 374

Figure 10.11 Illustration du coefficient d'emprise au sol (CES) 375

Figure 10.12 Illustration du coefficient d'occupation du sol (COS) 376

Figure 10.13 Stades de développement de l'unité de voisinage 382

Figure 10.14 Processus de modification des règlements d'urbanisme 384

Figure 10.15 Avis d'assemblée publique de consultation 385

Figure 10.16 Modèles types de lotissements 389

Figure 10.17 Comparaison entre les modèles de lotissements rectiligne, curviligne et en grappes relativement aux types d'habitation 391

Figure 10.18 Types de voies de circulation urbaines 393

Figure 10.19 Observations du designer urbain relativement au potentiel de développement d'un site 397

Figure 10.20 Plan préliminaire 398

Figure 10.21 Plan de lotissement 399

Figure 10.22 Lotissement tel qu'il apparaissait avant 1984 dans le quartier Saint-Philippe, Trois-Rivières..... 404

Figure 10.23 Lotissement tel qu'il apparaissait après l'opération de remembrement dans le quartier Saint-Philippe, Trois-Rivières 405

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 Attributs passifs et actifs inhérents aux processus sociétaux selon Etzioni (1968, p. 111) 46

Tableau 2.1 Aspects étudiés dans les recherches portant sur les contraintes à la pratique du loisir 90

Tableau 2.2 Classification des contraintes perçues à la pratique du loisir selon Ouellet et Soubrier 92

Tableau 3.1 Comparaison entre l'approche analytique et l'approche systémique selon Joël De Rosnay (1975, p. 100) 110

Tableau 3.2 Comparaison des caractéristiques des modèles de planification à long terme et de planification stratégique 120

Tableau 3.3 Différences entre la planification stratégique et la gestion stratégique d'après Ansoff, Declerk et Hayes (1976) 121

Tableau 8.1 Période d'émergence de 355 villes de 100 000 habitants et plus à travers l'histoire 284

Tableau 9.1 Nombre et taille des municipalités locales du Québec régies par le Code municipal et par la Loi sur les cités et villes 306
Tableau 9.2 Nombre de districts électoraux selon la population d'une municipalité 307
Tableau 9.3 Répartition des organismes régionaux par région administrative 321

INTRODUCTION

Le projet du présent ouvrage a pris forme il y a quelques années, au moment où nous élaborions le contenu d'un cours de planification des espaces et des équipements de loisir et précisions notre sujet de thèse de doctorat à la Faculté d'aménagement de l'Université de Montréal. Une carence importante ressortait à cette époque dans la documentation aussi bien anglaise que française relative aux fondements théoriques et méthodologiques de la planification dans le domaine du loisir. Il a fallu attendre l'ouvrage de Seymour Gold en 1980, intitulé *Recreation planning and design,* pour voir apparaître un premier ouvrage américain centré sur l'analyse des méthodes utilisées pour la planification en loisir. Cet auteur a situé le processus de planification dans une démarche plus globale que quiconque ne l'avait fait. Il a proposé des méthodes fondées sur des études de besoins afin de dégager la demande par différents processus et de proposer des aménagements appropriés. Depuis, plusieurs publications ont enrichi la littérature américaine sur ce sujet. Notons principalement l'ouvrage de Mertes et Hall (1996) qui propose à la *National Recreation and Park Association* et *à 1'American Academy for Park and Recreation Administration* une démarche de planification centrée sur l'évaluation des besoins de la collectivité. Cette contribution marque un tournant important dans la pratique de planification des équipements de loisir aux États-Unis.

Jusqu'alors la *National Recreation and Park Association* proposait une approche fondée principalement sur l'application de normes nationales qui servaient de guide aux urbanistes pour la planification des équipements de loisir et des espaces verts dans les municipalités et les comtés américains. Malgré ce pas important, on regrettait toujours l'absence de travaux de langue française à caractère méthodologique et pratique dans ce domaine.

En 1988, avec la publication de la première édition de cet ouvrage, notre intention était précisément de combler cette lacune. Et puisque ce livre a été et est toujours le seul, en langue française, à traiter des aspects méthodologiques de la planification des équipements de loisir et des espaces verts, nous souhaitons qu'il devienne un ouvrage de référence pour les étudiants en loisir et pour tous les spécialistes qui travaillent dans le domaine de la culture, du tourisme, du plein air ou du développement communautaire.

Nous proposons un savoir-faire propre au spécialiste du loisir dans sa démarche de délimitation des problèmes, de détermination et d'analyse de la demande de groupes ou de collectivités et de spécification de propositions d'aménagement. De telles connaissances sont susceptibles de faciliter sa prise de décision quant aux stratégies appropriées à la mise en place des aménagements prévus.

Trois parties composent cet ouvrage. La première fournit un cadre de référence minimal où sont décrites les théories les plus fondamentales élaborées à ce jour dans le domaine de la planification. Elle réconcilie la théorie et la pratique, et pose les premiers jalons de la formation d'un corpus de connaissances fondamentales applicables au domaine de la planification et de l'intervention en loisir.

Les théories recensées dans le premier chapitre sont l'œuvre d'auteurs très féconds ; les résumés que nous en présentons en quelques pages ne sauraient leur rendre justice ni permettre de clairement les situer dans le contexte d'où elles ont émergé. Le lecteur aura donc intérêt à consulter les textes originaux s'il désire mieux en comprendre la portée et la profondeur. La présentation successive de l'essentiel de chaque théorie devrait néanmoins permettre au non-initié de saisir l'originalité de chacune, de la comparer aux autres et d'en retracer les justifications. À la lumière des hypothèses de base de ces théories, l'étudiant ou le spécialiste en loisir pourra élargir son champ de connaissances, comprendre et interpréter la réalité quotidienne à travers différents prismes idéologiques.

Le chapitre 2 fournit un cadre de référence pour la planification en loisir. Il précise l'objet d'étude et décrit la nature, la structure et les particularités de l'organisation de loisir, véritable moteur de la planification. Puisqu'il ne peut y avoir d'objet à planifier sans communauté humaine, la

planification a pour fonction de répondre aux besoins des groupes, des collectivités et des sociétés. Les décisions de mener à bien un projet sont prises par des organismes habituellement dépositaires d'un pouvoir. Le succès d'un processus de planification repose donc sur la capacité des organisations de prendre de bonnes décisions. Or, en loisir, les services sont rendus à la population selon quatre modes qui dépendent de la nature et du type de participation de la population à la production des services. Toutefois, ceux-ci n'ont d'utilité que s'ils répondent adéquatement à la demande d'une collectivité pour satisfaire ses besoins et réduire le plus possible les contraintes susceptibles de nuire à sa participation. Compte tenu de l'importance de bien cerner la demande, nous proposons en fin de chapitre un modèle qui rend explicite cette démarche.

Le chapitre 3 présente un cadre de référence théorique sur lequel fonder les méthodes d'évaluation de la demande. Il décrit d'abord l'approche systémique afin d'aider le planificateur à considérer tous les éléments susceptibles d'intervenir dans un processus de planification. Il suggère ensuite le recours à la planification stratégique afin que tous les éléments d'un système, du bas de la hiérarchie au plus haut niveau décisionnel, soient impliqués dans la définition du problème et la recherche de solutions. L'aboutissement de ce processus vise naturellement l'élaboration d'un programme d'aménagement. Il énumère enfin une série de points d'observation destinés à guider le planificateur tout au cours du processus de planification des équipements de loisir afin d'assurer la viabilité du projet.

Après avoir exposé les théories fondamentales les plus susceptibles d'aider le praticien à choisir les stratégies et les modes d'intervention qui correspondent le mieux à sa personnalité et à la situation à laquelle il fait face, la deuxième partie du livre aborde les approches et les techniques utilisées ou recommandées par diverses associations professionnelles au cours des 30 dernières années afin de permettre l'évaluation de la demande en matière d'espace et d'équipements de loisir.

Ainsi, le chapitre 4 traite de l'approche participative, qui consiste à cerner et à décrire brièvement les méthodes et techniques utilisées à ce jour afin de déterminer la demande d'équipements de loisir. Celles-ci proviennent généralement des méthodes qualitatives mises au point par les sciences de l'éducation et principalement par les sciences sociales.

Le chapitre 5 décrit l'approche normative, selon laquelle l'évaluation de la demande s'effectue en appliquant à une collectivité une norme variant en fonction de sa population. Ce procédé a été très utilisé dans les plans d'urbanisme afin de réserver un minimum d'espaces verts pour la jouissance des résidants des nouvelles aires résidentielles. Cette approche

provient principalement de l'urbanisme et du génie civil ; elle est propre aux sciences de l'aménagement.

L'approche instrumentale qui fait l'objet du chapitre 6 traite des moyens habituellement utilisés en sciences sociales afin de consulter la population sur une base individuelle ou d'observer son comportement effectif. Elle est la seule à pouvoir fournir les garanties scientifiques suffisantes pour permettre d'inférer les résultats obtenus, à partir d'un échantillon, à l'ensemble d'une population.

Le chapitre 7 aborde les techniques mises au point afin de déterminer la demande à partir de modèles, la plupart mathématiques, qui simulent la réalité. On y utilise des données obtenues à partir d'études originales ou, le plus souvent, des données secondaires d'information. La difficulté de valider ces modèles aussi bien que la quantité et la précision d'information requises pour les appliquer ont limité considérablement leur utilisation.

La planification s'inscrivant sur une partie du territoire, aucun projet ne peut prendre corps sans l'appropriation préalable des espaces requis. Le spécialiste en loisir apprendra donc, dans la troisième partie de ce volume, à situer sa pratique dans un ensemble plus large de règles et d'orientations qui déterminent son cadre d'intervention, non seulement relativement à l'utilisation du sol, mais encore par rapport aux institutions qui interviennent dans la planification du territoire québécois.

Aussi, le chapitre 8 trace-t-il l'évolution des organismes qui régissent l'aménagement du territoire au Québec. Un bref historique rappelle le chemin parcouru depuis l'établissement des premiers colons en Nouvelle-France jusqu'à la création des municipalités régionales de comté et la publication du nouveau *Code des municipalités* dont certaines parties sont déjà publiées.

Le chapitre 9 décrit la structuration de l'espace québécois à des fins de planification. Il présente les structures locales et régionales qui créent la réalité spatiale, sociale et économique du Québec.

Finalement, le chapitre 10 recense les moyens d'intervention mis à la disposition du spécialiste en loisir en matière de contrôle de l'utilisation du sol. Ces moyens de contrôle des usages et d'orientation des développements relèvent habituellement des urbanistes, mais une telle responsabilité devrait, théoriquement, être partagée. Nul n'est mieux placé, en effet, que le spécialiste du loisir pour déterminer les équipements sociaux requis au bien-être de la population dans son domaine. Il doit donc connaître les outils dont dispose l'urbaniste et collaborer avec lui afin de satisfaire le plus possible les besoins de sa collectivité.

Ainsi, bien qu'il s'adresse spécifiquement aux étudiants et aux spécialistes en loisir, ce volume pourra également être utile aux urbanistes, aux architectes paysagistes et aux autres spécialistes de l'aménagement du territoire qui s'y familiariseront avec une approche d'aménagement fondée prioritairement sur les besoins du client plutôt que sur la mise en valeur d'une ressource.

Première partie

FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA PLANIFICATION

Chapitre 1

CONTEXTE THÉORIQUE DE LA PLANIFICATION

Dans les sociétés actuelles, la planification est essentiellement conçue comme un processus axé sur le développement ; on tient pour acquis que les mesures qui favorisent ce dernier entraînent automatiquement le mieux-être de l'individu et de la collectivité. Dans le domaine du loisir, on peut justifier une telle attitude par le fait que les intervenants travaillent presque toujours dans des contextes restreints. La planification s'y limite en effet à des projets ponctuels sans grand impact sur les libertés individuelles ou sur la structure sociale en général - ou, à tout le moins, n'apparaissant pas en comporter à première vue.

Certains événements ont cependant l'heur de susciter des remises en question fondamentales et fournissent une matière particulièrement riche à la réflexion et à l'analyse. Par exemple, il n'est pas surprenant de constater qu'un des événements marquants de ce siècle, la Deuxième Guerre mondiale, a fait l'objet d'études minutieuses visant à mettre au jour les motifs et les processus sociaux à l'origine de la montée du totalitarisme'. Au cœur de ce questionnement, « le grand débat », baptisé ainsi à

1. Voir à ce sujet les travaux de Karl Popper, dont principalement *La société ouverte et ses ennemis,* tomes I et II; celui de Frédéric von Hayek, *The Road to Serfdom;* et finalement, celui de Barbara Wootton, *Freedom under Planning.*

la fin des années 1940 et toujours d'actualité, soulevait la question fondamentale suivante : la planification permet-elle d'améliorer le bien-être des individus composant une société ?

En réponse à cette question, deux discours se sont opposés à cette époque et jusqu'à aujourd'hui. L'un selon lequel la planification accroît la marge de liberté des individus et des sociétés (Wootton, 1945) et l'autre selon lequel elle les réduit (von Hayek, 1944; Popper, 1966,1982). Dans le premier, la planification est perçue comme un moyen permettant à une société ou à une collectivité de faire un choix en fonction d'objectifs préétablis. On considère qu'elle accroît les libertés individuelles en augmentant le nombre d'options parmi lesquelles une société ou un individu choisit de façon éclairée. Dans le second, on reconnaît que la planification permet d'atteindre des objectifs préétablis, mais c'est justement cet aspect que l'on remet en cause puisqu'il justifie l'application de mesures de contrôle social indispensables à leur atteinte. Ces mesures sont perçues comme limitant toujours les libertés et conduisant peu à peu à la création d'une société intolérante et totalitaire. La planification à l'échelle nationale y est qualifiée d'utopique dans une société moderne où se côtoient des gens et des groupes de toutes origines, formations et tendances idéologiques.

L'examen des façons d'introduire un changement dans la société ou simplement de programmer des objectifs sociaux à atteindre fait ressortir les différentes conceptions en matière de planification. Celles-ci se concrétisent en des modèles censés engendrer les changements escomptés et s'avérer utiles, principalement à l'étape du choix par le planificateur d'un type d'intervention adapté aux finalités recherchées.

Ces conceptions de la planification sont véhiculées par six courants de pensée dominants : *l'approche rationaliste, l'approche holistique,* la *planification sociale,* le *nouvel humanisme,* la *planification fondée sur l'adaptation des systèmes* et *l'approche pragmatique.* Chacun d'eux est passé en revue dans les sections suivantes.

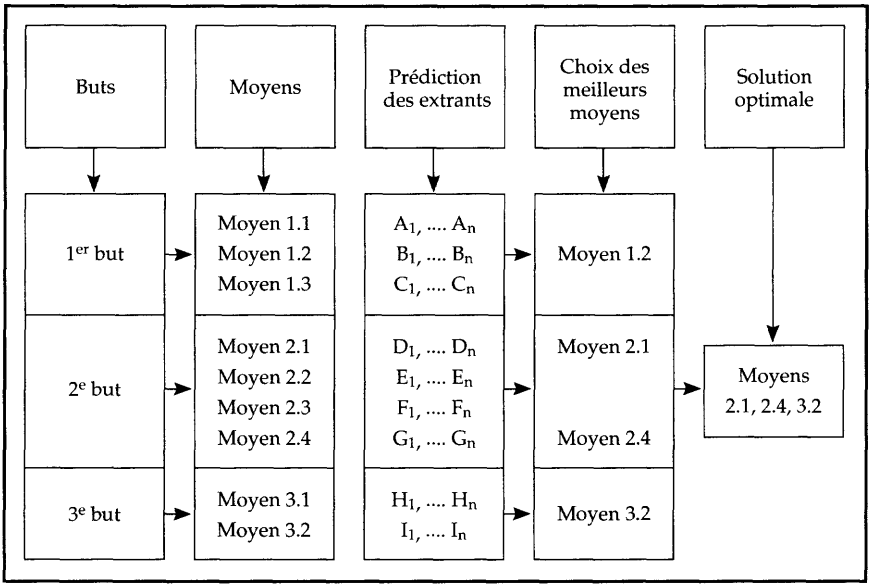
1.1. APPROCHE RATIONALISTE

Cette école de pensée, dont on peut retracer l'origine dans les travaux de Frederic W. Taylor entre 1896 et 1912[2], se focalise sur la prise de décision rationnelle. Elle tente d'établir des règles de logique et de pratique qui

2. Voir en particulier *Principes d'organisation scientifique des usines,* 1912.

conduisent au choix d'une solution optimale pour résoudre un problème. Elle trouve ses principaux adeptes au sein des organisations préoccupées avant tout par la recherche du profit, de la maximisation à tout prix. Dans cette approche, un groupe de décideurs ou de planificateurs élaborent des objectifs à atteindre, formulent tous les moyens possibles et imaginables pour y parvenir, prédisent les extrants et évaluent chaque moyen pour déterminer ceux qui méritent d'être privilégiés. La figure 1.1 traduit le cheminement habituel dans un processus de planification de type rationaliste.

FIGURE 1.1
Schéma du processus de planification selon l'approche rationaliste



Divers outils de planification comme les analyses coûts-bénéfices, le PPBS (rationalisation des choix budgétaires), le MBO (gestion par objectifs), le PERT *(Program Evaluation Review Technics),* les recherches évaluatives, la planification stratégique et la gestion de projets sont issus de l'approche rationaliste.

Ce courant extrêmement prolifique comporte cependant de très sérieuses limites. Simon[3] a d'ailleurs critiqué, dès les années 1950, la recherche du choix optimal dans le processus de prise de décision tel que

3. Voir Simon (1957).

le formule la théorie classique en économie. Il a très clairement opposé les objectifs de « l'homme économique » à ceux de « l'homme administratif », le premier cherchant constamment à maximiser les extrants dans un « monde réel », donc très complexe, et le deuxième essayant plutôt de trouver des solutions satisfaisantes, reconnaissant les limites de sa perception de la réalité. Selon cet auteur, il est impossible pour un individu d'atteindre un haut niveau de rationalité, car celle-ci implique nécessairement une connaissance complète des différentes possibilités. Or, dans les faits, cette connaissance est fragmentaire. De plus, l'énumération des conséquences de chacune des possibilités repose sur un effort d'imagination qui doit suppléer à l'inexpérience (principalement dans le cas de nouvelles situations), en fixant à chaque possibilité des valeurs elles-mêmes anticipées, donc seulement probables. Enfin, la démarche rationnelle implique aussi que le choix s'effectue parmi l'ensemble de toutes les possibilités de comportements. Or, dans chaque situation, seule une infime partie de ces possibilités devient consciente à l'individu.

Simon a également démontré que les principes de management traditionnels - spécialisation, chaîne de transmission des directives, étendue du contrôle, organisation par objectifs, processus, clientèles et lieux[4] - découlant directement de l'approche rationaliste, souffrent d'une ambiguïté interne et se contredisent mutuellement. Avec March, il a regroupé les théories des organisations sous trois grands thèmes dont nous résumons ci-dessous les principales composantes ayant une incidence sur la planification.

1.1.1. Théories classiques des organisations

Le rationalisme a inspiré plusieurs théories classiques des organisations, dont deux dominantes : le *management scientifique* et la *théorie de la départementalisation.*

Principalement décrit par Taylor, le *management scientifique* préconise l'utilisation maximale de l'individu dans le processus de production. Il considère l'être humain comme un instrument, limité par ses aptitudes physiques et ses capacités psychologiques, qu'il faut rendre plus productif à l'aide de moyens techniques. Une telle conception a donné naissance à des études de temps et à des recherches portant sur les méthodes de travail centrées sur le *human engineering.*

4. *Specialisation, Unity of Command, Span of Control, Organisation by Purpose, Process, Clientele, Place.*

La *théorie de la départementalisation ou* théorie du *management administratif a* été surtout mise de l'avant par Luther Gulick. Elle considère également les individus membres d'une organisation comme des instruments devant s'acquitter des tâches qui leur sont assignées. La principale difficulté liée à cette approche consiste en la subdivision et le regroupement des tâches d'une organisation en tâches individuelles, en unités administratives, en plus grandes unités et finalement en services de façon à minimiser les coûts totaux.

1.1.2. Théories centrées sur les motivations

La recension des écrits réalisée par March et Simon présente une description des contraintes motivationnelles susceptibles de s'appliquer au processus de prise de décision sur trois plans : 1) celui du comportement intra-organisationnel ; 2) celui des causes de la participation ; et 3) celui des conflits à l'intérieur de l'organisation.

L'étude des *modèles décisionnels intra-organisationnels, plus* particulièrement celle des modèles bureaucratiques de Merton, Selznick et Gouldner, révèle que la motivation et l'apprentissage d'un comportement sont beaucoup plus complexes que ne le laisse supposer le modèle machiniste de la théorie du management scientifique. En fait, March et Simon ont effectué une analyse détaillée du modèle bureaucratique pour conclure que les organisations qui l'utilisent favorisent l'apparition du comportement qu'elles souhaitent justement éviter. Ce résultat semble dû au fait qu'un stimulus prévu peut déclencher chez l'individu un ensemble de réactions plus étendues ou variées que celles qui ont été anticipées, ou simplement différentes. Les stimuli peuvent aussi inclure des éléments qui n'ont pas été prévus par la hiérarchie organisationnelle. Enfin, l'individu qui doit réagir à un stimulus peut aussi le confondre avec un autre, et sa perception incorrecte de la situation peut l'amener involontairement à adopter un comportement inattendu ou même déviant.

La motivation de l'individu à produire à l'intérieur d'une organisation dépend du choix des actions tel qu'il se le représente, des conséquences anticipées de ce choix et enfin de la valeur rattachée aux conséquences. L'analyse des conditions favorables ou défavorables à la participation - des employés, investisseurs, fournisseurs, distributeurs, consommateurs - indique que la décision de quitter une organisation dépend de la satisfaction ressentie et de la perception que l'acteur a des avantages et des désavantages de ses choix futurs. En revanche, la décision d'y demeurer repose plus sur sa perception de son utilité personnelle ou des avantages qu'il anticipe obtenir ainsi que des choix extra-organisationnels qui pourraient lui être accessibles. Dans tous les cas, si l'individu

insatisfait perçoit que le contrat ou l'engagement qui le lie lui est imposé, les probabilités d'une défection augmentent considérablement, et vice-versa s'il estime qu'il peut être modifié après discussion.

Sur le plan organisationnel, deux types de *conflits* sont retenus, à savoir les conflits interindividuels et les conflits intergroupes. Les premiers apparaissent lorsque les membres d'une organisation n'arrivent pas à faire un choix parmi un certain nombre de possibilités dont les objectifs sont souvent incohérents ; les seconds, lorsque les groupes doivent prendre une décision commune malgré leurs buts et leurs objectifs différents.

1.1.3. Théories centrées sur les dimensions cognitives de la personne

Ces théories remettent en cause les théories économiques classiques selon lesquelles l'individu rationnel cherche à prendre des décisions « optimales ». En fait, les décideurs possèdent très rarement une connaissance suffisante des choses et des événements pour pouvoir véritablement prétendre trouver ce genre de solutions. Afin de prédire un comportement humain à l'intérieur ou à l'extérieur des organisations, March et Simon observent plutôt que ce n'est pas la situation objective qui est importante, mais la situation telle qu'elle apparaît aux acteurs ou décideurs engagés dans le processus de prise de décision. D'une façon plus particulière, ils suggèrent de déterminer : 1) les hypothèses que les décideurs anticipent au sujet des événements futurs; 2) les choix disponibles qu'ils perçoivent pour l'action ; 3) les conséquences rattachées à chaque choix ; et 4) les règles et principes à retenir pour ordonner ces choix. Ces auteurs insistent sur la nécessité pour les acteurs ou décideurs d'effectuer des choix « satisfaisants », c'est-à-dire correspondant à un nombre minimal de critères de satisfaction.

1.2. APPROCHE HOLISTIQUE

Le rationalisme classique repose sur la logique cartésienne, particulièrement bien représentée dans les sciences occidentales en général et le management scientifique de Taylor en particulier. Ses limites ont donné naissance à de nouvelles approches qui tiennent davantage compte du monde réel, d'un environnement complexe qui ne se laisse pas appréhender par de simples relations de causalité linéaire.

Ainsi, les années 1930 ont vu la publication par Karl Mannheim de la *théorie de la reconstruction sociale,* issue, entre autres, de la phénoménologie,

et la *théorie générale des systèmes* de von Bertalanffy, inspirée des sciences classiques, et notamment de la physique.

1.2.1. Courant philosophique

Influencé par la phénoménologie, la psychanalyse, le marxisme et probablement aussi par la *weltanschauung (vision* allemande du monde), Karl Mannheim a élaboré en 1935, dans *Man and Society in an Age of Reconstruction,* une conception de la planification dans laquelle se retrouvent des dimensions qui allaient ultérieurement constituer plusieurs éléments fondamentaux de la théorie générale des systèmes de von Bertalanffy.

Mannheim entretenait une vision très pessimiste de la capacité des sociétés libérales à surmonter les problèmes d'une société de masse. Selon lui, le principe du laisser-faire, caractéristique des sociétés libérales, ne permet pas de réguler les processus sociaux essentiels à ce type de société ; il entraîne plutôt le chaos politique et culturel. La solution repose, selon lui, sur l'établissement d'une société planifiée démocratiquement, qui oriente son avenir et évite ainsi les aspects négatifs de la planification - qui, elle aussi, peut conduire à la dictature, à la conformité et même au barbarisme.

En fait, la version anglaise la plus complète a été écrite à un moment où l'auteur constatait l'échec du libéralisme et de la démocratie dans les pays de l'Ouest de l'Europe, et la montée des systèmes totalitaires. Aussi, souhaitait-il que l'on mette tout en œuvre pour utiliser la crise qui sévissait à cette époque afin de concevoir d'autres techniques de contrôle social qui protègent la liberté des individus sans nuire à l'efficacité communautaire. Persuadé que la société avait besoin d'un nouveau type d'homme, il a proposé de la reconstruire en refaisant ce dernier, c'est-à-dire en réinterprétant les objectifs humains, en transformant les capacités humaines et en reconstruisant un code moral. C'est ce processus de reconstruction qu'il a appelé « planification ».

Dans un premier temps, Mannheim a cherché à relier les processus sociaux aux problèmes de développement psychologique, intellectuel et moral; dans un second temps, il a tenté de préciser les facteurs sociologiques susceptibles d'expliquer la désintégration sociale des civilisations. Naturellement, nous limiterons ici nos observations à sa conception de la planification.

Il a observé que dans une société de masse, les objets, les événements et les institutions entretiennent des liens de dépendance mutuelle à tous les niveaux de la hiérarchie sociale. Selon lui, toute action, même très limitée, entraîne une série d'actions ou de réactions dans le corps social et

souvent planétaire. Dans ce contexte, les sociétés démocratiques n'ont pas le choix : elles doivent évoluer vers un type de société planifiée. C'est en réorientant les pensées et la volonté de l'homme qu'on peut restructurer une société. La planification devient ainsi un *guide sociétal* qui s'applique à modifier l'homme. Il pose l'existence de *trois stades* dans l'évolution de la pensée et de la conduite humaine : la *découverte fortuite, l'invention* et la *planification*[5], stade le plus avancé de l'évolution.

1.2.1.1. Découverte fortuite

Le stade de la découverte fortuite correspond au comportement le plus primitif de fonctionnement du cerveau humain. Les choix y résultent d'un processus d'essais et d'erreurs. Il s'agit d'un système de sélection naturelle dans lequel survit et persiste ce qui s'adapte. L'ordre social s'appuie donc sur une convention qui se perpétue principalement par l'intermédiaire d'une tradition orale ou non verbale, des prescriptions, des tabous et de l'imitation.

1.2.1.2. Invention

Lorsque l'homme imagine des moyens et définit consciemment des objectifs à atteindre, lorsqu'il répartit ses activités d'une certaine manière dans le temps pour atteindre ses objectifs, il fonctionne au niveau du stade de l'invention. Toutefois, sa capacité de prévision demeure limitée à la tâche qu'il doit réaliser; sa vision se confine à son environnement immédiat. Dans ce contexte, il essaie de prévoir les conséquences les plus probables de ses actions. En fait, le développement des technologies, des associations et des systèmes administratifs correspond à ce stade. La régulation s'y effectue, tout comme au premier stade, par des relations de conflits ou de compétition et par la sélection naturelle. L'expérience détermine la survie des objets, méthodes ou institutions inventés pour atteindre les objectifs préalablement établis.

1.2.1.3. Planification

Ce stade aurait été plus justement appelé celui de la « pensée planifiée ». Il correspond véritablement à l'étape où l'individu et la société règlent et maîtrisent consciemment et de façon intelligente les relations entre les objets et les institutions en cherchant de nouveaux modèles de pensée. Il s'agit donc, d'abord et avant tout, d'un effort de la pensée.

5. En anglais, *planning.*

Selon Mannheim, à ce stade, la pensée procède d'abord au moyen d'un *modèle linéaire,* unidimensionnel et ensuite, au moyen d'un *modèle multidimensionnel,* non linéaire. De plus, un changement planifié ne peut se réaliser que par l'identification des *principia media,* c'est-à-dire des forces universelles qui régissent les objets et les structures.

Modèle linéaire

Selon ce modèle, chaque dimension de la planification correspond à une chaîne de relations causales. Ainsi, lorsqu'il désire introduire un changement, l'individu ou le planificateur n'intervient qu'au premier maillon de la chaîne. Les modifications successives sont conformes aux lois propres au système dont le flux est circulaire.

Nous avons tenté de représenter ce processus à l'aide de la figure 1.2 en respectant la vision de l'auteur.

La réaction en chaîne est déclenchée par le premier élément. Le reste est automatique et le mouvement tend vers l'équilibre grâce à une action simultanée de tous les éléments.

Modèle multidimensionnel

Dans un stade plus avancé de développement de la pensée planificatrice, chaque sphère ou système individuel interagit sur les autres (voir figure 1.3). Ainsi, tout changement à l'intérieur d'une sphère ou d'un système entraîne inévitablement une modification de l'ensemble des sphères ou systèmes individuels.

Cette structure est dynamique ; elle est susceptible de changer constamment. La planification consiste précisément à saisir et à interpréter correctement les changements produits dans les différentes sphères ou parties de la société à partir d'une compréhension de l'ensemble du système.

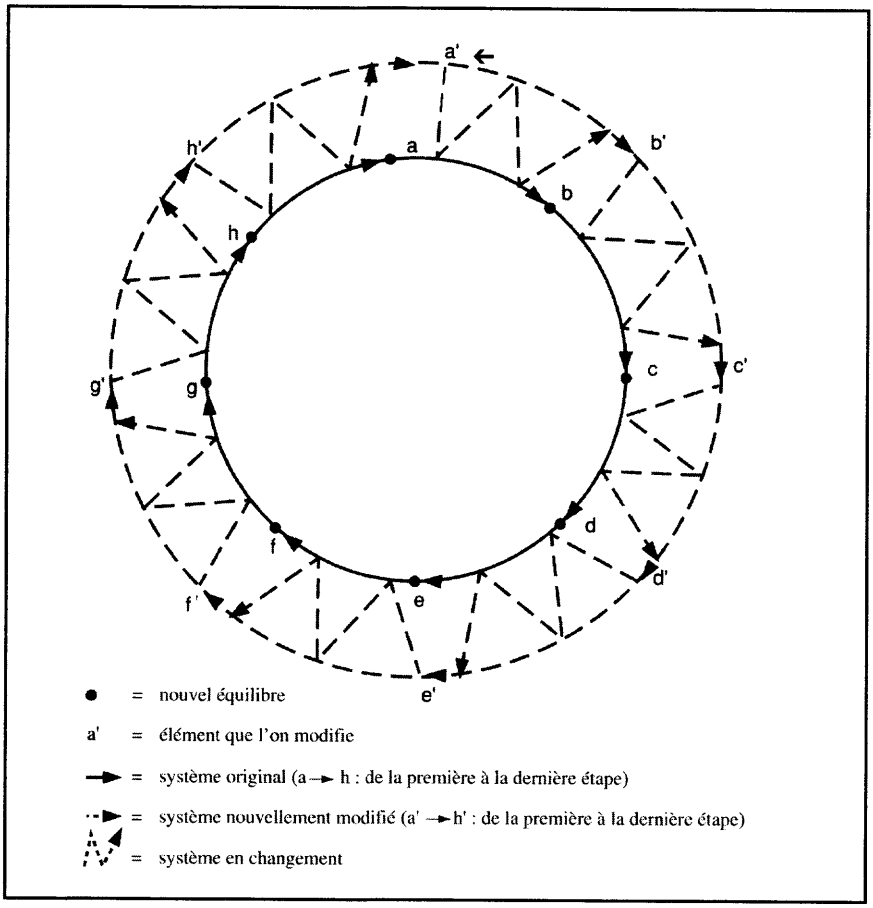
En d'autres termes, l'essentiel de l'approche planificatrice, pour Mannheim, consiste à tenir compte des effets des objectifs individuels sur les objectifs plus généraux et à long terme de la société.

Principia media

Les *principia media* sont les forces universelles qui régissent les objets et les structures dans des situations concrètes, donc dans un lieu et à un moment particuliers. Ils combinent deux éléments : les principes généraux auxquels obéissent les objets et les structures, et le principe de la réalité, soit la

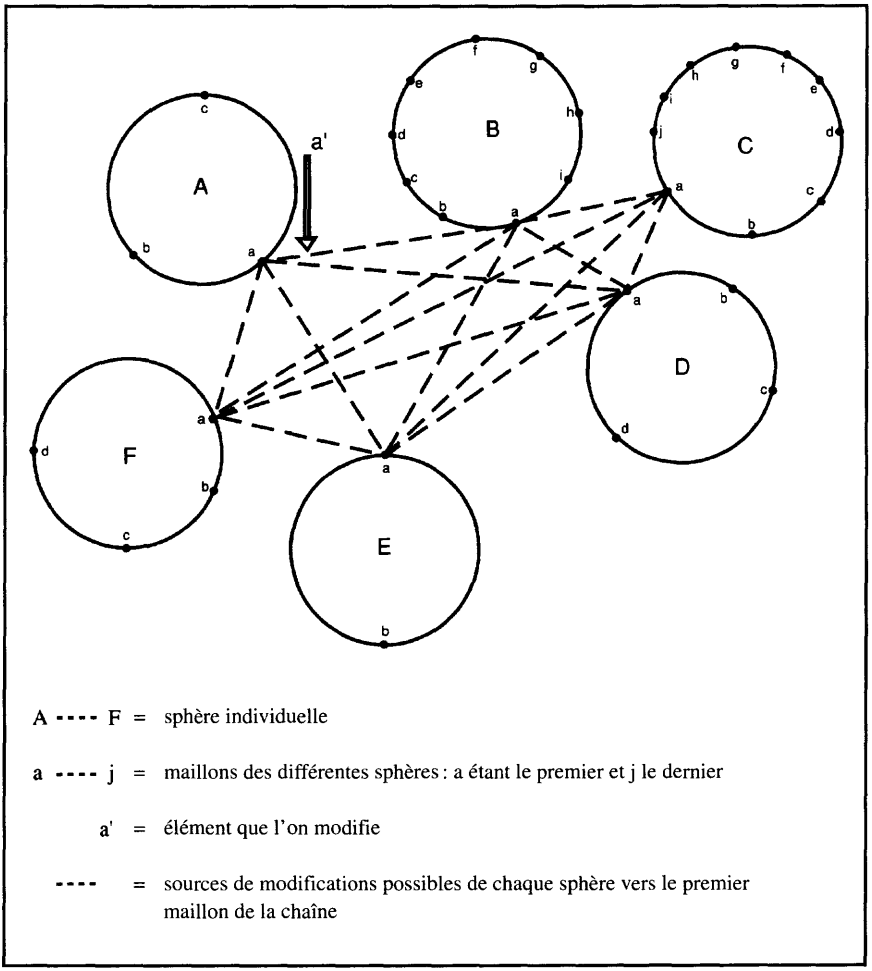
situation particulière où se déroule l'événement. Ces éléments confèrent à chaque expérience une réalité unique et probablement non reproductible. « La planification est la reconstruction d'une société que l'histoire a forgée en un ensemble de mieux en mieux maîtrisé par l'homme à partir de certains éléments centraux[6] » (p. 193). L'auteur a donc réservé le terme de planification aux stratégies qui s'efforcent de ramener sous le contrôle de la société les *principia media* non coordonnés du processus social.

FIGURE 1.2
Modèle linéaire de Mannheim



6. Traduction de *Planning is the reconstruction of an historically developed society into a unity which is regulated more and more perfectly by mankind from certain central positions.*

FIGURE 1.3
Modèle multidimensionnel de Mannheim



1.2.2. Courant découlant des sciences classiques

Élaborée dans les années 1940 par le biologiste von Bertalanffy, la *théorie générale des systèmes a* ouvert de nouvelles perspectives à *la* science *classique* en s'opposant au seul processus analytique comme moyen d'appréhender *la* réalité. *Sa* première composante, la *science des systèmes*[7], n'aborde

7. En italique dans le texte original.

plus les éléments de l'univers de façon isolée, mais tente de saisir leurs relations avec l'environnement. Sa deuxième, la *technique des systèmes*[8], facilite l'étude holistique des problèmes de plus en plus complexes vécus dans les sociétés actuelles. Sa troisième, la *philosophie des systèmes*[9], revêt une grande importance puisqu'elle permet de distinguer cette théorie des approches purement mécanistes et techniques. L'auteur a recours à un nouveau paradigme comprenant l'ontologie, l'épistémologie et le système des valeurs. *L'ontologie des systèmes*[10] renvoie aux systèmes réels (concrets et observables) ou conceptuels (abstraits, *i.e.* symboliques comme la musique ou les mathématiques). *L'épistémologie des systèmes*[11] introduit l'homme dans le système en tant qu'être agissant et pensant, et s'oppose ainsi à l'idée que la réalité est constituée d'éléments indépendants de ce dernier. Enfin, le *système des valeurs* aborde les valeurs désirées et véhiculées par l'homme, la science ou la société. Ce dernier volet insuffle un peu d'humanité dans le processus scientifique traditionnel, exclusivement fondé sur le positivisme (Bertalanffy, 1993, p. XV-XIX).

Originellement, les travaux de Bertalanffy visaient à développer une vision « organiciste » dans le domaine de la biologie. Or, l'auteur a rapidement observé une similitude structurelle, isomorphique, dans des disciplines scientifiques différentes. La théorie générale des systèmes constitue donc le résultat d'un long cheminement au cours duquel il a dégagé les éléments généraux communs aux différents systèmes. Ce faisant, il a élargi le champ d'application de sa théorie, notamment à la biologie, à la psychologie, à la sociologie et à l'histoire.

Presque simultanément et depuis lors, d'autres chercheurs ont contribué à l'enrichissement de cette théorie en vue de dégager « des principes unificateurs à travers les sciences individuelles » pour se « rapprocher du but : l'unité de la science » (Bertalanffy, 1993, p. 36). Ainsi, selon Durand (1996, p. 7-8), quatre autres auteurs se sont signalés de façon particulière par leurs travaux fondamentaux. D'abord Wiener, dans *Cybernetics* (1948), a établi des rapprochements entre, d'une part, la neurologie et la physiologie et, d'autre part, les mathématiques et l'ingénierie; Shanon (1948) a fait de même entre les mathématiques et les communications; McCulloch a fondé la bionique et centré ses travaux sur l'intelligence artificielle; enfin Forrester, dans les années 1960, a adapté cette théorie à la dynamique industrielle (p. 8-9).

8. Idem.

9. Idem.

10. Idem.

11. Idem.

Selon Durand (1996, p. 10-13), l'approche systémique repose sur quatre *concepts fondamentaux : l'interaction, la globalité, l'organisation* et *la complexité,* que l'on retrouve énoncés (De Rosna$_y$, 1975) ou en filigrane (Le Moigne, 1973; Walliser, 1977; Claux et Gélinas,1983) dans les travaux qui ont contribué à l'approfondissement ou à l'application de cette théorie.

1.2.2.1. Concept d'interaction

Selon Bertalanffy, contrairement aux principes qui orientent généralement les sciences classiques, les éléments n'interagissent pas uniquement en fonction d'une relation de cause à effet, mais le plus souvent par réaction à une action, ou rétroaction, plus ou moins complexe selon les contextes et les éléments en présence.

1.2.2.2. Concept de globalité

Comme l'a démontré cet auteur, un système ne peut se réduire à la somme des éléments qui le composent; il forme un tout original doté de caractéristiques propres que ne possède aucun des éléments pris individuellement.

1.2.2.3. Concept d'organisation

Chaque système possède son propre mode d'opération. Celui-ci constitue le processus qui permet aux flux (matière, énergie, information) de circuler et d'être rassemblés en fonction d'un but particulier.

1.2.2.4. Concept de complexité

Contrairement à l'approche des sciences classiques qui visaient à isoler un élément de son environnement pour étudier son comportement *in vitro,* l'approche systémique l'observe *in vivo,* c'est-à-dire dans toute la complexité de son environnement.

1.3. PLANIFICATION SOCIALE

Comme nous l'avons précisé au début de ce sous-chapitre, von Hayek (1944) et Popper (1966) d'une part, ainsi que Wootton (1945) d'autre part, soulevaient déjà l'épineuse question de savoir si la planification contribuait au maintien ou à la réduction des libertés individuelles. Les tenants de *l'approche sociale de la planification,* dont principalement Davidoff (1965)

et Gans (1968), ont fait prévaloir l'argument suivant : puisqu'une société se compose de nombreux groupes d'intérêts aux objectifs souvent contradictoires, un système de planification doit tenir compte des valeurs et des objectifs de chacun. Comme le processus de planification fait appel à une expertise très spécialisée, le langage utilisé est difficilement accessible à l'ensemble de la population et aux groupes socialement défavorisés ou insuffisamment structurés. Seuls les gouvernements nationaux, régionaux et locaux (des plus importantes agglomérations) ainsi que les individus ou les entreprises possédant l'expertise et le capital suffisants peuvent vraiment y faire prévaloir leurs intérêts.

Un système compensatoire doit être mis en place par les gouvernements afin d'assurer une juste répartition des ressources et un traitement équitable de tous les citoyens. Aussi Davidoff (1965) a-t-il proposé la formation de planificateurs avocats possédant les connaissances professionnelles du domaine. Selon lui, ces spécialistes pourraient traduire en langage simple et compréhensible par la population les propositions d'un projet et porter un jugement plus critique afin de faire ressortir les enjeux sous-jacents de la planification. Cette proposition a constitué la véritable rampe de lancement de toutes les formes de techniques de participation du citoyen à la prise de décision.

Cette perspective centrée sur les besoins du client constitue également un des principes majeurs de l'excellence retenu par Peters et Waterman (1983) après étude des enquêtes effectuées auprès des entreprises américaines les plus performantes.

L'organisation place ainsi au centre de ses préoccupations les besoins du client ; la perspective planificatrice s'en trouve renversée. Au lieu de déterminer les objectifs de planification en fonction de ses intentions, l'organisation se fonde dorénavant sur les besoins du client pour définir les objectifs et les moyens à privilégier. C'est ce que Pineault et Daveluy (1995, p. 42) considèrent comme une perspective « populationnelle » de planification, qu'ils opposent à une perspective organisationnelle découlant directement de l'approche rationaliste.

1.4. NOUVEL HUMANISME

Issue du mouvement de contre-culture de la fin des années 1960 début 1970, l'approche humaniste s'est opposée à l'approche rationaliste en proposant une pratique « radicale » qui intègre l'individu au processus scientifique. Au lieu d'élaborer une démarche dans laquelle ils tentaient d'annihiler toute forme d'influence des sentiments humains, ses tenants

ont plutôt choisi de réintégrer les valeurs, les sentiments, dans les sciences et les modèles de développement sociaux.

Deux modèles se sont imposés : la *théorie du développement psychosocial* de Hampden-Turner (1970), qui replace l'homme dans son intégralité, et donc avec ses émotions, au centre de l'expérience, et la *théorie de la planification transactionnelle* - transformée par la suite en *théorie de la « bonne société »* de John Friedmann (1973, 1979), modèle d'action sociale fondé sur une structure cellulaire et principalement sur le concept du dialogue permanent entre les acteurs sociaux.

1.4.1. Théorie du développement psychosocial

En 1970, Charles Hampden-Turner a publié *The Radical Man* dans lequel il s'est violemment opposé au positivisme et a démontré les insuffisances du courant scientifique avec une force de persuasion exceptionnelle. En contrepartie, il a préconisé un système de relations visant à réintégrer les passions, les sentiments, aux fonctions logiques purement intellectuelles.

1.4.1.1. Insuffisances de la tradition scientifique

Selon Hampden-Turner, la concentration de la connaissance dans les mains de quelques experts présente des risques extrêmement importants pour la préservation des libertés. Le milieu social est trop complexe pour que les solutions soient conçues par un nombre restreint de spécialistes, chacun limité à son champ d'activité scientifique. Il propose donc de redéfinir les relations entre ces derniers et la société.

Pour réaliser les prédictions et contrôler les expérimentations, la science s'appuie habituellement sur une méthode hypothético-déductive. Dans le monde des objets, elle peut prétendre contrôler le processus de changement ou d'expérimentation; en revanche, lorsqu'il s'agit de sujets humains, ces derniers peuvent décider de se comporter de façon à confirmer ou à infirmer les hypothèses des chercheurs. En réalité, seuls des sujets « contrôlables » assurent l'objectivité scientifique.

Le désir d'objectivité, de détachement du chercheur relativement aux sujets et le choix d'échantillons au hasard sont des comportements qui s'éloignent de la vie sociale réelle puisque, dans une communauté - une ville, par exemple -, les regroupements de citoyens et les quartiers ne se créent pas accidentellement, mais sont au contraire déterminés par différents facteurs.

Dans le domaine du comportement humain, la quête incessante de précision et du caractère invariable des observations confère une dimension inhumaine au sujet. Plus celui-ci se comporte en objet, moins il est humain et plus il se prête à l'expérimentation scientifique.

Par ailleurs, afin de se rapprocher davantage de la vérité, la tradition scientifique a divisé ses préoccupations de recherche en deux champs distincts : la recherche appliquée, qui tente de trouver des solutions aux problèmes plus immédiats, et la recherche fondamentale, qui, hors de la portée des non-spécialistes, a développé un langage ésotérique et créé une telle distance sociale qu'elle en éloigne d'autant la critique.

Dans le même sens, ce qui importe pour la science, ce sont les manifestations extérieures, celles qui se mesurent, les « externalités ». Cependant, la personne entretient des aspirations et des rêves susceptibles de modifier fondamentalement son comportement. Or, comment la science peut-elle arriver à mesurer cette dimension de l'être ?

L'impact des mathématiques sur les sciences humaines a aussi suscité un engouement parmi les chercheurs ; ceux-ci ont adapté leurs instruments à ses exigences, réduisant ainsi l'analyse à l'étude des parties, au détriment de l'ensemble dans la plupart des cas.

Enfin, Hampden-Turner montre comment la science dite neutre n'est qu'une illusion, qu'elle est toujours porteuse de valeurs, et que le choix ou l'absence de choix de certains moyens scientifiques rendent pratiquement impossible la poursuite de certaines fins. En fait, selon lui, l'usage des moyens offerts par les sciences positivistes contribue à former un homme conservateur dont le système de valeurs s'oppose à celui de l'homme radical et freine le développement psychosocial.

1.4.1.2. Philosophie existentialiste

La *théorie de l'homme radical* repose essentiellement sur la philosophie existentialiste qui, dans son essence, s'oppose au behaviorisme, au déterminisme scientifique, à la dichotomie objectivité/subjectivité, à la compréhension de l'ensemble par ses parties et au détachement scientifique.

L'homme existe librement. Il possède une capacité de synthèse et de retransformation totale. Il peut créer des significations, explorer et choisir ses valeurs. L'existentialiste perçoit les faits et les situe par rapport à sa propre existence. Ce processus lui permet d'accorder des significations aux choses, aux événements, à l'expérience. Ce qui importe, c'est qu'il soit conscient de sa contribution dans ses relations et qu'il facilite en même temps le développement où il est lui-même engagé.

1.4.1.3. Modèle de Hampden-Turner

Le modèle élaboré par cet auteur part du postulat selon lequel tout individu entre en relation avec d'autres qui le confirment dans son expérience. Il passe par une série de neuf étapes, représentées dans la figure 1.4 sous forme circulaire, avant d'accéder à un niveau supérieur de développement et ainsi de suite, à l'infini, augmentant ainsi son niveau de maturité.

Chaque nouvelle relation lui permet de s'élever dans la double spirale (figure 1.5) qui illustre l'évolution constante de la personne vers un plus grand niveau de développement psychosocial.

FIGURE 1.4
Modèle de développement psychosocial de Hampden-Turner

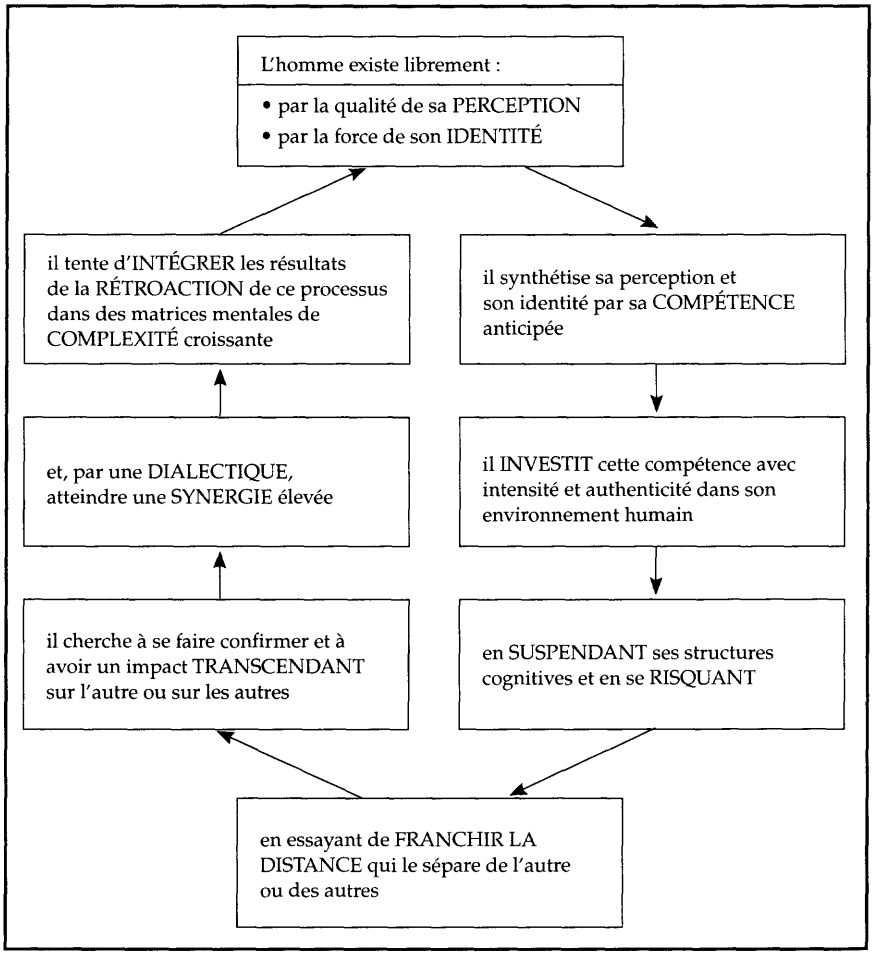
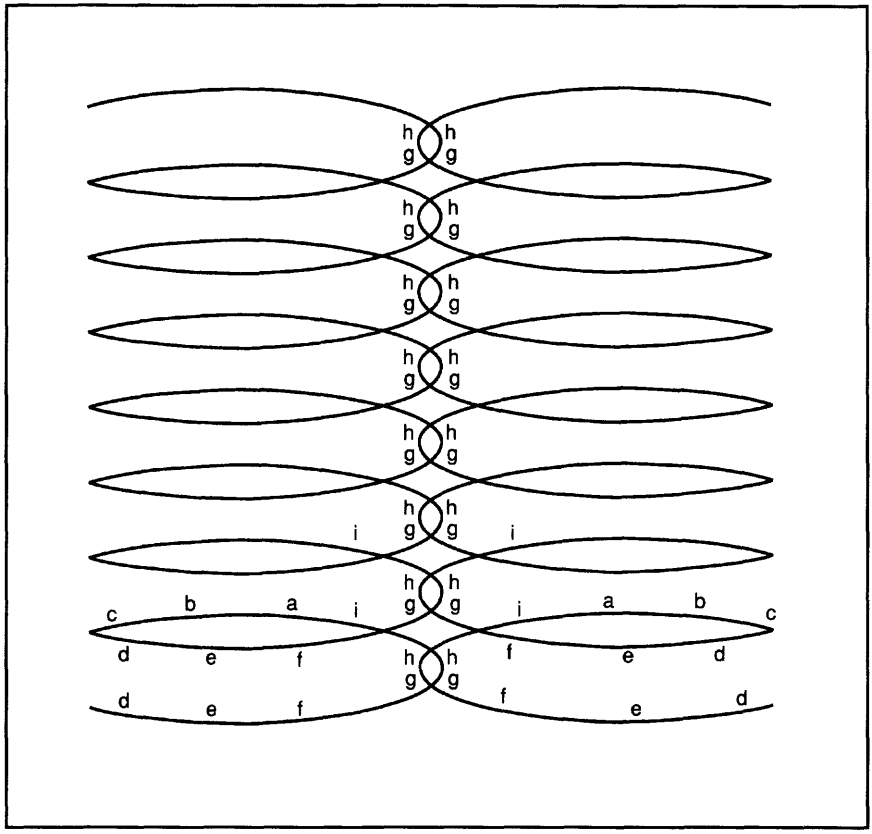


FIGURE 1.5
Double spirale de Hampden-Turner[12]



L'homme radical a la responsabilité de s'élever au-dessus de sa condition; il s'en libère par sa capacité de synthèse, de symbolisation et d'exploration. L'homme existe librement : par la qualité de sa PERCEPTION (point a), il sait regarder l'absurdité, en reconnaître l'horreur sans toutefois se laisser durcir, il protège sa propre sensibilité qui lui permet d'apporter des significations aux relations. Par la force de son IDENTITÉ (point b), il peut reconnaître sa condition, prendre conscience qu'il est seul et que, par le dialogue avec les autres, il se définit une identité radicale.

La synthèse de ces deux points confère à l'homme radical une COMPÉTENCE (point c), en vue de l'atteinte de buts déterminés. C'est cette recherche de compétence qui lui apporte sa plus grande satisfaction.

12. Adaptation du modèle de Hampden-Turner, *The Radical Man, p. 39.*

L'homme radical INVESTIT cette compétence avec intensité et authenticité dans son milieu humain (point d). L'acte d'investir repose sur un choix moral, c'est une projection de sa synthèse personnelle.

L'homme radical investit en SUSPENDANT périodiquement ses structures cognitives et en se RISQUANT lui-même (point e). Il doit accepter de modifier sa compétence à la lumière des réactions de l'autre ou des autres. Cette transformation ne peut se réaliser que par une suspension temporaire de sa synthèse personnelle, qui permet le recul nécessaire à la formation de nouvelles significations et leur réintégration dans leur totalité. L'homme radical est ouvert à l'autre, il s'imagine à sa place, il prend le risque d'être obligé de se restructurer, d'être ridicule même, tant qu'il n'aura pas réussi à réintégrer les nouvelles significations.

L'homme radical investit également en tentant de se rapprocher de l'autre, en essayant de FRANCHIR LA DISTANCE entre ses besoins et ceux d'autrui (point f).

Il cherche à SE FAIRE CONFIRMER et à AVOIR UN IMPACT TRANSCENDENTAL sur l'autre ou les autres (point g). La relation existe pour elle-même; elle n'est pas imposée, mais consentie, directe et partagée.

La dialectique lui permet d'atteindre une PLUS GRANDE SYNERGIE (point h). La rencontre de personnes avec des points de vue différents et l'engagement affectif et intellectuel dans l'échange aident l'individu à franchir la distance qui le sépare d'autrui pour atteindre un niveau plus avancé de développement; elle a pour effet d'accroître l'énergie individuelle et collective disponible en vue d'atteindre les fins déterminées.

Si l'homme radical réussit à franchir toutes les étapes jusqu'à être influencé par une plus grande synergie, il tentera d'INTÉGRER les résultats de cette forme de RÉTROACTION dans des matrices mentales de COMPLEXITÉ croissante (point i). Il cherche donc à situer ses expériences dans un ensemble cohérent, significatif et unifié.

1.4.2. Théorie de la planification transactionnelle

En 1973, John Friedmann a publié *Retracking America : A Theory of Transactive Planning.* Économiste, consultant auprès de plusieurs gouvernements, professeur en planification régionale au *MIT,* il est arrivé à la conclusion, après 20 ans d'expérience et de réflexion, que la planification traditionnelle fondée sur le taylorisme était morte. Selon lui, tout changement social fondamental ne peut qu'émaner de la masse populaire qui détient le pouvoir réel par l'engagement direct des individus dans la société. Dans la *théorie transactionnelle, il* privilégie plutôt les relations face à face, centrées sur les personnes à l'intérieur de groupes restreints.

Il rejette donc le taylorisme et ses concepts de « gestion scientifique[13] », de *one-best-way* et de *human engineering.* Dans le domaine de la planification urbaine, cette approche avait été à l'origine de la vogue des plans de développement quinquennaux visant à diriger la société vers des objectifs et un avenir connus et prédéterminés. Selon Friedmann, elle ne s'applique qu'à un milieu clos et restreint où l'environnement peut être facilement contrôlé, où le terme développement signifie croissance et où la rationalité consiste à trouver les moyens de production les plus efficaces et adéquats aux moindres coûts possibles. La personne y est traitée comme un instrument de production; les buts de l'organisme lui sont extrinsèques ; elle est réduite à la plus simple passivité psychique ; elle vit dans un système hiérarchisé, autocratique, où la planification est réalisée par un expert qui croit que ses plans vont être rigoureusement appliqués à tous les niveaux de la hiérarchie, ce qui lui permettra d'atteindre ses objectifs de production.

Friedmann écarte complètement cette approche de planification pour des systèmes sociaux complexes, et notamment pour les gouvernements aux prises avec des objectifs multiples et parfois contradictoires, où les intervenants sont si nombreux qu'il devient pratiquement impossible de contrôler les règles des différents cadres d'action. D'ailleurs, même dans les milieux plus fermés que sont les usines et les manufactures où la gestion scientifique s'était développée, cette conception a cédé la place à des approches plus humanistes.

Cet auteur estime que la planification peut servir de *guide sociétal. Il* emprunte cette idée à Karl Mannheim, mais la développe de manière originale. Un système qui opérerait suivant ce principe devrait être :

1. Autonome afin de déterminer les moyens à prendre pour atteindre ses objectifs ;
2. Sensible aux intérêts, aux besoins et aux valeurs des groupes de population touchés par ses actions ;
3. Innovateur afin de trouver des solutions aux nouveaux problèmes ;
4. Adéquat pour que les actions privilégiées soient précises et effectuées au bon moment ;
5. Efficace pour que les travaux soient accomplis à des coûts raisonnablement bas en fonction des ressources engagées ;
6. Légitime afin d'obtenir l'appui populaire dans son action.

13. En anglais, *scientific management.*

Sa théorie transactionnelle repose également sur quelques principes de philosophie taoïste. Ainsi, tous les systèmes obéissent à leurs propres lois internes de changement; le planificateur utilise les forces sociales naturelles afin d'obtenir les changements ou les résultats désirés. Du même coup, il rejette tout mode de transformation brutale ; il est sensible à la dimension temporelle dans l'induction d'un changement de comportement. Dans ce contexte, il semble devenir passif, il apprend, il attend, il évite de brusquer, il persuade, car l'apprentissage mutuel ne se réalise que par le dialogue. Cette démarche représente précisément l'aspect le plus important et le plus difficile du taoïsme, celui qui fait éclater la notion de professeur-étudiant, dominant-dominé, pour lui préférer celle d'apprentissage mutuel dans lequel chacun contribue à son développement et à celui de l'autre. Le taoïsme enseigne ceci : « Donne la vie mais ne la retiens pas; poursuis ton idéal mais n'en deviens pas esclave ; dirige mais n'asservis pas - telle est la suprême vertu[14] »(p. 189).

Il dit encore :

> Laisse chacun choisir librement; ne convoite pas ce qui n'est pas tien; ne cache pas ce que tu sais. Si tu enseignes, fais-toi petit et laisse parler ton élève, tu apprendras de lui et t'enrichiras ainsi. Mais en situation d'apprentissage mutuel, lorsqu'il n'y a ni maître ni élève, la connaissance est un bien commun ; personne ne domine l'autre ; chacun a quelque chose à donner et à recevoir[15] (p. 189).

Nous résumons ci-dessous les principes fondamentaux et les mécanismes d'application qui rendent la théorie de la planification transactionnelle socialement applicable d'après Friedmann.

1.4.2.1. Principes fondamentaux

Cette théorie repose essentiellement sur la nécessité d'établir une véritable communication centrée sur les personnes d'une part et sur les sujets ou objets de planification d'autre part. Il est ainsi possible de transformer la connaissance en action à travers une séquence permanente et continue de relations interpersonnelles.

14. En anglais, *To give life, but not to own, to achieve but not to cherish, to lead but not to be master - that is the mystic virtue.*
15. En anglais, *Let everyone be free to choose himself, do not desire what is not your own, do not hold back on what you know. As a teacher, fade into the background and let the student speak, as a student, take new learning and use it to advantage. But when there are neither teachers nor students, as in mutual learning, the property of learning is held in common trust: no one is master, each has something to give and something to receive.*

Toutefois, ce dialogue permanent qui permet d'établir une relation d'égalité ne peut réellement avoir lieu et se maintenir qu'à certaines conditions. Il présuppose en effet une relation

1. Fondée sur l'authenticité des personnes, la reconnaissance et l'acceptation de l'autre dans ses différences ;
2. Où l'être est authentique et indivisible dans sa pensée, ses jugements moraux, ses sentiments et son empathie ;
3. Où les conflits sont ouvertement acceptés ;
4. Fondée sur une communication totale de l'être, où le geste et les autres modes d'expression contribuent à comprendre la signification fondamentale du message ;
5. Où les intervenants s'engagent et ont des intérêts qu'ils peuvent partager ;
6. De réciprocité et d'obligations mutuelles ;
7. Qui se concrétise dans un temps réel.

Dans ce cadre, le planificateur développe une habileté particulière à communiquer réellement ; en corollaire, il doit démontrer beaucoup d'aptitude à apprendre très vite pour intégrer les nouvelles connaissances que le contact avec la réalité lui permet de percevoir.

1.4.2.2. Mécanismes d'application

Friedmann propose, nous l'avons vu, d'utiliser la planification comme « guide sociétal » afin de former une *société en développement*[16]. Il décrit comme suit les principales composantes de cette société.

Une société en développement a pour projet d'aménager et de maintenir des *structures cellulaires* dans lesquelles le dialogue est permanent. La plus petite unité, la cellule, constitue un « groupe de travail [17] » formant, avec d'autres, un réseau perméable à la communication. Ces groupes sont temporaires, c'est-à-dire qu'ils se désagrègent lorsqu'est résolu le problème à l'origine de leur formation. Le nombre de participants n'excède généralement pas 12 afin de permettre de préserver la capacité des membres d'entretenir des relations face à face. Les communications verbales et le dialogue y sont prépondérants. De plus, lorsqu'il est nécessaire de

16. En anglais, *learning society.*
17. En anglais, *task-oriented working group.*

déléguer quelqu'un dans une autre unité organisationnelle, le membre délégué est choisi en fonction du problème discuté ou traité; il arrive ainsi que des personnes appartiennent à plusieurs groupes de travail. Ces groupes sont autonomes ; ils établissent eux-mêmes leurs propres règles de fonctionnement et déterminent la manière de résoudre les problèmes.

Dans une organisation qui fonctionne selon le principe de la structure cellulaire, les responsabilités de chaque groupe de travail sont déterminées par l'organisation mère ou « l'assemblée des groupes de travail[18] ». Une assemblée est formée pour environ huit groupes de travail ou 50 personnes, nombre au-delà duquel la participation est impossible. Tous les membres de ces groupes participent aux réunions de l'assemblée. Dans les organisations plus complexes, les assemblées délèguent environ 10 membres à un niveau supérieur d'assemblée et ainsi de suite, jusqu'au plus haut niveau de l'organisation. « C'est donc à travers un réseau d'assemblées permanentes que se construit le système social et que s'établissent les orientations sociales[19] » (p. 109).

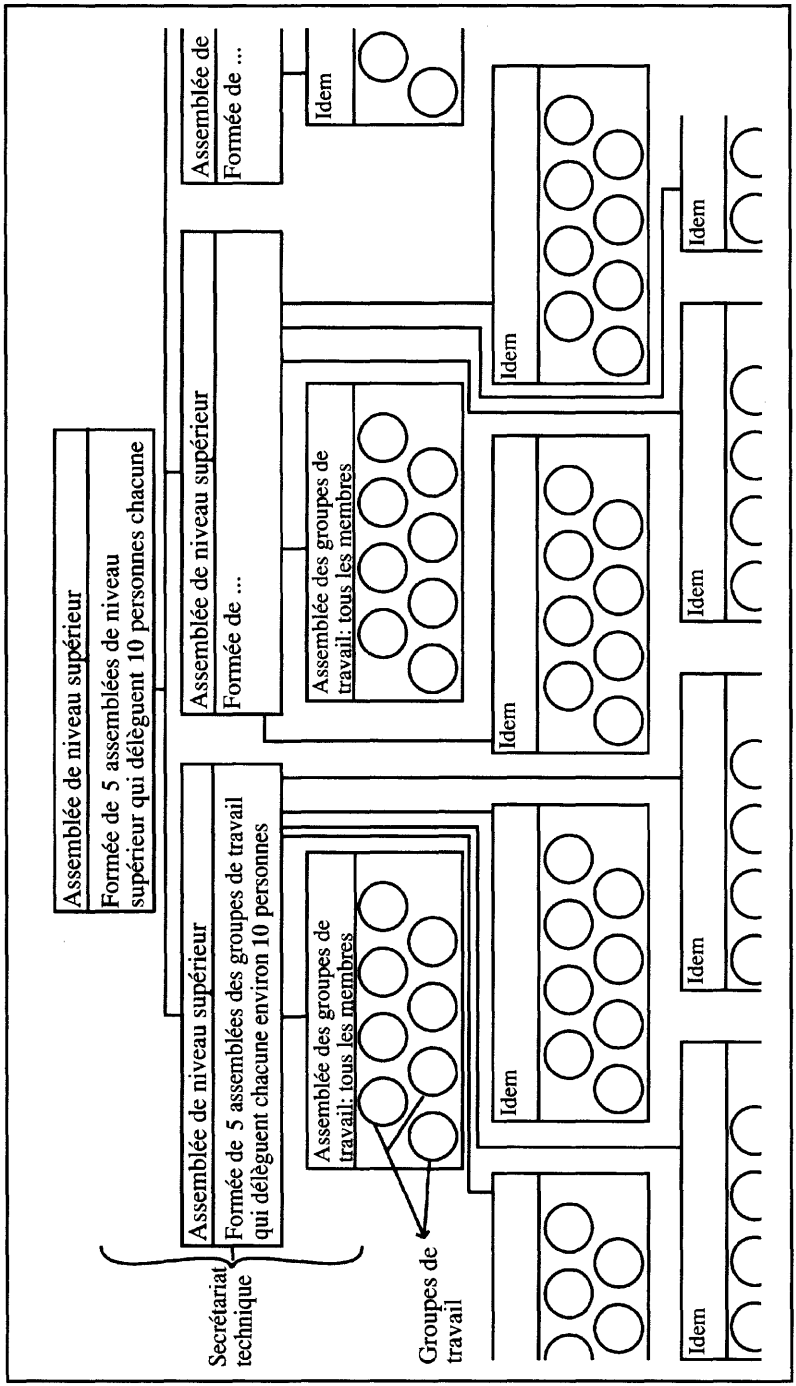
La figure 1.6 de la page suivante illustre le processus de formation de cette structure cellulaire. Les assemblées de groupes de travail visent essentiellement à partager l'information entre les membres et à déterminer les orientations et les tâches de chacun. Toutefois, les renseignements qui y circulent découlent principalement des connaissances personnelles des membres. Aussi l'auteur propose-t-il la création de secrétariats techniques dont la principale tâche serait de pourvoir les assemblées de l'information professionnelle, technique ou scientifique nécessaire à l'enrichissement des dialogues.

Dans les groupes de travail, le leadership peut être exercé spontanément, selon le sujet discuté, par l'un ou l'autre des membres. Les décisions sont habituellement prises par consensus. Toutefois, en assemblée, il est préférable que le leader soit clairement identifié et que des mécanismes prévoient la rotation à ce poste. Chacun peut ainsi exercer ce rôle, mais aussi et surtout, on évite que ne s'établisse une relation de pouvoir susceptible de détruire l'esprit caractéristique de la planification transactionnelle : le dialogue permanent.

En 1979, Friedmann a publié un nouveau livre : *The Good Society,* dans lequel il prend carrément position en faveur d'une pratique radicale

18. En anglais, *assemblies of working groups.*
19. En anglais, *It is, therefore, through a network of permanent assemblies that the social system is integrated and societal guidance occurs.*

FIGURE 1.6
Structure cellulaire de Friedmann



concrétisée par l'application du principe central de la théorie transactionnelle : le *dialogue permanent*[20]. L'auteur y rejette cependant une des idées maîtresses de la théorie transactionnelle, à savoir que la planification constitue un outil ou un moyen d'apprentissage social, ou mieux, un guide sociétal permettant d'accomplir des tâches prédéterminées dans un système hiérarchisé ou organisé conformément à une structure cellulaire.

1.4.3. Théorie de « la bonne société »

Selon Friedmann, *la bonne société* n'existe que dans le temps ; elle n'a pas de territoire ; son espace est celui de son réseau de relations sociales. Sa pratique n'est pas englobante, elle ne vise pas à remplacer les organismes d'État, mais elle s'exerce à l'intérieur même de ces structures.

La bonne société se propose deux tâches principales : la première consiste à protéger et à agrandir l'espace de dialogue constamment réduit par la planification sociale ; la seconde vise à créer les conditions qui permettent d'établir des dialogues permanents le plus souvent inhibés par l'autorité centrale.

Nous examinerons ci-dessous les *structures,* la *méthode, l'aire d'influence* et le *processus* mis de l'avant dans cette théorie.

1.4.3.1. Structure

Friedmann pose que la personne et la société ont des existences propres et sont en constante tension dynamique. Selon lui, la structure sociale correspond à celle qui est partagée par les membres d'une communauté[21]. Elle s'organise sur une petite échelle, avec une autorité décentralisée et l'assurance que chaque groupe jouit d'une autonomie de base totale.

Cette conception communautaire s'oppose à une structure cellulaire et fait dire à l'auteur que :

> C'est une erreur fondamentale de croire qu'une société organisée en fonction du principe de la structure cellulaire pourrait maintenir un style de vie communautaire à l'intérieur de ces composantes élémentaires tout en continuant de fonctionner dans son ensemble comme un tout collectif [22] (p. 118).

20. En anglais, *life dialogue.*
21. En anglais, *communal order.*
22. En anglais, *It is a fundamental error to believe that a society organized on the principle of cellular structure would be able to maintain a communalist style of life within its elementary particles while continuing to function in its larger design as a collective whole.*

1.4.3.2. Méthode

La méthode préconisée par Friedmann afin de réaliser la bonne société repose exclusivement sur le dialogue, conformément à ce qu'il avait originellement proposé dans sa théorie de la planification transactionnelle. En fait, les conditions nécessaires au dialogue permanent demeurent identiques.

1.4.3.3. Aire d'influence

La bonne société acquiert sa raison d'être lorsque les groupes qui la composent entrent en dialectique avec les éléments qui constituent la planification sociale - elle-même l'antithèse de la bonne société.

L'auteur critique sévèrement la planification sociale et la qualifie d'impersonnelle, de bureaucratique, d'autocratique, d'orientée, d'englobante, de limitée à son origine, de hiérarchisée verticalement, de coercitive et d'aliénante. C'est donc dans les interstices de cette planification sociale que se développe la bonne société.

1.4.3.4. Processus

La bonne société consiste essentiellement en une pratique radicale, acte de rébellion contre les forces répressives de l'ordre social établi. Elle s'oppose à la planification sociale telle qu'elle avait été pratiquée jusqu'alors et vise à l'humaniser, à la transformer. Elle se distingue cependant de la pratique révolutionnaire dont l'objectif est la destruction du système oppressif établi et son remplacement par un ordre social prétendu plus juste et mieux adapté aux besoins de l'humanité.

Les quatre étapes du processus radical sont décrites ci-dessous.

La première consiste dans la *détermination des valeurs sociales* qui serviront de référence constante pour évaluer les actions. Ces valeurs constituent ainsi les points de départ et d'arrivée de toute action du domaine public.

La deuxième consiste dans le *choix d'une théorie* qui permette d'élaborer des hypothèses de travail et d'interpréter le monde. Friedmann nous met cependant en garde contre « Toute théorie ayant pour objet la réalité » qui selon lui, « est une fiction de premier ordre [23] » (p. 58). Quatre systèmes théoriques dotés de leurs propres concepts, méthodes et orientation

23. En anglais, *any theory about reality is a high-order fiction.*

générale fondent ce choix; Friedmann les appelle les royaumes: 1) royaume du spirituel, de la philosophie et de la synthèse esthétique (mysticisme, théologie, logique symbolique, philosophie de l'histoire); 2) royaume de la théorie sociale appliquée (économie urbaine, planification sociale, analyse des politiques) ; 3) royaume de la science sociale et du comportement (biologie sociale, psychologie, sociologie) ; et 4) royaume du matérialisme historique (néo-marxisme, théorie critique). C'est par la pratique que ces théories révèlent leur pertinence, leurs limites et peut-être les moyens de les faire correspondre à la réalité objective.

La troisième étape consiste en *l'élaboration de stratégies politiques* visant à trouver les moyens de vaincre la résistance, de gagner l'appui d'alliés, de mobiliser des ressources et d'ordonner les actions dans le temps. Comme toute action violente interrompt le dialogue, il convient de trouver les moyens qui préservent cet élément essentiel. L'ultime moyen, lorsque le dialogue ne fonctionne pas, s'avère être le refus de coopérer dans le projet de l'autre.

La dernière étape est celle où le groupe passe à *l'action collective.* Il se produit véritablement alors un apprentissage social; l'individu participant à la pratique radicale tend vers un plus grand développement psychosociologique et crée autour de lui un effet d'entraînement. « L'apothéose de "la bonne société", c'est la vie de dialogue, la quête quotidienne de l'homme en l'homme pour s'approprier à nouveau le monde[24] » (p. 123).

1.5. PLANIFICATION FONDÉE SUR L'ADAPTATION DES SYSTÈMES OU LES JEUX DE POUVOIR

D'autres moyens de modifier un système social ont été conçus afin de combler les lacunes de l'approche rationaliste. Ainsi, dans les années 1960 sont apparus *l'incrémentalisme* (Lindbloom, 1965), la *théorie des relations interpersonnelles* (Likert, 1961), la *théorie de la société active* (Etzioni, 1968), *l'analyse des systèmes d'action concrets* (Crozier et Friedberg, 1977) et *l'étude des relations de pouvoir dans les organisations* (Mintzberg, 1986) pour ne citer que les contributions majeures dont nous esquisserons les grandes lignes dans les pages suivantes.

Charles E. Lindbloom, économiste, auteur de plusieurs ouvrages scientifiques, initiateur des sciences politiques et professeur à l'Université Yale, compare dans *The Intelligence of Democracy* (1965) deux modèles de

24. En anglais, *The celebrations of the Good Society: the life of dialogue, the daily struggle for becoming human, to reappropriate the world.*

coordination, l'un fondé sur un concept d'autorité centralisée et l'autre, sur celui de l'adaptation mutuelle partisane. Il estime que les individus peuvent coordonner leurs efforts sans l'intermédiaire de superviseurs, d'objectifs communs ou de règles précises pour déterminer leurs fonctions de travail ou leurs relations à l'intérieur ou à l'extérieur d'un organisme. Il soutient que dans des systèmes d'organisation complexes où il existe de multiples objectifs souvent contradictoires, la coordination des actions sociales s'effectue, bien sûr, par un organisme central, mais surtout par un mécanisme d'adaptation mutuelle partisane. Pour sa démonstration, il oppose constamment ces deux mécanismes. Alors que la coordination centrale utilise principalement la *méthode de résolution de problèmes*[25] - dont nous verrons brièvement les limites ci-dessous -, la *coordination par adaptation mutuelle partisane* s'effectue selon les processus décrits par la *théorie de l'adaptation mutuelle partisane (cf. 1.5.1.).*

La *méthode de résolution de problèmes* comporte généralement quatre étapes, selon l'auteur. Premièrement, le planificateur ou le décideur précise, étudie et ordonne les objectifs et les valeurs sur lesquels s'appuyer pour découvrir la meilleure solution. Deuxièmement, il inventorie tous les moyens possibles pour atteindre ses objectifs ou ses valeurs. Troisièmement, il examine de façon exhaustive les conséquences probables de l'application de chacun des moyens inventoriés. Et quatrièmement, il choisit le moyen ou une combinaison de moyens qui lui permettront d'atteindre ses objectifs de manière acceptable. Lindbloom appelle ce procédé un « synopsis[26] », terme qu'il trouve non approprié, même s'il correspond à une méthode scientifique, pour guider la prise de décision.

Dans la société, les problèmes sont généralement très complexes et nécessitent une vision plus générale, plus large d'une situation. Dans de tels contextes, les décisions sont fragmentées, disjointes et incrémentielles.

Lindbloom invoque sept arguments majeurs à l'appui de son argumentation :

1. La résolution d'un problème complexe suivant les exigences de la méthode synoptique - selon laquelle il faut connaître tous les détails de la réalité - s'oppose aux limites de l'intelligence humaine qui ne peut réaliser les analyses et les synthèses appropriées.
2. Les informations requises pour traiter un problème adéquatement et en détail ne sont généralement pas disponibles.

25. En anglais, *problem solving.*

26. En anglais, *synoptic.*

3. Les coûts reliés à l'accumulation des données nécessaires à l'étude convenable du problème sont prohibitifs.
4. Les valeurs doivent être déterminées avant l'analyse; étant donné qu'elles sont souvent contradictoires, il est donc fréquent que cette technique conduise à l'échec.
5. Les décideurs ne peuvent que difficilement relier les valeurs aux faits : conséquence du point 4.
6. Un système ouvert analysé par cette méthode conduirait à tenir compte d'un trop grand nombre de variables et à obliger le planificateur à réduire ou à fermer son système, donc à découper la réalité.
7. Les problèmes à résoudre par la méthode requièrent que la démarche s'inscrive dans un processus continu d'analyse alors qu'elle ne se prête pas à cette expérience.

L'adaptation mutuelle partisane s'offre donc comme solution de rechange à la méthode par la résolution de problèmes. Avant d'en aborder l'étude, il convient cependant de définir ses concepts-clés, à savoir la *coordination centrale* et la *coordination partisane.*

La *coordination centrale* correspond aux pouvoirs que possède un décideur sur l'ensemble des décideurs d'une structure pour déterminer et ordonner l'ensemble des décisions et des actions à réaliser. La *coordination partisane* correspond au fait que le décideur prend des décisions calculées ou planifiées en fonction de ses propres objectifs.

L'adaptation mutuelle partisane est le processus de décision dominant dans les systèmes ouverts dans lesquels il est pratiquement impossible de préciser, et encore moins de contrôler, toutes les variables composant la réalité. Parce qu'il a été décrit par le même auteur, ce processus a été fréquemment confondu avec *l'incrémentalisme,* méthode d'intervention sociale compatible avec la mise en place d'un système d'adaptation mutuelle partisane de coordination, très utilisée dans le domaine de la planification. Il nous semble donc pertinent de bien les distinguer dans cette revue des modèles de planification.

1.5.1. Adaptation mutuelle partisane

Dans des systèmes complexes, ouverts, le grand nombre de décideurs indépendants qui interagissent constitue une source de rationalité. En effet, en s'influençant mutuellement, ils orientent les choix selon leurs préférences. Les décisions sont donc prises de façon fragmentée, disjointe

et incrémentielle. Les décideurs dits partisans peuvent coordonner leurs actions sans l'intervention d'un coordonnateur central. Ils ne recourent habituellement à la coordination que par adaptation ou par manipulation.

1.5.1.1. Coordination par adaptation

La *coordination par adaptation* s'effectue lorsque le décideur X n'escompte aucune réaction de la part du décideur Y. Ce modèle comporte trois éléments distinctifs : *l'adaptation paramétrique, l'adaptation déférente* et *l'adaptation calculée.*

L'adaptation paramétrique consiste en la modification par X de sa décision en fonction de celles qui ont été prises et envisagées par Y. Dans ce cas, X ne cherche pas à provoquer une réaction chez Y, pas plus qu'il ne tient compte des répercussions que sa décision pourrait avoir sur ce dernier. Cette situation se présente, par exemple, lorsqu'une association sans but lucratif ou une entreprise de loisir dans une municipalité définit les politiques de participation (conditions d'accessibilité, coûts, etc.) après avoir pris connaissance des politiques des associations ou des entreprises concurrentes.

L'adaptation déférente se produit lorsqu'un décideur X essaie d'éviter que sa décision ne modifie négativement ou positivement les valeurs de Y telles que ce dernier les perçoit au moment de la prise de décision de X. Ce modèle de coordination convient particulièrement bien pour décrire, par exemple, les relations entre un service de loisir municipal ayant adopté un système décentralisé et ses organismes de bénévoles, réels pourvoyeurs de services auprès de la population.

L'adaptation calculée est utilisée lorsque le décideur X, ne pouvant éviter complètement les conséquences négatives à Y, essaie de tenir compte des préférences de ce dernier. Par exemple, une municipalité peut imposer des règles reliées à l'accessibilité de la population aux activités organisées par certaines associations sans but lucratif en échange d'un soutien technique, logistique et financier. Cette organisation perd de son autonomie, mais le soutien apporté par la municipalité contribue à minimiser les effets négatifs que cette obligation crée aux yeux des membres de son conseil d'administration.

1.5.1.2. Coordination par manipulation

On appelle *coordination par manipulation* la situation dans laquelle le décideur X tente de déclencher une réaction chez le décideur Y. Lindbloom décrit neuf variantes de ce modèle de coordination.

La première consiste en la *négociation.* Les décideurs X et Y tentent de provoquer des réactions chez l'autre de différentes façons.

La deuxième est le *marchandage.* Il s'agit en fait d'une sorte de négociation dans laquelle les décideurs X et Y essaient de déclencher chez l'autre des réactions au moyen de promesses et de menaces. C'est, hélas!, généralement le moyen privilégié lors des négociations collectives de travail.

La troisième consiste en la *décision partisane,* autre variante de la négociation, dans laquelle les décideurs X et Y échangent de l'information objective sur les conséquences des différentes décisions proposées sans en altérer le contenu. Ils essaient, par ce processus, de s'influencer mutuellement.

La quatrième, la *compensation,* est aussi une variante du marchandage. Le décideur X tente de provoquer une réaction chez Y en lui promettant certains bénéfices, et vice-versa pour Y.

La cinquième consiste en la *réciprocité.* X, unilatéralement, ou X et Y simultanément, par négociation ou autrement, veulent produire une réaction en rappelant les obligations existantes ou en en précisant de nouvelles.

La sixième est la *prescription autoritaire.* Le décideur X oblige Y à réagir d'une certaine façon, et Y reconnaît l'autorité de X.

La septième est la *manipulation inconditionnelle.* Le décideur X provoque une réaction chez Y en modifiant inconditionnellement les avantages et les désavantages des différentes réactions de Y.

La huitième consiste en la *prise de décision antérieure.* Un décideur X prend une décision avant Y. Sachant qu'il est avantageux pour lui-même et pour Y de coordonner leur décision, X prend une décision antérieure à celle de Y afin de l'obliger à s'adapter et de le priver des avantages de la coordination.

La neuvième est la *manipulation indirecte.* X cherche à influencer indirectement Y en manipulant un troisième décideur qui fera de même avec Y.

Dans les systèmes complexes où les décideurs sont la plupart du temps partisans, la coordination qui s'effectue par les mécanismes de l'adaptation mutuelle partisane contribue, contrairement à ce qui se passe dans un système de coordination central, à rapprocher les points de vue des décideurs. En fait, les décideurs partisans semblent plus motivés à s'entendre, plus enclins à se chercher des alliés, plus modérés dans leurs

demandes et enfin, moins portés à régler leurs différends par des recours juridiques.

1.5.2. Incrémentalisme

L'incrémentalisme est une méthode d'action sociale dans laquelle le planificateur prend la réalité du moment comme base de la détermination des objectifs de planification. Il se réfère constamment à cette situation pour évaluer les choix, introduits lentement et progressivement dans le système pour le modifier. De cette façon, il peut expérimenter les avantages et les désavantages de chacun des choix par rapport à une situation de départ connue.

Selon Lindbloom (1968), la stratégie incrémentielle consiste principalement à :

1. Concentrer les analyses du décideur sur des éléments connus de lui et, si possible, desquels il possède une certaine expérience.
2 Réduire volontairement le nombre de politiques à analyser.
3. Réduire le nombre et la complexité des facteurs à analyser.

Dahl et Lindbloom invoquent les arguments suivants pour justifier l'incrémentalisme en tant qu'outil de recherche de solutions rationnelles :

1. Personne ne peut être certain de prévoir le sens et l'importance des changements que l'on souhaite introduire pour modifier la situation actuelle.
2. Cette méthode repose sur l'expérience pour déterminer les préférences de la société.
3. Une personne peut poursuivre simultanément plusieurs objectifs quelquefois contradictoires.
4. Il s'agit d'un très bon moyen de vérifier les résultats de ses choix, par comparaison des situations précédant et suivant le changement.
5. Le décideur voit sa tâche de suivi simplifiée.
6. La situation est réversible.
7. L'incrémentalisme permet souvent la survie d'une organisation et l'adaptation continue et progressive de ses opérations.
8. Cette méthode est pratiquée dans toutes les démocraties.

Il convient cependant de bien distinguer la théorie de l'adaptation mutuelle partisane de l'incrémentalisme. La première décrit les modèles de coordination des acteurs sociaux - individus et institutions - prévalant dans un système complexe sans l'intervention d'une autorité centrale de coordination. La seconde constitue une méthode d'intervention utilisée afin d'introduire un changement dans des systèmes sociaux.

1.5.3. Théorie centrée sur les relations interpersonnelles

Le modèle tayloriste a dominé les techniques de gestion de l'entreprise jusqu'au début des années 1960. Même si un grand nombre d'organisations fonctionnaient à partir de modèles différents, aucune recherche fondamentale ne permettait avec plus ou moins de certitude de proposer des solutions de rechange valables. Or, en 1961, Rensis Likert publie *New Patterns of Management* dans lequel il présente une nouvelle méthode de gestion fondée sur les études empiriques réalisées au cours des années antérieures par son équipe de recherche. Bien que ce livre vise principalement l'entreprise, l'auteur consacre tout un chapitre à l'analyse du fonctionnement des associations sans but lucratif. De plus, ses observations constituent une apport très substantiel aux théories de la planification puisqu'elles inversent la perspective prédominante à l'époque relativement aux modèles d'organisation.

En effet, afin de découvrir un moyen d'augmenter la productivité pour rendre les entreprises plus compétitives, Likert évalue systématiquement les modèles de gestion des entreprises américaines qui obtiennent les meilleurs rendements, c'est-à-dire les plus productives, qui enregistrent les meilleurs profits et dont les coûts de production sont relativement peu élevés. Observant une modification des valeurs traditionnelles en faveur d'une plus grande liberté d'expression, il part de l'hypothèse selon laquelle ce changement de valeurs de la société américaine modifie le niveau d'aspiration des individus et, par voie de conséquence, leur comportement. Un système de gestion efficace devrait permettre à l'individu de concilier ses objectifs de développement personnel avec ceux de l'entreprise. Il observe en effet dans ses enquêtes que les styles et les principes de gestion des entreprises performantes diffèrent très peu. Pourtant, fait paradoxal, les gestionnaires eux-mêmes n'ont pas conscience de cette similitude.

Likert élabore donc une théorie centrée sur le développement de la personne axée sur trois concepts-clés : la *participation, le climat de soutien* et les *groupes de travail coordonnés.*

1.5.3.1. Participation

Une organisation efficace réussit à susciter chez ses membres une attitude positive des uns envers les autres. Elle développe leur motivation en travaillant sur l'ego de chacun - valeurs personnelles, désir de réalisation, de statut, de reconnaissance, d'approbation et de pouvoir -; elle assure à chacun une sécurité minimale - emploi et revenus - en lui permettant de satisfaire sa curiosité ou sa créativité par de nouvelles expériences et d'améliorer sa situation économique. L'organisation constitue un système social où les parties sont reliées et où chaque groupe définit son orientation relativement à la tâche à accomplir, et ce, jusqu'à la détermination des buts du travail, des budgets, des coûts et de l'organisation du travail. Toutes ces conditions s'avèrent essentielles pour amener chaque membre à s'activer ou à participer.

1.5.3.2. Climat de soutien

Il doit aussi exister un climat de soutien du haut en bas de la hiérarchie de l'organisation. Ainsi, le supérieur, ou celui qui dirige, planifie, établit des échéanciers, entraîne le personnel, fournit le matériel, s'assure que le travail s'effectue et offre une compétence technique appropriée si nécessaire. Il est constamment conscient du fait que tout travailleur, pour être actif, doit être bien intégré dans l'entreprise. Dans ce contexte, le rôle principal du supérieur consiste à créer un climat de confiance afin que son subalterne se sente valorisé. Il doit constamment garder à l'esprit le fait que chaque personne interprète les signes qui lui viennent de l'organisation en fonction de ses antécédents, de sa culture, de son expérience et de ses aspirations. Ce qui est objectif pour elle, c'est ce qu'elle perçoit, même si cette perception ne correspond pas toujours à la réalité.

Au cours des enquêtes effectuées dans différents milieux, Likert a observé que les superviseurs les plus efficaces sont perçus par leurs subordonnés comme des amis ou des gens capables de les aider en cas de besoin. Ils semblent jouir de la confiance de leur personnel et être reconnus comme des personnes intègres à qui l'on peut faire confiance. Les travailleurs sentent que leurs supérieurs entretiennent des niveaux d'aspiration élevés. Ceux-ci font en sorte que leurs effectifs possèdent l'entraînement requis pour réaliser les tâches qui leur sont confiées ; ils se transforment même en véritables collaborateurs si un travailleur n'arrive pas à produire suffisamment.

1.5.3.3. Groupes de travail coordonnés

Enfin, le dernier concept-clé de cette théorie centrée sur la personne a trait au rôle joué par les groupes de travail. Chacun de ces derniers doit être dirigé par un leader démontrant une grande loyauté envers l'organisation et les travailleurs. Plus les membres d'un groupe sont honnêtes les uns envers les autres et partagent des objectifs, plus l'ensemble est performant, et plus chacun est prêt à : 1) accepter les buts, les objectifs et les décisions déterminés par le groupe ; 2) tenter d'influer sur les orientations et les décisions du groupe ; 3) communiquer ou entrer en relation avec les membres du groupe; 4) accepter d'être influencé par les autres membres; 5) se comporter de façon à réaliser les buts et les décisions qui semblent les plus importants pour le groupe ; 6) se comporter de façon à recevoir l'appui, l'approbation et la reconnaissance des membres les plus influents du groupe.

Likert affirme que dans un système participatif, c'est-à-dire où les décisions sont prises par le groupe de travail, les travailleurs et les supérieurs doivent exercer une influence directe sur le palier de décision supérieur. Il est en effet essentiel qu'un superviseur puisse réellement agir sur son supérieur et détenir suffisamment de pouvoir pour donner suite aux demandes de ses subordonnés. Par contre, les décisions prises par chaque groupe de travail rendent ce dernier efficace et performant si elles cadrent avec les objectifs et les stratégies de production de toute l'organisation. Il importe donc d'établir un système qui, tout en favorisant la participation, assure une coordination minimale des tâches. L'auteur propose d'établir une fonction de coordination[27] qui assure une communication multidirectionnelle à travers l'organisation et, principalement, une communication ascendante de la base au sommet.

La figure 1.7 illustre la structure et le réseau de communication d'un tel système. Les lignes horizontales et verticales symbolisent les voies de communication habituelles, et les flèches, l'influence des flux se dirigeant du bas de la hiérarchie vers le sommet par l'entremise des coordonnateurs des groupes de travail qui servent de relais.

Les groupes de travail sont reliés à l'ensemble de l'organisation par l'entremise des coordonnateurs. Ainsi, bien qu'autonome, chaque groupe n'atteint son plein rendement que lorsque tous fonctionnent relativement bien. Plus haut dans la hiérarchie se situe un groupe inefficace, plus sont néfastes les conséquences pour l'ensemble. C'est pourquoi une organisation court d'énormes risques lorsqu'elle ne se fie, comme c'est le cas des

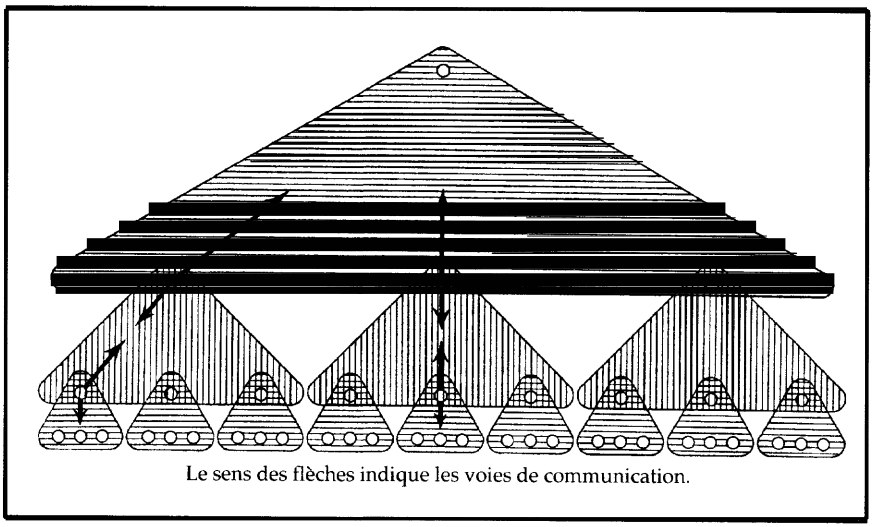
27. En anglais, *linking-pin function.*

structures traditionnelles, qu'à un seul point de contact pour assurer le relais des communications et la prise de décision. Pour être efficace, elle doit tenir non seulement des réunions de coordination séparées de façon régulière avec les supérieurs et subordonnés immédiats, mais également des réunions avec les deux niveaux de la hiérarchie les plus concernés.

Une telle structure ne peut s'établir que si les partenaires d'une organisation - travailleurs et employeur - partagent les mêmes objectifs. De plus, les méthodes d'intervention et les procédures doivent être adaptées de façon à motiver les membres de l'organisation à les utiliser. Ceux-ci doivent sentir, notamment, qu'ils reçoivent une juste compensation pour leurs efforts.

Il est intéressant de noter qu'à la même période, dans des conditions un peu différentes, McGregor (1960) est arrivé sensiblement à la même conclusion que Likert. Ces études ont marqué le début de toute une série de travaux visant à cerner les moyens d'améliorer la motivation intrinsèque des travailleurs afin de les inciter à vraiment participer au développement de l'entreprise. Ce courant s'est maintenu jusque vers le début des années 1980 où un nouveau modèle de développement organisationnel a été proposé par Mintzberg (1986) dans un ouvrage qui traite des relations de pouvoir dans les organisations.

FIGURE 1.7
Modèle de gestion de Likert



Source : Rensis Likert, *New Patterns of Management, p. 113.*

Cependant, durant la même période, d'autres auteurs ont cherché de nouvelles issues à la planification en élargissant la problématique aux systèmes macro-sociologiques, débordant ainsi le seul champ des organisations.

1.5.4. Théorie de la société active

Amitai Etzioni a présenté en 1968, dans *The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes,* sa théorie de la société active, fondée sur une perspective à la fois analytique et historique. Perspective analytique en ce sens qu'elle étudie les éléments actifs de la société et formule des hypothèses au sujet des circonstances qui permettent aux sociétés d'acquérir des degrés variables d'autorégulation; perspective historique par le fait qu'elle tente de préciser l'essence de la civilisation contemporaine par l'étude de sa transformation au fil du temps.

Cette théorie porte sur les phénomènes macro-sociologiques ; elle se fonde sur la cybernétique - étude des systèmes de communication sociale -, sur l'étude des liens entre les collectivités et les sociétés, et sur les sciences politiques - étude des relations de pouvoir. L'auteur y utilise le terme « sociétal », plus englobant que le terme « social », pour indiquer qu'il élabore bien une théorie de l'action macroscopique. Il associe les termes « macroscopique », « macro-sociologique » ou « macro-unité » à toute unité sociale dont les actions se répercutent sur une ou plusieurs sociétés, unités ou sous-unités sociales. Par exemple, les classes sociales, les groupes ethniques, les mouvements sociaux, les communautés de citoyens, les grandes organisations sont des unités macro-sociologiques. A l'inverse, le terme « micro-sociologique » se rapporte aux actions qui ne concernent qu'une unité sociale. Par exemple, les groupes d'amis, les groupes de travail, les familles, les petits magasins sont, si les conséquences de leurs actions ne touchent pas d'autres unités, des unités microsociologiques. L'étude de leurs propriétés ne concerne donc pas cette théorie.

Au moment où Etzioni a élaboré la théorie de la société active, il n'existait que deux modèles d'action sociale, à savoir le rationalisme et l'incrémentalisme : thèse et antithèse. D'une part, les exigences que pose le rationalisme dans les systèmes macroscopiques rendent toute forme de planification utopique et impossible compte tenu que le planificateur ne peut véritablement contrôler toutes les variables qu'une telle approche suppose. D'autre part, l'incrémentalisme correspond à une forme de planification, si on peut encore l'appeler ainsi, ponctuelle, presque accidentelle et à très courte vue. L'auteur a donc cru nécessaire de présenter une

synthèse utilisant à la fois la première pour déterminer les grands objectifs de planification et la seconde pour décider des actions ponctuelles ou à courte échéance.

Nous avons choisi de focaliser notre attention sur trois éléments majeurs de cette théorie : 1) la *théorie de l'encadrement sociétal*[28], véritable exposé de la théorie de la société active; 2) un modèle de prise de décision, le *mixed-scanning,* présenté comme un moyen de rendre des unités macroscopiques actives et comme solution de rechange au rationalisme et à l'incrémentalisme; et 3) le *modèle de réduction de l'aliénation et de l'inauthenticité sociétale.*

1.5.4.1. Théorie de l'encadrement sociétal

Selon cette théorie, les collectivités et les sociétés constituent les éléments stables de la structure sociétale ; les organisations et les États en représentent pour leur part les éléments malléables. En fait, les États sont aux sociétés ce que les organisations sont aux collectivités. Lorsque les éléments stables, passifs, sont combinés aux éléments malléables, actifs, l'action se produit. Etzioni présente donc les attributs passifs et actifs des processus sociétaux en parallèle (voir tableau 1.1).

TABLEAU 1.1
Attributs passifs et actifs inhérents aux processus sociétaux selon Etzioni (1968, p. 111)

Attributs passifs	Attributs actifs
Énergie non utilisée (latente, potentielle)	Capacité d'utilisation des processus sociétaux (énergie manifeste mobilisée)
Action de la strate inférieure	Strate supérieure de contrôle
Collectivité	Organisation
Société	État
Relations cohérentes	Réseaux de contrôle
Structure sociale	Modèle organisationnel
Biens (possession d'un acteur)	Pouvoir
Masse	Élite

28. En anglais, *theory of societal guidance.*

Les niveaux ou réseaux de contrôle à l'intérieur des sociétés ou des collectivités utilisent une communication dont le flux est descendant ; ils correspondent aux éléments malléables des organisations ou des États. Le consensus sociétal, par ailleurs, s'obtient par une communication ou un flux montant ; il correspond aux éléments stables de la structure des collectivités et des sociétés. Plus les niveaux de contrôle et le consensus sont élevés, plus la société est active. Un rapport constant unit donc le niveau d'activité sociétal aux contrôles et au consensus. Les différences entre les niveaux de contrôle appliqués et le degré d'atteinte d'un consensus sociétal expliquent une part significative de la variation de l'activité sociétale et la capacité de transformation des diverses unités à l'intérieur de la société. La figure 1.8 décrit les quatre types principaux de sociétés selon qu'elles sont issues de ce rapport contrôle-consensus.

FIGURE 1.8

Types de sociétés déterminés par la relation contrôle-consensus[29]

Application des contrôles	Formation d'un consensus: *Fort*	Formation d'un consensus: *Faible*
Fort	***Société active*** Fondée sur un modèle sociétal Cas: aucun: société future	***Société sur-gérée*** Fondée sur des réseaux de contrôle normatif, utilitaire et coercitif Cas: pays totalitaires
Faible	***Société débonnaire*** Fondée sur le laisser-faire Cas: démocraties capitalistes	***Société passive*** Fondée sur l'inactivité Cas: nations sous-développées

Essentiellement, la société active a l'avantage d'orienter son développement et d'en maîtriser les moyens en fonction des valeurs qui se dégagent des relations entre les éléments passifs et actifs dans un processus de construction d'un consensus[30].

29. Figure adaptée de Etzioni (1968, p. 109) et de Friedman et Barclay (1974, p. 7).
30. En anglais, *consensus-building.* Il est à noter que l'auteur utilise aussi les termes *consensus formation* et *consensus mobilization* pour signifier d'autres processus de formation d'un consensus.

1.5.4.2. Mixed-scanning

Le *mixed-scanning* est un mécanisme de prise de décision qui permet aux systèmes macroscopiques d'évoluer vers une société active. Il s'inspire des processus rationaliste et incrémentiel. En effet, lorsque le décideur doit prendre des décisions fondamentales reliées à ses objectifs, il utilise le processus rationaliste, qui lui permet de tenir compte de l'ensemble et non du détail. Les décisions ponctuelles, pour leur part, relèvent du détail et sont prises selon une approche incrémentielle; le décideur s'assure qu'elles cadrent avec les orientations déterminées à l'étape des choix fondamentaux.

1.5.4.3. Réduction de l'aliénation et de l'inauthenticité sociétale

Dans une relation, une institution ou une société, l'être aliéné ne ressent aucun lien d'appartenance; ses efforts semblent sans signification. L'être inauthentique, lui, se sent dupe et manipulé.

> L'être aliéné a le sentiment qu'il n'a aucun pouvoir; celui qui est inauthentique a l'impression qu'il tire des ficelles sans trop savoir où ni comment elles sont accrochées ; il en vient à confondre le rêve et la réalité. L'être aliéné est un prisonnier et l'être inauthentique, un perpétuel Sisyphe[31] (p. 620).

Ces deux concepts sont centraux dans la théorie de la société active, car ils expliquent les différentes formes de passivité sociétale. Aussi Etzioni voit-il dans la participation, l'engagement dans des projets personnels, collectifs ou sociétaux limités dans le temps, le moyen ou la possibilité de réduire l'aliénation et l'inauthenticité à l'intérieur d'une relation, d'une institution et d'une société.

Selon cette théorie fondée sur la philosophie existentialiste, l'individu doit s'engager dans des *projets personnels. Il* parvient ainsi à prendre conscience des structures sociétales réelles, à réduire la distance qui sépare son moi privé et son moi public, et à libérer son énergie pour l'action sociale. Toutefois, les projets dont le caractère est symbolique (opposé ici à matérialiste) et collectif sont les seuls véritablement actifs. En effet, les projets matérialistes individualistes augmentent l'inauthenticité, les projets symboliques-individualistes ne conduisent à aucune transformation sociale et les projets matérialistes-collectivistes amènent à un totalitarisme (donc actifs, mais inauthentiques).

31. En anglais, *The alienated feel that they have no power; the inauthentic feel that they have pulled a disconnected lever, without quite knowing where and how, so that shadows are confused with reality. The alienated are imprisoned; the inauthentic work at Sisyphean labor.*

Les *projets collectifs* fournissent par ailleurs une base pour la mobilisation sociale en libérant les participants de la culpabilité créée par la pression sociale. Ils orientent donc l'énergie que les individus utilisaient pour se défendre vers la création de contre-symboles, d'idéaux et de liens primaires. Ils sont toutefois sujets à tomber dans les mêmes pièges que les projets individuels si on ne s'assure pas que chacun cadre avec ceux de l'ensemble de la société.

Les *projets sociétaux* peuvent pour leur part se développer si l'activité de certaines sous-collectivités, d'intellectuels, de services collectifs, de mouvements sociaux, forme un amalgame visant à transformer la société. L'adhésion à ce mouvement sociétal et sa croissance se produit si le projet est suffisamment vaste pour répondre aux besoins fondamentaux d'une base très large de la société. Cette dernière s'active si le système cherche à augmenter le consensus, le niveau de réaction favorable, la mobilisation et le sentiment de former une collectivité réelle. Elle se maintient si le système investit constamment pour réactiver les différentes unités sociétales.

Le processus d'activation ne peut être enclenché que par certains individus ou unités sociétales qui possèdent les qualités nécessaires pour créer ce mouvement. Toutefois, un très grand nombre d'individus peuvent participer et faire partie de cette société active. Le processus se développe en spirale; un peu d'activation libère la société, ce qui engendre ensuite plus d'activation. Mais, « l'activation ne peut s'obtenir en dernier lieu que si les projets sociétaux sont destinés à augmenter le niveau de réaction favorable plutôt qu'à tendre vers la "bonne société "[32] » (p. 653).

Fondamentalement, le processus de réduction de l'aliénation et de l'inauthenticité sociétale comporte deux phases. La première, la dé-différenciation, ou période de transition, s'oppose à la différenciation créée par la division des tâches et consiste à réduire les modes de production à des systèmes plus simples. La deuxième, la réintégration ou la revitalisation, est la période où les unités sociétales regroupent les modes de production pour retrouver leur véritable signification et augmenter ainsi leur niveau de réaction favorable.

Cette conception de la planification d'Etzioni se rapproche beaucoup du courant holistique, notamment en ce que l'auteur propose un processus d'encadrement sociétal à l'instar de Mannheim, et qu'il utilise la notion de systèmes macro-sociologiques, qui sont de véritables systèmes ouverts.

32. *Activation ultimately may be achieved only in societal projects aimed at increasing the responsiveness of society rather than seeking a « good society ».*

Cette tendance à l'ouverture sur les systèmes s'est d'ailleurs poursuivie, comme nous le verrons avec les théories subséquentes. Un élément nouveau sera cependant introduit et distinguera ces dernières quant au processus de prise de décision, à savoir les relations de pouvoir.

1.5.5. Analyse stratégique de systèmes d'action concrets

À l'instar des auteurs précédents, Crozier et Friedberg (1977) rejettent l'approche rationaliste selon laquelle il n'existe qu'une seule bonne solution aux divers problèmes. Ils démontrent aussi comment les travaux de Lindbloom sur l'incrémentalisme découlent de la logique taylorienne. Ils écartent également l'approche humaniste contenue dans les travaux sur la motivation de Maslow, d'Argiris, de Likert et d'autres, qui leur semble trop centrée sur les besoins individuels. Quant à l'approche systémique, elle néglige, selon eux, les acteurs, leurs stratégies et leur pouvoir d'auto-détermination; elle se concentre trop exclusivement sur les besoins et les éléments fonctionnels du système. En somme, ils reprochent à ces diverses théories de ne pas tenir suffisamment compte des relations de pouvoir qui s'établissent entre les acteurs du système (individus) ou entre ces derniers et les relais organisationnels (acteurs pertinents extérieurs au système). Selon eux, pour s'assurer que les décisions prises de façon rationnelle s'inscrivent concrètement dans la réalité, on doit tenir compte d'un facteur capital, à savoir la marge de liberté des acteurs, qui crée des zones d'incertitude. Ils déplorent l'absence de ce paramètre dans toutes les théories antérieures.

Crozier et Friedberg estiment qu'il est utopique de croire à l'action planifiée ou organisée, car les acteurs conservent une marge de liberté qu'ils tentent d'utiliser pour battre le système en brèche, peu importe les mesures de contrôle imposées par la structure. Et même si les acteurs ne s'orientent pas en fonction d'objectifs clairs ou de projets cohérents, leur comportement n'en est pas moins rationnel. Mais cette rationalité s'évalue « par rapport à des opportunités » *[sic]* et « par rapport au comportement des autres acteurs, au parti que ceux-ci prennent et au jeu qui s'est établi entre eux » (p. 47). De plus, leur comportement se révèle à la fois offensif - nouvelles occasions d'améliorer leur situation - et défensif - conservation et accroissement de leur marge de liberté.

La presque totalité de *L'acteur et le système* est consacrée à l'analyse et à la démonstration de l'inefficacité des diverses approches préconisées pour introduire des changements ou prendre des décisions à l'intérieur des organisations. S'ils dégagent certains principes d'intervention de leur démonstration, Crozier et Friedberg se gardent toutefois de les organiser en théorie.

Nous présenterons sommairement ces préceptes dans la première section ci-dessous. Dans la seconde, nous résumerons la méthode préconisée par ces auteurs pour mettre au jour les relations de pouvoir et les jeux qui se produisent entre les partenaires susceptibles d'être touchés par les changements ou par les décisions. Curieusement, cette partie est située en annexe de l'ouvrage.

1.5.5.1. Principes d'intervention

Pour Crozier et Friedberg, la capacité de changement et d'adaptation d'un système dépend à la fois des contraintes fixées par l'organisation et des relations de pouvoir qui s'exercent entre les individus.

Toutes les organisations établissent en effet des mécanismes internes de régulation au moyen de règles et de procédures. Elles déterminent ainsi les limites comportementales acceptables pour les acteurs du système. De façon un peu caricaturale, Crozier et Friedberg associent ces mécanismes à des jeux organisationnels qui fixent des contraintes aux acteurs et les modifient au besoin. Pourtant, leurs analyses empiriques révèlent que les acteurs ne se comportent pas selon le scénario envisagé, mais au contraire, selon une structuration du pouvoir destinée à augmenter leur marge de liberté.

Les relations de pouvoir dépendent des ressources possédées par chacun des partenaires : qualités individuelles, implication sociale, possibilités économiques, appartenance culturelle, etc. Elles peuvent être canalisées ou monopolisées pour augmenter la marge de liberté des acteurs. L'inventaire de ces ressources fait ressortir les inégalités entre les acteurs ou, si l'on préfère, la position de chacun dans un « champ social structuré ». Or, par leurs structures et leurs règles, les organisations délimitent des espaces où peuvent se développer les relations de pouvoir. Ce sont des « zones d'incertitude organisationnelle » propices au développement de pouvoirs parallèles réellement désirés, mais en même temps conditionnés par les contraintes imposées par l'organisation.

Toutes les ressources mobilisables par un acteur ne sont pas nécessairement pertinentes pour une organisation sur le plan de la structuration du pouvoir. Les auteurs distinguent quatre sources principales de pouvoir : 1) la compétence, qui est difficilement remplaçable dans un système ; 2) les incertitudes qui se développent entre une organisation et son environnement lorsque les acteurs entretiennent des relations avec d'autres systèmes; 3) le modèle de communication reliant les unités du système; 4) l'utilisation des règles organisationnelles qui, en cherchant à supprimer les zones d'incertitude, en suscitent de nouvelles. Ce sont

précisément dans ces zones d'incertitude que se développent des relations de pouvoir susceptibles de donner naissance à des effets indésirables et non souhaités.

Les mécanismes extérieurs au système ou ceux qui sont reliés à l'environnement engendrent également des sources d'incertitude favorables au développement des relations de pouvoir. Ces dernières sont entretenues par des organismes spécialisés ou acteurs pertinents nommés « relais organisationnels ». Ils ont pour rôle de représenter les segments d'environnement visés par l'organisation et, inversement, de défendre les intérêts de l'organisation auprès des segments de l'environnement appropriés.

Toutefois, les relations ou les jeux entre les relais et les segments organisationnels sont conditionnés par la liberté de chacun de quitter la relation. Ils se distinguent ainsi nettement des mécanismes internes de l'organisation dans lesquels les acteurs sont contraints de demeurer en relation en raison de la nécessité de production du système. Pourtant, la négociation qui prévaut à l'établissement des relations entre les relais et les segments organisationnels confère à ces dernières un caractère plus permanent, et chacun y découvre un intérêt à maintenir un minimum de stabilité.

L'analyse stratégique s'effectue sur des systèmes d'action concrets que Crozier et Friedberg définissent comme suit

> [...] un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux (p. 246).

Les décisions qui permettent le changement sont généralement prises par ces systèmes d'action concrets ; elles sont à la base de toute transformation d'un système d'action. Selon les auteurs, un changement véritable ne peut se produire par l'ajustement mutuel partisan tel que l'avait proposé Lindbloom, car même si les acteurs le souhaitent, ils tendent, entre eux, à perpétuer leur rôle, constituant ainsi une barrière naturelle au changement. Le résultat d'un tel processus ne peut que renforcer les pouvoirs existants. En revanche, un changement véritable peut se réaliser par l'apprentissage d'une nouvelle forme d'action collective dans laquelle les acteurs découvrent et acquièrent de nouvelles capacités.

Un tel processus de changement oblige les groupes en présence à agir, à réagir, à négocier et à coopérer. Contrairement à ce que prétend l'approche rationaliste, il n'est pas œuvre d'un seul individu bien-pensant, mais la résultante de la participation des collectivités

> Aucun changement, aucun apprentissage collectif ne peut, il est vrai, avoir lieu sans rupture. C'est bien le sens de nos conclusions. Mais il nous paraît, tout compte fait, que les rapports de force ne changent que quand une capacité nouvelle de résoudre les problèmes d'organisation collective s'est affirmée. Les rapports de force se transforment quand une capacité meilleure commence à faire ses preuves à travers une forme d'organisation nouvelle (p. 339).

Les jeux anciens, d'après Crozier et Friedberg, ne peuvent que paralyser la création de jeux nouveaux. Le changement marque nécessairement une rupture avec les habitudes établies ; il n'est pas naturel et fait appel aux qualités créatrices des individus. Aussi provoque-t-il des crises dont l'aspect négatif ou régressif peut être évité par l'intervention « d'une responsabilité humaine individuelle » d'où peut émerger le leadership nécessaire pour assurer son succès.

Pour intervenir efficacement dans le fonctionnement d'un système, il faut en connaître les dimensions techniques et économiques, bien sûr, mais aussi et surtout le type de relations personnelles qui s'y est construit. Il faut également que la négociation, explicite ou implicite, soit fondée sur la confiance mutuelle des acteurs. Il faut enfin s'appuyer sur la capacité de ces derniers de saisir les occasions qu'ils perçoivent de se développer.

Selon Crozier et Friedberg, les relations de pouvoir sont inévitables. Aucune situation n'existe vraiment dans laquelle tous les éléments s'accordent parfaitement. Aussi, faut-il apprendre à vivre dans un monde où le conflit, la manipulation et l'ambiguïté font normalement partie des relations humaines. Il ne faut pas chercher à supprimer les pouvoirs, mais plutôt, permettre

> [...1 à un nombre de plus en plus grand de personnes, d'entrer dans le jeu des relations de pouvoir avec le plus d'autonomie, de liberté et de choix possible. C'est le pouvoir qui seul peut combattre le pouvoir. La menace profonde d'abus ne vient pas de l'expression de l'initiative d'un acteur, mais de sa suppression, du fait de l'accaparement par certains acteurs ou par des autorités supérieures du monopole de l'initiative (p. 377).

1.5.5.2. Démarche de recherche

L'analyse stratégique procède d'une démarche inductive. Elle part de l'observation concrète et tente de reconstruire la logique qui structure le champ des relations entre les acteurs du système. Elle s'appuie essentiellement sur les opinions, les perceptions, les sentiments et les attitudes des acteurs, donc sur des témoignages subjectifs, pour reconstruire la structure de pouvoir qui relie les acteurs d'un système.

La première étape de cette démarche consiste à élaborer une *problématique* qui mette en évidence les caractéristiques, la nature et les règles des jeux susceptibles d'influer sur les relations entre les acteurs. Elle est cruciale puisqu'elle constitue la matière de base qui sera constamment précisée et redéfinie par la suite selon les données de l'observation et l'interprétation de l'expérience vécue. Cette problématique se fonde sur l'expérience du chercheur, nécessaire à la compréhension du champ où s'effectue la recherche, et sur sa capacité d'acquérir les connaissances requises pour déterminer les « particularités structurelles et les multiples contraintes objectives caractérisant son champ d'étude » (p. 392).

La deuxième étape est celle où le chercheur *collecte les données* pertinentes à son analyse. La technique de l'entretien, privilégiée dans un tel cadre, le renseigne sur la façon dont les acteurs perçoivent leur situation - activités et relations - ainsi que les « possibilités d'action » qui s'offrent à eux.

La troisième étape est celle de *l'interprétation.* L'objectif est de « reconstruire la structure de pouvoir ainsi que la nature et les règles des jeux qui régulent l'interaction des acteurs » (p. 410). Pour y arriver, le chercheur doit :

1. Établir les différentes stratégies en présence;
2. Tester directement la validité des stratégies décelées en formulant des hypothèses, en communiquant les résultats aux intéressés et en notant les écarts observables ;
3. Expliquer les stratégies de jeux entre les acteurs par la mise au jour des contraintes objectives et par l'examen des comportements normalement inexplicables sur le plan de la logique formelle aussi longtemps que l'on n'a pas fait intervenir le jeu de la structure de pouvoir.

L'objectif du processus consiste à déterminer la dynamique d'affrontement des acteurs, sa configuration, son champ stratégique et la limite du système. Pour y parvenir, le chercheur doit constamment s'interroger sur les comportements observés, prendre une distance critique et surtout ne jamais accepter leur caractère « d'évidence ». Il s'agit donc d'un processus itératif, aller-retour perpétuel entre le recul du chercheur par rapport à une situation observée afin de conserver son autonomie et l'empathie avec laquelle il tente de se mettre à la place des différents acteurs afin de reconstruire la logique prévalant à l'action. Cette démarche vise à pe mettre de discerner les données vraiment pertinentes à partir des écarts, c'est-à-dire en comparant ce qui devrait normalement arriver, en fonction

des règles de la rationalité, à ce qui se produit réellement. C'est ainsi qu'apparaissent les règles implicites qui gouvernent l'action des acteurs.

1.6. APPROCHE PRAGMATIQUE

L'absence de consensus quant à la théorie qui mériterait de servir de référence parmi toutes celles qui ont été conçues et l'échec fréquent des modèles de planification mis à l'essai ont engendré un mouvement antiplanification, selon Healy, McDougall et Thomas (1982, p. 10). Un nombre assez important de planificateurs ont donc décidé de recourir à une approche pragmatique, fondée uniquement sur leur bon jugement et l'adaptation de leur action à la réalité quotidienne. Ainsi, ils réalisent les mandats qui leur sont confiés sans nécessairement s'interroger sur les fondements de leurs actions, les buts poursuivis ou les valeurs sousjacentes. Ils justifient leur existence auprès des autorités locales et régionales à partir de principes niant la planification à long terme et louant les avantages de l'approche pragmatique.

On ne peut toutefois s'empêcher de redouter que cette forme d'intervention aveugle n'engendre des modèles de développement anarchique, allant à l'encontre du bien-être collectif que les planificateurs sont censés protéger.

1.7. CONCLUSION

Nous avons passé en revue, au cours de ce chapitre, les principales conceptions de la planification par les auteurs les plus féconds en cette matière. Cette présentation visait à expliquer et à proposer des modèles susceptibles de faciliter une intervention adaptée au milieu. En réduisant leur description aux éléments strictement pratiques, nous désirions laisser le lecteur sur son appétit en quelque sorte et susciter chez lui le désir de recourir aux documents originaux pour en savoir davantage. Ce retour aux sources lui permettra d'acquérir une vision de la planification sous l'éclairage de chaque théorie qui, à sa manière propre, met en relief une facette de la réalité, celle-ci refusant de se laisser complètement appréhender par une seule. En outre, le lecteur y découvrira peut-être la solution à certains problèmes concrets qu'il eût été impossible d'aborder dans le cadre du présent ouvrage.

Notons enfin que peu importe la position adoptée par le planificateur, il agit toujours sur le milieu social. Il concourt, avec les autres intervenants du système public, à façonner ou à maintenir une société et

un ordre social d'un type particulier. D'où le consensus assez général relativement au concept de planification sur au moins deux aspects : on reconnaît d'abord que la planification est un processus qui permet de déterminer les objectifs que les planificateurs désirent atteindre ; on admet ensuite qu'elle renvoie à une série d'actions programmées dans le temps visant à atteindre ces objectifs de la façon la plus efficace qui soit, c'est-à-dire avec le moindre effort, au moindre coût et le plus rapidement possible.

Chapitre 2

CADRE DE RÉFÉRENCE POUR UNE PLANIFICATION EN LOISIR

Une fois revus, au premier chapitre, les principaux courants de pensée reliés plus ou moins directement à la planification, une question mérite que nous nous y attardions : comment appliquer l'une ou l'autre de ces théories au domaine du loisir? Afin d'y répondre, nous tenterons de bien cerner les notions de loisir et de planification elles-mêmes.

À cette fin, nous exposerons en premier lieu les éléments constitutifs du loisir en tant qu'objet général de la planification. Un examen sommaire des théories du loisir éclairera les raisons pour lesquelles les planificateurs optent généralement pour une approche très pragmatique en ce domaine. Nous aborderons ensuite la nature et la spécificité de l'organisation de loisir, à la fois productrice et consommatrice elle-même de biens et de services de loisir. De plus, comme la demande de biens et de services provient des citoyens pour lesquels un véritable système de production et de consommation a été mis en place, nous analyserons les causes et les effets des éléments qui facilitent, contrarient ou empêchent la satisfaction des besoins en loisir. Nous proposerons enfin un modèle de détermination des besoins en loisir aux fins de planification.

2.1. OBJET DE LA PLANIFICATION

« Toute action présuppose un jeu de prévision, *i.e.* de théories à propos du monde » (Popper, 1972). Ainsi, ancrons-nous toujours, de manière consciente ou non, nos prises de décision sur une ou des positions théoriques plus ou moins organisées et défendables. Pour que notre action soit éclairée, il importe cependant de prendre du recul et de chercher à déterminer avec le plus d'objectivité possible quelle est la meilleure théorie, c'est-à-dire celle qui résiste le mieux aux tests empiriques. En ce qui concerne plus particulièrement notre objet d'étude, à savoir la planification des équipements de loisir, quelle théorie du loisir pourrait s'avérer capable d'expliquer les observations et de justifier les choix méthodologiques ?

En 1972, Marie-Françoise Lanfant a soutenu qu'aucune théorie du loisir n'a été formellement établie, mais qu'un certain nombre de concepts empruntés à l'économique s'insinuent « dans le champ conceptuel de l'analyse sociologique du loisir ». Cet amalgame, selon elle, tient lieu de théories

> Entre les deux champs d'étude distincts, s'établissent des analogies par l'annexion dans l'un, des concepts élaborés dans l'autre. Derrière ces calculs s'instaure un raisonnement aux implications trompeuses que nous essayons de mettre à [sic] jour : a) le raisonnement selon lequel la société tend vers une situation où le travail de l'homme n'est plus ou ne sera plus, dans un futur prévisible, le moteur du développement économique, social et culturel ; b) le raisonnement selon lequel la réduction du temps de travail profite à chacun selon une répartition équitable ; c) le raisonnement selon lequel le temps libre échappe au contrôle social, passe sous le pouvoir discrétionnaire de l'individu qui prend ses décisions en fonction d'un système de préférence personnel'. Ces suppositions, érigées en hypothèse de travail, ont force de théorie (p. 223-224).

Pour notre part, compte tenu des travaux de Dumazedier (1962, 1974), de Kaplan (1975) et de Murphy (1974), qui ont contribué à préciser, à définir ou à redéfinir le loisir à partir d'auteurs classiques ou contemporains, philosophes ou chercheurs, nous trouvons plus judicieux de reconnaître l'existence de théories perfectibles desquelles se dégagent différentes conceptions du loisir.

1. Chiffre qui renvoie dans le livre original à une consigne de l'auteur.

2.1.1. Recherche d'un concept opérationnel

La réflexion préalable à la planification des équipements de loisir doit tenter, selon nous, de cerner la nature de l'activité dont on souhaite faciliter la pratique. D'où la question : qu'est-ce que le loisir? Afin d'y répondre, la section suivante expose très brièvement les conceptions qui ont prévalu jusqu'à ce jour.

2.1.1.1. Concept classique

Le loisir est un état d'être, une condition de l'âme n'ayant aucun rapport au temps (De Grazia, 1964 et Pieper, 1952: voir Murphy, 1974). Éminemment élitaire, il est perçu comme étant la contemplation, la célébration de la vie, la base de la culture et des arts (Kaplan, 1975). Cette conception découle naturellement de l'héritage laissé par les philosophes grecs, et notamment Aristote, pour qui seuls les citoyens, c'est-à-dire les gens libres, non soumis à l'esclavage et dégagés de toutes obligations, peuvent accéder aux activités nobles : la politique, la culture et la contemplation.

2.1.1.2. Concept relatif au temps hors travail

Le loisir est la partie du temps qui reste lorsque le travail et les obligations domestiques et familiales nécessaires à l'existence ont été satisfaits. Selon Dumazedier (1974), cette partie du temps inclurait les obligations sociospirituelles et sociopolitiques. Cette définition est la plus utilisée, principalement parce qu'elle se prête aisément à l'expérimentation pour l'économiste ou pour le sociologue, par exemple, qui désirent étudier le loisir à partir des analyses de budgets-temps.

2.1.1.3. Concept relatif aux classes sociales

Le loisir est un moyen ou un instrument de contrôle social par ses nombreuses incidences sur la race, les classes sociales, le travail et l'éducation. Cette définition s'inspire principalement de Veblen (1899) qui, le premier, a illustré comment une classe dominante se distingue par son style de loisir et sa « consommation ostentatoire ».

2.1.1.4. Concept relatif à l'état subjectif

Le loisir est un état d'esprit. Selon cette conception, toute activité humaine peut constituer un loisir selon l'attitude avec laquelle l'individu l'aborde (Riesman, 1950). Le loisir devient alors subjectif, un « style de comportement » qui tend « à pénétrer toutes les autres activités » (Dumazedier, 1974).

2.1.1.5. Concept relatif aux activités hors travail

Le loisir est défini en opposition au travail professionnel (Dumazedier, 1974). Il est considéré comme étant une activité de non-travail (Murphy, 1974), donc non productive au sens économique du terme (Berger, 1962 voir Murphy, 1974). D'après Dumazedier (1974,1993, *in* Pronovost, AttiasDonfut et Samuel), cette définition inclurait les obligations sociofamiliales dans les activités de loisir et, par conséquent, engloberait deux réalités à distinguer dans les niveaux d'analyse.

2.1.1.6. Concept relatif au développement de la personne

Le loisir est défini comme un moyen de permettre ou de faciliter le développement de la personne pour sa propre satisfaction en dehors de toute contrainte due aux obligations professionnelles, familiales ou sociales. Cette conception prévaut en France (Dumazedier, 1974), aux États-Unis (Murphy, 1974; Kaplan, 1975) et au Québec (gouvernement du Québec, 1979). Même s'il existe certaines divergences de vue quant aux fonctions accordées au loisir, dans l'ensemble cependant, elles correspondent aux fameux trois D (délassement, divertissement et développement) de Dumazedier (1962).

2.1.1.7. Concept d'équipement de loisir

Ce bref aperçu des conceptions du « loisir » révèle la forte polysémie de ce terme, qui ne simplifie guère le choix d'un cadre de référence en vue de l'amélioration des modes d'intervention en aménagement ou en planification des équipements en ce domaine. Si une notion avait fait consensus chez les spécialistes, il eût été plus facile, en effet, d'identifier les équipements, leur design ainsi que les modes d'offre de services.

Or, si l'on tient compte de chacune de ces définitions *stricto sensu* pour définir la nature d'un équipement de loisir, on arrive à la conclusion que très peu d'équipements servent à des fins de véritable loisir. Par exemple, lorsqu'on considère ce dernier comme une activité de nontravail, les activités reliées au culte ou à la politique deviennent récréatives et non les obligations familiales. De la même façon, une mère de famille peut percevoir un pique-nique familial comme une obligation alors que pour une autre, cette activité constitue indubitablement un loisir. Il tombe sous le sens que ces catégories sont purement arbitraires et dépendent de la vision de chaque individu. Pour l'un, une activité politique peut représenter une obligation quasi professionnelle, espérance d'une promotion professionnelle ou sociale, mais pour l'autre, elle peut devenir

un loisir. Autre exemple : les conceptions du loisir comme étant un état subjectif ou un facteur de développement de la personne impliquent que toute forme d'activité humaine est susceptible d'être conçue comme une activité de loisir. Les multiples possibilités de combinaisons entre les activités découlant de cette conception rendraient toute opération de planification très complexe et probablement vaine.

Il semble donc souhaitable de ne pas fonder la planification des équipements de loisir sur une définition ni trop restreinte ni trop extensive du loisir. *Nous proposons donc, dans le cadre de cet ouvrage, d'appliquer la notion d'équipement de loisir à toute installation qui permet la réalisation d'activités habituellement considérées comme étant de ce type par la population générale, même si cette installation est conçue en priorité à une ou à plusieurs autres fins.*

2.1.2. Grands secteurs d'activités de loisir

La segmentation du domaine du loisir en sous-secteurs d'activités, observée surtout depuis la fin des années 70 au Québec, nous oblige à en préciser encore davantage la nature. Ainsi, on peut concevoir le loisir comme un domaine englobant les grands secteurs d'activités qui se déroulent durant le temps libre des personnes. C'est pourquoi le processus de planification, la démarche de recherche, les méthodes et les techniques décrits dans cet ouvrage s'appliquent aux équipements culturels, touristiques, sportifs, de plein air et communautaires en général, qu'ils soient gérés par le système public ou privé. Pour la planification et l'aménagement des équipements requis à la pratique des activités relevant d'un seul de ces grands secteurs - par exemple un hôtel ou un centre communautaire, qui sont habituellement des équipements multifonctionnels - ou d'une seule activité spécifique - comme un musée ou un golf -, le lecteur pourra se référer également à des ouvrages très spécialisés, mais rares, afin de compléter son information. La plupart de ces documents présentent des données techniques essentielles à l'aménagement, mais sont très avares de renseignements en ce qui concerne la planification.

2.2. NATURE ET PARTICULARITÉS DE L'ORGANISATION DE LOISIR

Une organisation de loisir tente de répondre à la demande d'un ensemble de personnes présentant des goûts relativement similaires. Si elle ne peut à elle seule satisfaire au très large éventail de possibilités de demande - ne différant pas en cela des autres organisations -, elle peut toutefois relativement bien cibler les attentes et les attitudes de sa clientèle, qui se

distinguent de celles que l'on retrouve dans toute autre forme d'activité humaine.

Les personnes en situation de loisir recherchent avant tout une situation, une expérience ou un état qui leur permette de satisfaire leurs désirs en l'absence de ce qu'elles perçoivent comme pouvant constituer une contrainte. Bien que plusieurs études aient démontré qu'elles se comportent en général dans leur loisir comme elles le font au travail - elles n'arrivent pas à se dégager du conditionnement des attitudes acquises, très souvent en bas âge, pour ce dernier -, l'expérience de loisir demeure, malgré ces déterminismes, celle qui, par définition, offre des voies de réalisation, de satisfaction des besoins impossibles à actualiser dans un milieu qui limite les expériences à celles qui sont permises dans le cadre du travail.

Par ailleurs, le monde du loisir organisé privilégie généralement les relations. Un peu comme cela se passe dans les quartiers d'une ville, les gens se regroupent dans de petits mondes où ils se sentent au contact de personnes avec qui ils peuvent et aiment communiquer puisqu'ils partagent des intérêts communs. Ce monde n'est cependant pas exempt de tensions ; dans certains cas, celles-ci sont même recherchées (en alpinisme, notamment) ou acceptées comme un mal nécessaire (cas du musicien amateur ou du président d'une association sans but lucratif aux prises avec les tensions du spectacle ou des conflits internes ou extérieurs à l'organisation). Contrairement à la situation au travail, cependant, chaque personne peut abandonner son activité de loisir n'importe quand sans en ressentir de problèmes sérieux dans l'organisation de sa vie quotidienne ou de celle de sa famille.

De plus, comme cette expérience s'insère dans des plages de temps libérées de toute obligation relative à la vie quotidienne, les organisations de loisir doivent s'adapter pour que leur personnel travaille souvent à contretemps, c'est-à-dire durant les périodes de temps libre de la collectivité. Et comme elle se déroule dans un espace, un lieu destiné à permettre la réalisation d'un désir, celui-ci doit correspondre le plus possible aux exigences de tous les utilisateurs - administrateurs, animateurs, clients, etc. -, mais principalement de ses clients. Or, étant donné que ceux-ci recherchent un milieu présentant le moins de contraintes possible, on ne devrait retrouver que des équipements adaptés en ce sens. Pour certains, ils permettraient la compétition, pour d'autres, le repos, la détente, pour d'autres encore, l'enrichissement des connaissances, la fantaisie ou les relations sociales. En fin de compte, cet espace de loisir devrait, plus que tout autre, être celui qui permet à la personne d'être elle-même et de réaliser ses désirs.

2.2.1. Genres d'organisations de loisir

Les entreprises privées, les services publics et les organismes sans but lucratif composent le système de production des biens et des services de loisir. Ces intervenants s'associent fréquemment pour créer un système de production mixte afin de mieux répondre aux besoins de la population et de minimiser les coûts. Les sections suivantes abordent ces trois types d'organisations.

2.2.1.1. Entreprise privée

Dans ce type d'entreprise, nous considérons seulement celles qui offrent des services à la population. Ainsi, un manufacturier de vêtements de sport ne fait pas l'objet de notre description, car son objectif premier est de produire un bien susceptible de faciliter l'expérience de loisir et non de fournir un occasion ou une expérience qui, elles, sont les produits réels de consommation en loisir.

Une fois cette précision apportée, il faut reconnaître que l'entreprise privée de loisir ne fonctionne pas différemment des autres entreprises privées. Elle est soumise aux lois du marché ; son développement et sa survie dépendent de sa performance économique; elle doit constamment s'adapter à la demande; son propriétaire est soucieux de ce que ses investissements rapportent suffisamment pour lui permettre de réaliser des profits qu'il pourra de nouveau investir. Elle se distingue toutefois par le fait qu'elle met toujours à la disposition de sa clientèle un service, c'est-àdire un lieu où la personne peut expérimenter, vivre ou consommer pendant une période de temps, l'état ou l'objet recherché.

Ces notions de « bien » et de « service » demandent à être précisées à ce stade-ci de la description. Un *bien* est un produit qu'une personne peut se procurer pour satisfaire ses besoins ; il devient sa propriété exclusive. Il y a donc transfert du titre de propriété. La possession de ce bien en diminue la disponibilité pour un autre acheteur. Un disque ou un hot-dog, notamment, peuvent représenter un bien de loisir. Par ailleurs, un *service* peut se définir comme un équipement ou une compétence mis à la disposition des personnes pendant une période de temps donnée. La consommation d'un service par une personne n'enlève pas à une autre la possibilité de l'utiliser. Une personne ne peut donc se procurer pour ellemême ce service, qui demeure également disponible à tous ceux qui désireraient y avoir recours. De plus, contrairement au bien, aucun transfert du titre de propriété ne se produit. Le prix payé confère un droit d'usage limité dans le temps. Par exemple, un salon de bronzage offre un service au même titre qu'un restaurant où l'on consomme un repas. Il faut

cependant bien distinguer le repas, qui est un bien, du service, qui est la période de temps où le restaurateur met à la disposition de chaque client une partie de son établissement.

En loisir, on retrouve généralement des entreprises qui offrent directement des biens et des services au public et celles qui font de la sous-traitance. Parmi les premières, citons par exemple les restaurants, les discothèques, les cinémas, les théâtres, les centres de santé, etc. Les secondes, pour leur part, demandent à être un peu mieux définies afin de faciliter la compréhension de leur rôle dans la production de loisir.

L'entreprise privée exploite depuis très longtemps des équipements ou des droits d'exploitation obtenus des corps publics moyennant une compensation versée par l'exploitant ou le concessionnaire à l'autorité publique concernée. Par exemple, la gestion des restaurants dans les parcs publics, les arénas ou les centres sportifs municipaux et dans les cafétérias des établissements scolaires est généralement l'affaire de concessionnaires. Toutefois, depuis une quinzaine d'années, un nouveau discours prend forme chez les gestionnaires des affaires publiques pour contrer la hausse rapide des coûts des services publics. Les concepts de *privatisation* et de *faire faire* deviennent les fers de lance du rajeunissement des organismes publics.

La *privatisation* consiste essentiellement, pour un gouvernement, à vendre à l'entreprise privée ses avoirs pour qu'elle continue d'offrir les services en ses lieu et place. Par exemple, une municipalité qui déciderait de privatiser ses arénas devrait les mettre en vente en les offrant au public ou aux entreprises. Les nouveaux acquéreurs pourraient en disposer comme ils le désireraient à la condition qu'ils en préservent l'utilisation à des fins communautaires. Avec la privatisation, on assiste véritablement à un transfert du titre de propriété.

Le *faire-faire* renvoie, pour sa part, à un concept différent et recoupe des réalités très variées. En effet, lorsqu'un corps public confie la gestion et la prise en charge de l'organisation des loisirs à un organisme sans but lucratif, il a recours à ce procédé. A la différence de la concession, l'organisme est généralement lié au corps public par un protocole d'entente. L'objectif de ce modèle d'exploitation consiste, bien sûr, à diminuer les coûts par le recours le plus fréquent possible aux bénévoles. On situe également dans cette catégorie la prise en charge de la gestion d'un système de production de services par l'entreprise privée si celle-ci fonctionne comme une entreprise sans but lucratif et a recours, lorsque la tâche le permet, à du personnel bénévole. Cette notion de faire-faire se rapproche tellement de la définition de la concession qu'il nous semblerait plus clair de la considérer comme telle.

2.2.1.2. Service public

Un service public consiste habituellement en une offre faite au public par un organisme relevant du système public : municipalité locale ou régionale (incluant la communauté urbaine), commission scolaire, CLSC, cégep, université, gouvernement provincial ou fédéral. Les objectifs poursuivis par ce genre d'institution revêtent un caractère éminemment social, puisqu'ils consistent à améliorer le bien-être général de la collectivité par l'offre de services. Si la recherche du profit demeure la raison d'être de l'entreprise privée, il en va autrement du système public, qui cherche à satisfaire les besoins considérés comme essentiels au maintien d'une société épanouie et développée. Les ressources investies dans la production de services dépendent des objectifs et des valeurs que les institutions publiques désirent privilégier. Ces dernières arrivent ainsi à offrir à la population des services à des prix inférieurs au coût réel de production. Les lois du marché ne pouvant plus s'appliquer, l'attribution ou la décision d'accepter de produire une quantité de services doit relever de mécanismes dont la nature repose davantage sur les croyances, les valeurs de la société que sur un processus formel de décision. Toutefois, lorsqu'un établissement public offre des services au coût réel de production, il entre en concurrence avec le système privé et devrait s'interroger sur la nécessité de les maintenir.

La gamme de services offerts par le système public peut se scinder en quatre blocs : 1) les *services reliés à l'aménagement :* mise en disponibilité d'espaces verts ou d'équipements destinés à des fins récréatives, esthétiques ou simplement hygiéniques à la population en général ou à des groupes en particulier, gratuitement ou sous forme de location à prix nominal; 2) les *services conseils :* services professionnels offerts aux organismes sans but lucratif pour les aider à planifier et à gérer leurs activités ; 3) les *services techniques :* relativement nombreux, ces services servent à soutenir, sur les plans technique et matériel, la réalisation d'activités ou d'événements ; 4) les *services directs à la population :* programmes d'activités offerts directement aux citoyens.

2.2.1.3. Organisation sans but lucratif

Ce type d'organisation de loisir joue un double rôle : il permet aux bénévoles qui y participent activement de devenir des producteurs de services de loisir tout en se trouvant en situation de loisir. Cette particularité le distingue nettement des deux autres types d'organismes. Cependant, s'il est vrai que de nombreux bénévoles y travaillent gratuitement, il ne s'agit pas d'une association de membres bénévoles. Ce n'est pas le statut du bénévole qui définit celui de l'organisme, mais plutôt les objets pour

lesquels la charte est accordée. En effet, la troisième partie de la Loi sur les compagnies (art. 218) est très claire à ce sujet : l'inspecteur général des institutions financières peut permettre à un groupe d'au moins trois personnes de former une corporation à la condition qu'elles n'aient pas l'intention « de faire un gain pécuniaire ». Les buts de cette corporation doivent être « national, patriotique, religieux, philanthropique, charitable, scientifique, artistique, social, professionnel, athlétique ou sportif, ou autre du même genre ». De plus, l'article 217, paragraphe 5, mentionne que cette loi régit : « ... *mutatis mutandis,* l'organisation des sociétés historiques, c'est-à-dire celles dont l'objet est de faire des recherches historiques ou de rassembler et de conserver des matériaux pour l'histoire en général ou pour une histoire particulière. » Un organisme sans but lucratif peut donc rémunérer son personnel pour soutenir ses orientations, logiquement définies par le conseil d'administration. Il peut fonctionner comme une entreprise privée, sans toutefois réaliser de profits au bénéfice des membres du conseil d'administration.

L'organisme sans but lucratif est dirigé par un conseil d'administration composé d'au moins trois membres (Loi sur les compagnies, art. 83) élus par l'assemblée générale. Dotée d'une personnalité juridique qui lui est propre, celle-ci définit ses règles de fonctionnement interne. Elle est donc entièrement libre de déterminer le modèle d'intervention et de gestion qu'elle entend utiliser dans sa production de services. Conséquemment, on ne retrouve pas de modèle unique : certains organismes ne travaillent qu'avec des bénévoles et requièrent l'aide de projets gouvernementaux; d'autres ne fonctionnent qu'avec du personnel rémunéré, à l'exception, bien entendu, des membres du conseil d'administration; d'autres utilisent simultanément ces deux formules.

En général, ces organismes poursuivent des objectifs variés, l'un des plus fréquents étant la production de services directs à la clientèle sous la forme d'événements ou d'activités. Toutes les associations sportives locales correspondent à ce type d'organisme. D'autres offrent des services techniques à des associations locales; ils font bénéficier ces dernières d'une expertise professionnelle sur le plan de la gestion ou du développement. C'est le cas de presque toutes les fédérations sportives ou des organismes de regroupement d'associations locales. D'autres encore se constituent pour offrir des services financiers afin d'aider une cause sociale particulière, par exemple, l'organisation du Noël du pauvre ou des téléthons de la paralysie cérébrale. Les clubs sociaux ou de services forment une autre catégorie ; ils organisent des activités pour leurs membres afin de recueillir des fonds qui serviront une cause sociale. Les clubs de Lions ou d'Optimistes en sont des exemples biens connus. Les groupes de pression, pour leur part, tentent de protéger les intérêts de leurs membres ; ils se dotent

généralement d'objectifs qui dépassent nettement la défense des intérêts individuels pour se centrer davantage sur celle d'intérêts collectifs, souvent pour protéger les acquis ou le bien-être de toute une société. Citons en exemple toutes les associations mises sur pied pour protéger le patrimoine culturel, historique et écologique. La Société pour vaincre la pollution ou la Société pour la protection des espaces verts appartiennent à cette catégorie.

Il convient de noter que les organismes de participation ne sont pas des organismes sans but lucratif, bien qu'ils soient composés exclusivement de bénévoles. Il s'agit plutôt de regroupements, souvent appelés comités, créés en vertu de règlements municipaux ou de lois provinciales ou fédérales. Détenant des pouvoirs extrêmement limités, ces organismes servent à introduire dans le processus de décision une vision nouvelle ou le point de vue des gens qui sont concernés par les services offerts par l'institution qui a favorisé leur création. Ils s'intègrent si bien à la structure formelle de décision qu'ils ne font habituellement que renforcer le pouvoir établi. Citons notamment le cas des comités de loisirs, des conseils d'établissement scolaires et des organismes de participation des parents. La discussion ici ne porte absolument pas sur ce type d'organismes, bien que certaines remarques puissent s'y appliquer, en particulier en ce qui a trait à la motivation des bénévoles.

L'organisation sans but lucratif se distingue de l'entreprise privée et du service public particulièrement sous deux aspects : son autonomie et sa structure qui repose essentiellement sur le bénévolat. Aussi, étant donné qu'il existe passablement de renseignements dans la documentation actuelle relativement aux deux autres types d'organismes, et que l'action sur le plan local s'effectue de plus en plus par l'entremise des organismes sans but lucratif, nous croyons utile de traiter davantage de ces deux aspects.

L'autonomie de l'organisme sans but lucratif

Sur le strict plan juridique, l'organisme sans but lucratif est une personne morale. Ses membres sont libres de prendre les décisions qu'ils jugent les plus appropriées pour atteindre les objectifs qu'ils poursuivent à la condition que ceux-ci soient conformes aux objets pour lesquels l'organisme a été créé.

En pratique, l'aide accordée par les municipalités ou les autres gouvernements et la réglementation à laquelle l'organisme doit se soumettre s'il s'affilie à un réseau, le rendent toutefois dépendant d'une série de facteurs contingents. L'aide inégale apportée au soutien des organismes

sans but lucratif par les différents gouvernements rend presque impossible toute comparaison de l'efficacité des organismes entre eux, avec l'entreprise privée ou avec les services offerts directement par la municipalité. Ainsi, à l'intérieur d'une municipalité, les mesures d'aide aux organismes de loisir sont soit inexistantes, soit élaborées de façon à éviter tout mécontentement de la part des groupes structurés depuis des années. Les autorités municipales n'osent pas réévaluer les besoins de ces organismes à partir de critères objectifs susceptibles de modifier la donne sur l'ensemble du territoire. En continuant de subventionner ceux dont le nombre de membres diminue constamment, par exemple, elles consacrent la tradition au détriment de groupes naissants mieux adaptés aux nouveaux besoins de la collectivité. Cette peur d'assumer les conséquences que provoquerait un changement confère beaucoup de stabilité à la structure municipale, mais en même temps, la place à la remorque de l'entreprise privée et des organismes sans but lucratif au regard de sa capacité de susciter le changement. La municipalité est véritablement une structure de service qui ne répond qu'aux besoins exprimés avec force ou par l'intermédiaire d'appuis politiques très importants.

Par ailleurs, le caractère fondamentalement social de l'organisme sans but lucratif lui permet, la plupart du temps, d'évoluer dans un monde sans concurrence. Le membre ou le bénéficiaire devient un client captif d'une organisation qui peut orienter ses décisions en fonction des intérêts de l'élite dirigeante. Cet état de fait se trouve renforcé par la structure québécoise de loisir actuelle qui crée et consacre des monopoles d'organisations, principalement dans le domaine sportif. Ainsi, les fédérations sportives du Québec ont-elles adopté la même structure fondamentale. Elles ont créé des territoires correspondant aux régions du Québec (avec quelques modifications mineures), qu'elles ont nommés associations régionales ; celles-ci, à leur tour, regroupent des associations locales qui, elles-mêmes, ont le pouvoir de créer des monopoles d'organisations sur le plan local. Pour assurer le financement de toute cette structure, plusieurs fédérations ont adopté une réglementation très rigide qui oblige tous les intervenants d'un sport à en devenir membres pour accéder à des réseaux de compétition intéressants.

L'absence de concurrence n'empêche pas les membres d'un organisme sans but lucratif d'éprouver une certaine fierté d'appartenir à cette organisation ; ils s'engagent même à contribuer activement à son rayonnement à l'extérieur de son territoire. Le prestige de l'organisme retombe ainsi sur ses membres et crée chez eux un motif supplémentaire de travailler ou de militer afin de l'aider à atteindre ses objectifs. C'est un mouvement cyclique, une roue qui, lorsqu'elle tourne dans le bon sens, entraîne une activité et une participation de plus en plus considérable.

Toutefois, l'inverse est également vrai : lorsque la roue tourne dans le mauvais sens, seuls de nouveaux membres possédant la capacité de recréer peuvent imprimer à l'organisme les orientations qui lui permettront de contrer les effets négatifs et d'insuffler une synergie favorable à son développement.

La recherche de prestige engendre une forme de concurrence entre les organisations sans but lucratif. Elles se livrent une guerre plus ou moins larvée pour attirer le plus possible l'attention du public, des médias, des organismes de regroupement telles les fédérations, etc., plutôt que pour attirer des clientèles qui en sont, de toute façon, captives. Évidemment, la publicité engendrée par le succès leur permet de recruter de nouveaux membres, si elles se situent encore dans une phase de croissance, ou de combler les vacances qui se créent annuellement en leur sein.

Pour bien illustrer notre propos, prenons un cas très près de nous. Dans l'entreprise privée, il est courant que deux entreprises fabriquant ou mettant en marché des produits analogues - deux restaurants spécialisés dans la vente de hamburgers, par exemple - soient situées à proximité l'une de l'autre et desservent la population résidant sur un même territoire. Cette situation de concurrence les oblige à offrir le meilleur produit et le meilleur service au plus bas prix possible pour attirer le maximum de clients. Du côté des organismes sans but lucratif, il est rare, cependant, que deux organismes poursuivant les mêmes objectifs desservent la population qui demeure sur un même territoire. La situation de monopole est plus fréquente. D'où les risques d'abus de toutes sortes, sur les plans de l'admissibilité, de la réglementation, de la qualité des services ou de toute autre dimension pouvant concerner les membres. Heureusement pour les bénéficiaires, la recherche de prestige stimule l'organisation à acquérir une certaine visibilité sociale. Ainsi, à l'intérieur d'une ville, les quartiers ou paroisses entrent en concurrence; il en va de même pour les villes sur le plan régional, et pour les régions sur le plan provincial. Paradoxalement, ce désir de rayonner à l'extérieur de leur milieu d'appartenance constitue également la force qui oblige les organisations à collaborer les unes avec les autres pour la mise sur pied d'événements spéciaux, de ligues, enfin de toutes activités susceptibles de les aider à atteindre leur plein épanouissement.

Les relations qu'entretiennent les organismes de même nature s'apparentent donc à celles des entreprises privées. Elles ne se caractérisent généralement pas par la douce quiétude que certains peuvent rêver un jour de vivre durant leur temps libre. Elles sont tout au contraire marquées par des tensions, souvent profondes, engendrées par les organisations qui, toutes, tentent de définir les règles du jeu à leur avantage. Ces

organismes sans but lucratif sont susceptibles d'entrer en concurrence même si leur produit est différent. En effet, une activité de loisir peut souvent être substituée à une autre lorsque les contraintes à la participation deviennent trop importantes. Ce facteur, ajouté au besoin de rayonnement de presque toutes les organisations, sert à inciter chacune d'elles à offrir un produit constamment renouvelé.

Les municipalités renforcent la position de pouvoir de beaucoup de ces organismes en subventionnant leurs activités ou en leur apportant un soutien logistique sans exiger, ou si peu, de conditions particulières pour les obliger à s'ouvrir davantage aux clientèles locales de non-initiés, de moins talentueux ou de moins riches. La pression sociale que peuvent exercer les groupes organisés, de concert avec les médias, pour favoriser le développement de l'élite, la crainte des municipalités de perdre l'appui des organisations dans la prise en charge des loisirs et la politique de nonintervention et de faire-faire de plus en plus populaire dans les municipalités semblent pouvoir expliquer la position et le choix des élus municipaux.

Malgré cet exposé concernant l'autonomie de l'organisme sans but lucratif, il convient de remarquer que celle-ci n'est qu'apparente; elle est en effet conditionnée, d'une part, par les ressources dont l'organisation a besoin pour offrir ses services et, d'autre part, par ses obligations en tant que membre d'un organisme de regroupement d'où émanent des règles strictes. Les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs peuvent provenir de l'organisme même, de la municipalité ou d'autres organismes.

En général, les besoins d'un organisme sont de quatre ordres : 1) besoins d'encadrement technique; 2) besoins d'encadrement professionnel; 3) besoins en équipements ; et 4) besoins au niveau de l'entretien des équipements. Évidemment, si l'organisation a besoin d'équipements possédés par un corps public pour réaliser sa programmation, elle devient extrêmement dépendante du dynamisme de ce dernier, au point qu'elle peut être appelée à modifier son orientation. Une telle situation se produit, par exemple, lorsque les coûts prévus par la politique d'utilisation des équipements scolaires pour les organismes sans but lucratif deviennent prohibitifs, lorsque les heures disponibles pour la communauté ne conviennent pas, ou lorsque des événements spéciaux sont organisés durant l'année, perturbant ainsi considérablement les activités régulières de l'organisme.

Tous ces éléments posent des problèmes sérieux à l'organisation. Ils en conditionnent véritablement le développement et facilitent ou entravent la réalisation des programmes et le travail des bénévoles. Le refus de certains corps publics - municipalité et commission scolaire

principalement - de collaborer, par exemple, par la mise en disponibilité de leurs équipements, peut contribuer à créer dans la population une image négative d'une organisation qui ferait reposer sa programmation sur l'utilisation de ces équipements sans pourtant que cette organisation ne constitue la cause réelle des problèmes.

Structure de l'organisme sans but lucratif

La troisième partie de la Loi sur les compagnies impose des règles minimales de fonctionnement à l'organisme sans but lucratif. Rappelons qu'il doit faire élire chaque année, au cours d'une assemblée générale, un conseil d'administration composé d'au moins trois personnes (art. 83) qui seront responsables devant la Loi de ses actes. Au-delà de ces exigences minimales, il jouit de toute la latitude nécessaire pour modeler sa structure en fonction de ses besoins.

Généralement, l'organisme sans but lucratif calque la structure des corps publics. L'assemblée générale des membres élit un conseil d'administration d'environ 12 personnes, et celui-ci met sur pied un comité exécutif de 3 à 6 personnes. La Loi sur les compagnies (art. 92) permet en effet à un conseil d'administration composé de plus de six administrateurs de choisir parmi eux un comité exécutif d'au moins trois membres qui peut exercer les pouvoirs du conseil d'administration tels qu'ils sont définis par les règlements qui régissent les actes de la corporation. Dans un tel système, le comité exécutif élabore et propose au conseil d'administration les mesures qu'il juge pertinentes pour l'atteinte des objectifs de l'organisation. Une fois approuvées, ces mesures sont appliquées par le comité exécutif ; celui-ci est parfois autorisé à engager du personnel pour les mettre en oeuvre, mais plus fréquemment, ses membres se répartissent le travail. Ce modèle très classique d'organisation prend appui sur l'approche rationaliste suivant laquelle une minorité bien pensante élabore des plans, des projets, des règles que *les autres* doivent appliquer. L'irréalisme de cette façon de faire, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, vient de ce que l'on croit que les directives seront appliquées correctement jusqu'au bas de la hiérarchie de l'organisation.

En fait, même dans un système où le comité exécutif embaucherait une personne pour appliquer les mesures adoptées, les résultats seraient très pauvres à moins, bien entendu, que cette personne n'ait participé au processus de prise de décision. Nous ne reprendrons pas l'argumentation fondée sur les recherches expérimentales que l'on retrouve à l'appui des théories de l'organisation pour justifier cet avancé. Rappelons simplement que si cette structure s'est avérée inefficace dans l'entreprise privée, elle l'est encore beaucoup moins dans un contexte où les intervenants sont des

bénévoles, donc des gens libres d'agir selon leurs convictions, leurs besoins et non retenus par des contraintes majeures telles que l'argent et l'emploi.

Les recherches de Likert (1961) sur les associations sans but lucratif ont démontré que les membres d'une organisation réagissent par rapport aux membres du conseil d'administration ou du comité exécutif de la même façon qu'un employé face à son employeur. Il en est de même des membres du conseil d'administration ou du comité exécutif par rapport au président de l'organisation. En fait, plus les membres de l'organisation ou du conseil d'administration sentent la pression du président pour intervenir d'une certaine manière, moins ils participent et moins l'organisation est performante. Par contre, plus l'organisation arrive à créer une pression émanant des membres eux-mêmes, des leaders ou des groupuscules, plus ceux-ci participent et plus elle est performante.

Seules deux formes de pression semblent acceptables par les membres d'une organisation ou d'un conseil d'administration. La première est reliée aux motivations de la personne ; elle vient de l'intérieur. La seconde se rattache aux buts et aux objectifs de l'organisation lorsque ceux-ci sont déterminés par le groupe lors de rencontres face à face. Selon Likert (1961), ce phénomène s'explique par le fait que chaque membre du groupe espère que les autres se rendront compte de la part de travail qu'il fournit pour atteindre les buts fixés par le groupe.

Dans les organisations les plus performantes, les membres sentent que leurs idées sont importantes aux yeux du président et des membres du conseil d'administration. Plus un membre perçoit que l'on porte de l'intérêt à ses idées, plus il est actif. Les membres d'une telle organisation sentent aussi qu'ils peuvent influencer leur groupe et qu'ils sont mieux informés que ne le sont les membres des organisations moins performantes. Toutefois, les présidents n'y sont pas perçus comme ayant plus d'influence que dans les organisations moins performantes. Le processus d'influence n'est pas unidirectionnel, du haut vers le bas, mais s'étend plutôt dans toutes les directions (Likert, 1961, p. 147-153).

Par ailleurs, l'efficacité d'une organisation varie considérablement en fonction de sa taille ou de son nombre de membres. En fait, la performance augmente proportionnellement aux effectifs, pour atteindre un maximum d'efficacité entre 300 et 400. Lorsque l'organisation dépasse ce nombre, la participation des membres diminue et, en contrepartie, celle des membres du conseil d'administration et du président augmente. La nature des activités change également. Les membres du conseil d'administration ont moins de contacts face à face avec les membres et plus de réunions. En fait, d'une part, les membres des grandes organisations

perçoivent que leurs idées n'intéressent pas beaucoup le président ou le conseil d'administration et qu'ils n'ont pas beaucoup d'occasions de leur fournir de l'information; d'autre part, le président et le conseil d'administration véhiculent moins d'information aux membres, et ceux-ci ne sentent pas qu'ils exercent beaucoup d'influence sur ceux-là (Likert, 1961, p. 154-156).

De plus, à l'intérieur de chaque organisation, les recherches effectuées par Likert montrent que les groupes et les comités composant une organisation performante dépassent rarement 15 personnes.

FACTEURS DE PERFORMANCE D'UNE STRUCTURE

Likert a tracé un cadre susceptible de guider les organisations à atteindre un niveau de performance élevé. Selon lui, une organisation optimale comprendrait 300 à 400 membres environ, et les sous-groupes - équipes, comités, conseils d'administration, etc. - ne devraient pas dépasser 15 à 20 personnes afin d'assurer une bonne communication et des relations personnelles valorisantes. Ces sous-groupes devraient se chevaucher et être reliés à l'ensemble par des personnes qui réalisent des fonctions de coordination [2]. Le rôle du président, dans un tel contexte, consiste à améliorer le système de communication. Il doit faire en sorte que les liens entre les groupes soient établis par des personnes membres de plus d'un groupe. Il doit tenter de maintenir un climat d'entraide en précisant et en explicitant la philosophie et les valeurs de l'organisation, en partageant l'information, en s'intéressant aux idées émises par les membres, en évitant de lutter pour son propre prestige, en manifestant de la confiance et du respect pour l'habileté et l'intégrité des membres, en aidant ces derniers à développer une compétence pour favoriser la participation avec leurs collègues et en suscitant un minimum de loyauté entre collègues envers l'organisation et par rapport aux objectifs qu'elle désire atteindre. Il doit enfin insuffler à tous ses membres le désir de progresser ; ceux-ci doivent percevoir les objectifs de l'organisation comme importants et urgents (Likert, 1961, p. 160-161).

PERSONNEL

Les organismes de loisir recourent aux services de personnes rémunérées et bénévoles. Pour toute discussion relativement au personnel rémunéré, on pourra se référer aux ouvrages classiques touchant la gestion du

2. En anglais, *linking-pin functions.*

personnel. Toutefois, comme les structures de loisir au Québec s'appuient principalement sur le travail de personnes bénévoles et que la dynamique relative à leur participation diffère de celle du personnel rémunéré, il nous apparaît important d'en préciser les éléments particuliers.

Les bénévoles s'engagent pour différents motifs, mais jamais pour gagner leur vie. Ils peuvent rechercher des contacts sociaux, vouloir passer le temps, s'adonner à des activités intéressantes, aider les gens, défendre leurs intérêts ou faire passer leurs idées, relever des défis, utiliser leurs compétences, rechercher du prestige, se faire valoir ou reconnaître, etc. Ils possèdent une très grande marge de liberté; une fois engagés, ils peuvent en effet cesser leurs activités à tout moment. Les plus motivés se sentent même quelquefois déchirés par un choix entre le temps qu'ils doivent consacrer à leur travail et celui qu'ils désirent investir dans l'action sociale. Leur travail représente un enrichissement réel pour la communauté. Une organisation sans but lucratif a donc tout avantage à mettre en place des conditions pour attirer de nouveaux bénévoles et retenir les anciens. Ces conditions sont difficiles à réaliser dans l'entreprise privée compte tenu de ses objectifs mêmes ; il est donc très important que la structure de l'organisme à but non lucratif soit pensée de façon telle que les bénévoles se sentent valorisés, appréciés et nécessaires.

Recrutement des bénévoles

En 1983, Payette et Vaillancourt, du Centre de recherche en développement de l'Université de Montréal, ont dirigé une enquête pour dresser le profil type du bénévole québécois. Ils ont observé que 11,5 % des hommes et 9,6 % des femmes du Québec font du bénévolat (p. 48). Ce nombre paraît à première vue suffisant pour répondre aux besoins des organismes sans but lucratif. Pourtant, les bénévoles sont presque toujours considérés comme une denrée rare pour deux principales raisons. D'abord, parce que peu d'entre eux possèdent les compétences souvent requises pour intervenir auprès des groupes, notamment dans le domaine du loisir, contrairement aux personnes rémunérées, pour le choix desquelles on ouvre généralement des concours afin d'engager les plus qualifiées. Ensuite, parce que cette intervention requiert des périodes de temps supérieures à ce qu'ils peuvent investir en moyenne. Effectivement, d'après Payette et Vaillancourt (1983, p. 65) « les bénévoles québécois ont fait en moyenne 116,6 heures de bénévolat » en 1979, ce qui ne représente que 2 h 25 de travail par semaine. Or, le développement ou le maintien d'une organisation exige généralement plus de temps.

Ces auteurs notent par ailleurs qu'au moins 2,3 % de non-bénévoles désireraient s'engager dans ce type d'action. Ainsi, malgré les limites

mentionnées ci-dessus, le réservoir de bénévoles pourrait être élargi si les organismes sollicitaient directement les personnes.

Notre expérience personnelle nous a montré que les personnes qui s'engagent aiment généralement savoir le rôle qu'elles auront à jouer dans l'organisation. Une fois leur tâche déterminée, la plupart hésitent cependant beaucoup; elles craignent de n'être pas assez compétentes ou de ne pas pouvoir consacrer suffisamment de temps à la tâche.

L'enquête menée par Likert a clairement démontré que la structure et les modes de relations à l'intérieur d'une organisation sans but lucratif influent directement sur la participation des membres. De plus, certaines causes réussissent à les monopoliser davantage, en particulier lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts.

La logique voudrait qu'une organisation à but non lucratif procède comme l'entreprise privée, c'est-à-dire qu'elle publie une offre de services pour recruter des bénévoles. Une telle méthode offrirait l'énorme avantage d'ouvrir l'organisation à de nouvelles ressources susceptibles de la stimuler. Pourtant, peu d'organismes procèdent ainsi, la venue de personnes extérieures entraînant certaines difficultés importantes. Parmi ces dernières, mentionnons d'abord le fait que les nouveaux venus ne connaissent pas les traditions de l'organisation, donc les orientations implicites qui guident les dirigeants depuis plusieurs années. Il faut reconnaître que les organisations sans but lucratif ont généralement une tradition orale très développée, surtout sur les plans local et régional. La connaissance des rouages administratifs y requiert donc plus de temps. Une autre raison pour laquelle l'organisation hésite à recourir à des bénévoles extérieurs au système est qu'elle ne connaît pas leurs compétences techniques ou personnelles. Nous entendons ici par compétences techniques les connaissances leur permettant d'intervenir de façon professionnelle ou quasi professionnelle dans différentes sphères d'activités, par exemple en comptabilité, en droit, en éducation physique, en arts plastiques, etc. La compétence personnelle renvoie aux aptitudes naturelles requises pour remplir un rôle social donné, par exemple, l'aptitude à diriger des réunions, à créer des amitiés, à entrer en relation, à motiver, etc. L'organisation ne connaît pas davantage les qualités morales de ces personnes à qui elle désire confier des responsabilités : honnêteté, sens des responsabilités, probité, etc.

En contrepartie, les nouveaux venus ne connaissent guère plus les exigences de l'organisation; ils ne peuvent réellement savoir s'ils pourront les satisfaire. Une explication verbale des tâches et des responsabilités n'est généralement pas suffisante pour leur permettre de s'en faire une idée juste. Seule l'action peut leur permettre de savoir s'ils conviennent à la tâche.

L'attitude conservatrice des organisations se comprend et s'explique facilement en raison de leur fragilité. La plupart d'entre elles ont atteint une stabilité minimale, toujours à préserver et à refaire, précisément parce que les personnes qui en forment le noyau moteur ont réussi à créer des solidarités, que scellent les amitiés, et forment un bloc imperméable aux influences externes et aux nombreuses tentatives de déstabilisation provenant de l'extérieur : organisation qui tente d'accaparer les profits du travail des autres, membre mécontent qui écrit une lettre ouverte aux journaux afin de susciter un changement (souvent sans qu'il ne s'engage lui-même), organisme supérieur qui impose des règles difficiles à appliquer sur le plan local, etc. En fait, ce sont les solidarités qui créent des organisations stables et efficaces. Malheureusement, ces solidarités risquent de fermer les organismes aux influences externes et de les empêcher d'évoluer. Les dirigeants ne possèdent plus l'énergie ni le dynamisme pour désirer améliorer leur produit ; ils deviennent si partisans qu'ils ne sont plus en mesure de prendre du recul et d'évaluer concrètement la valeur de leur action; ils perdent de vue l'ensemble du système et oublient de vérifier si leurs idées et leurs perceptions reflètent la réalité.

En fait, le meilleur système de recrutement consiste, une fois les rôles bien déterminés, à prendre contact directement avec les personnes membres de l'organisation qui semblent posséder les compétences techniques, personnelles et les qualités morales requises pour remplir les tâches désirées. Il s'agit alors de leur expliquer leur rôle et de les convaincre de ce qu'elles peuvent accomplir si, bien entendu, cette première rencontre confirme qu'elles possèdent effectivement les qualités recherchées. Il est primordial que de nouveaux membres s'ajoutent chaque année au sein du conseil d'administration afin d'enrichir les échanges et d'assurer une relève.

Pas plus que l'entreprise privée, l'organisme sans but lucratif ne peut se permettre de connaître une mauvaise année, car son nombre de membres diminue alors de façon importante et, partant, son pouvoir auprès des autres organisations et de la municipalité. Une mauvaise année ralentit le développement pour au moins deux ans même si des correctifs visibles sont apportés dès la première année.

Par ailleurs, il est souhaitable qu'une organisation sans but lucratif se dote d'une politique écrite très claire relativement aux compétences exigées aux postes de bénévoles à combler et les fasse connaître à ces derniers. Elle peut ainsi attirer des bénévoles qualifiés et éloigner, sans avoir à poser de jugement discriminatoire, ceux qui ne répondent pas aux critères ; elle peut également orienter un bénévole vers une tâche pour laquelle il est pressenti ou se dirait mieux préparé. En revanche, une

organisation qui porte des jugements à la pièce, sans référence à une politique précise, suscite dans l'esprit de ceux qui désirent s'engager et qui essuient un refus fondé sur des éléments arbitraires un sentiment de rejet; elle crée aussi de l'insatisfaction qui rend plus difficile la collaboration. Cette lacune constitue une cause fréquente de la difficulté de recruter des bénévoles.

Bénévoles une fois engagés

Tout comme le fait l'entreprise privée, l'organisation sans but lucratif doit établir des mécanismes qui permettent aux bénévoles de se familiariser rapidement avec sa structure ainsi qu'un programme de formation lorsque les tâches le requièrent. On note à ce chapitre des différences assez nettes avec l'entreprise privée. Les bénévoles doivent se former en dehors de leur temps de travail. De plus, ils s'engagent dans des tâches précises qu'ils sont prêts à effectuer et s'aperçoivent rapidement que leur nouvelle fonction entraîne une série d'autres obligations qu'ils n'avaient pas anticipées. S'y additionnent encore d'autres tâches moins agréables comme la collecte de fonds ou l'entretien des équipements souvent reliés aux habitudes de l'organisation. Enfin, ils se rendent fréquemment compte qu'ils se sont engagés dans des systèmes conflictuels où l'harmonie et l'entente n'étaient qu'apparents.

Pour accepter ces contraintes, les bénévoles doivent sentir un appui suffisant à l'intérieur de l'organisation. Cet appui se traduit par des encouragements et la présence des dirigeants qui leur témoignent de la reconnaissance en respectant leurs idées et leur compétence lorsque les tâches qui leur incombent sont effectuées correctement. Il est aussi souhaitable que l'organisation informe ses membres qu'ils profitent du travail de bénévoles afin qu'ils soient davantage portés à manifester leur satisfaction à leur endroit lorsque les situations s'y prêtent.

Ce système de renforcement positif oblige l'organisation sans but lucratif, bien plus que l'entreprise privée, à mettre sur pied des programmes-contacts, c'est-à-dire des activités qui permettent aux bénévoles de se sentir bien, acceptés tels qu'ils sont et utiles. La création d'une synergie à la base du développement d'un sentiment d'appartenance, du désir de construire et du plaisir de réaliser des choses, ainsi que l'engagement à long terme des bénévoles dépendent largement de la réussite de ces programmes. En effet, par le biais d'une action sociale positive, l'organisation permet de créer un réseau de relations sociales qui, au fil des ans, devient une justification suffisante à la participation.

L'organisme sans but lucratif se distingue de l'entreprise privée sur ce point également. Même si, en effet, celle-ci tente de créer le même genre d'atmosphère, ses membres sont captifs d'un système de production auquel sont associées des tâches obligatoires, non nécessairement agréables ni choisies. Dans l'organisation sans but lucratif, la situation est différente puisque les bénévoles demeurent libres de s'engager ou de se retirer à tout moment. Ce n'est pas l'argent - qui constitue la raison d'être principale du travail - mais le sentiment de satisfaction que les bénévoles retirent réellement de leur engagement. Cette différence nous paraît fondamentale. Quelques efforts que fournisse l'entreprise privée pour tenter de créer ce climat, ils ne constitueront jamais qu'un exercice artificiel en raison des objectifs de production nécessairement très limités.

Responsabilités des bénévoles

Comme nous le mentionnions précédemment, très peu d'organismes privés ont recours à du personnel bénévole. Les organismes publics et parapublics, en revanche, leur confient certaines tâches précises, mais très limitées, alors que la très grande majorité du travail des organismes sans but lucratif relève d'eux. À leur tour, ils peuvent confier certaines tâches précises à des employés rémunérés. Dans les deux derniers cas, les employés rémunérés, syndicalisés ou non, côtoient les bénévoles. Cette situation constitue une autre différence importante par rapport à l'entreprise privée et même à l'organisme public. Les bénévoles, très motivés et quelquefois un peu naïfs, doivent accepter de travailler avec des gens rémunérés qu'ils ne perçoivent pas nécessairement comme plus compétents et efficaces qu'eux. Ils acceptent souvent mal de voir ceux-ci compter leurs heures et ne pas se dévouer autant qu'eux dont l'implication est gratuite.

De plus, l'action des bénévoles ne dépend pas seulement de l'organisme sans but lucratif, mais aussi de l'organisation qui chapeaute ce dernier. Que cela soit par décrets municipaux ou provinciaux (dans le cas des écoles, des hôpitaux, etc.) ou par d'autres directives, cette organisation peut orienter les efforts des bénévoles de façon à limiter leur participation ou à l'accroître en fonction des objectifs recherchés. Elle s'attend généralement à ce qu'ils remplissent des fonctions d'orientation ou de réalisation.

Les organismes provinciaux, pour leur part, cherchent surtout à obtenir l'opinion et les avis des bénévoles afin de mieux adapter leurs services aux besoins des clientèles. Ils élaborent et modifient leurs orientations avec l'appui des bénévoles, mais ne les font jamais intervenir dans la production directe de biens ou de services en loisir. Les municipalités, par ailleurs, ont besoin de l'aide des bénévoles pour réaliser concrètement des activités ou des événements à des coûts moindres.

Le travail des bénévoles diffère de celui des travailleurs de l'entreprise privée sur un dernier point, à savoir celui de son contexte général. En effet, ces personnes qui sont la plupart du temps en état de loisir fournissent des services à des gens qui le sont également. L'environnement psychologique et l'organisation des lieux dans lesquels elles évoluent diffèrent aussi de ceux de l'entreprise privée. Les bénévoles produisent selon leur rythme, leur intérêt et en fonction de ce qu'ils pensent être le mieux compte tenu de leur perception, ce qui n'est pas le cas dans l'entreprise privée.

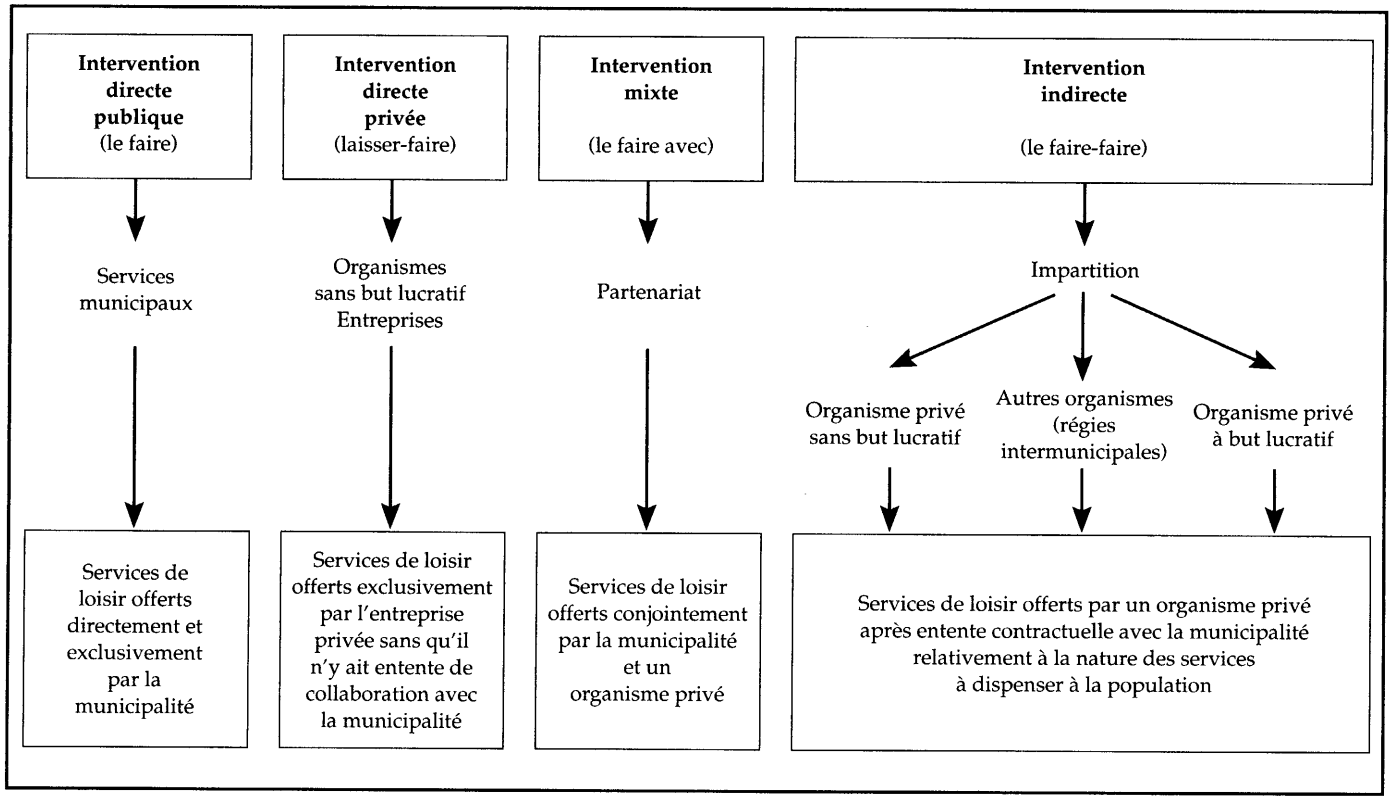
2.2.2. Quatre modèles d'offre de services en loisir

L'offre de services en loisir peut provenir de quatre sources : 1) directement d'un organisme public, généralement la municipalité par son service des loisirs ; 2) d'un organisme privé avec ou sans but lucratif ; 3) d'un partenariat entre un organisme public et un organisme privé; ou 4) d'une impartition ou le faire-faire. Inspirée des travaux de D'Amours (1987, p. 4) et Gagnon (1996, p. 209), la figure 2.1 schématise les voies qu'emprunte généralement l'offre de services en loisir. Bien qu'il soit appliqué ici au niveau local, ce modèle convient également pour décrire l'offre de services en loisir aux autres niveaux de gouvernements : régional, provincial et national.

2.2.2.1. Intervention directe des pouvoirs publics

Les services de loisir sont produits et offerts à la population directement par les gouvernements locaux, régionaux, provinciaux ou national. La nature de ces services varie selon la philosophie et les paliers de gouvernement. Dans les années 1960, au moment de la naissance des services municipaux de loisir, la municipalité se sentait obligée de pourvoir presque à elle seule aux services de loisir non commerciaux ; elle produisait, mettait en marché et gérait les services offerts au public. Par exemple, elle prévoyait les besoins en activités, en équipements et en espaces verts ; elle supervisait l'aménagement des équipements; elle entretenait et gérait ces équipements ; elle offrait des programmes d'activité à la population ; elle engageait et supervisait le personnel d'animation, etc. Depuis, elle a abandonné progressivement ce modèle d'offre pour privilégier une approche qui, d'une part, responsabilise le citoyen en l'incitant à prendre lui-même en charge l'organisation de ses loisirs et ceux de sa famille, et, d'autre part, utilise les ressources de toute la collectivité, y compris celles du secteur privé pour répondre aux besoins de la population.

FIGURE 2.1
Modèle d'offre de services en loisir au niveau local



La plupart du temps, la responsabilité de la planification et de la gestion revient au service de loisir de la municipalité, mais elle est souvent partagée avec d'autres services tels que la voirie pour les parcs ou le service socioculturel pour les bibliothèques.

Malgré ce retrait, la municipalité maintient des services directs à la population, principalement dans les domaines qui exigent le soutien d'équipements publics comme les bibliothèques, les parcs, les piscines, etc. Fait à noter, on observe la même tendance au niveau des gouvernements supérieurs : tous cherchent à ne plus intervenir directement auprès du citoyen.

2.2.2.2. Intervention directe des corporations privées

Les corporations à but non lucratif ou les entreprises commerciales interviennent depuis toujours d'une façon directe auprès de la population. Elles offrent elles-mêmes les services de loisir sans que les pouvoirs publics n'interviennent dans la philosophie de service, la détermination du produit à offrir, l'engagement du personnel ou d'une quelconque autre façon. Par exemple, les clubs sociaux (Lions, Rotary, etc.) sont des organismes sans but lucratif qui décident eux-mêmes, sans le soutien des municipalités, des produits qu'ils offrent à leurs membres. De la même manière, les propriétaires de salles de cinéma, de théâtres, de jeux vidéo, de brasseries (ou cafés) offrent des produits récréatifs dans lesquels la municipalité n'intervient d'aucune façon si ce n'est par sa réglementation d'urbanisme.

2.2.2.3. Intervention mixte : public-privé

Dans ce mode d'intervention, la municipalité collabore avec un organisme public ou privé avec ou sans but lucratif pour offrir un service à la population. Une fois les responsabilités respectives déterminées, les partenaires contribuent chacun à sa manière à la réussite ou à la mise sur pied d'une activité ou d'un événement.

Ce modèle est très utilisé pour l'organisation de festivals ou d'événements sportifs. La municipalité assure un soutien logistique, et l'organisme partenaire s'occupe de la programmation et de l'animation. Dans le cas d'événements majeurs qui impliquent des sommes d'argent considérables, les partenaires s'engagent généralement par entente contractuelle. Le plus souvent, pour des activités ou des événements ponctuels, le partenariat s'effectue cependant sans entente formelle et repose principalement sur l'engagement moral des parties.

2.2.2.4. Intervention indirecte

La municipalité peut déléguer à un organisme sans but lucratif, à une régie ou à une entreprise commerciale le mandat de dispenser certains services de loisir à la population. Il peut s'agir d'activités de loisir proprement dites comme le théâtre ou le bingo, d'activités reliées à l'entretien comme la tonte du gazon, ou à l'alimentation comme la gestion d'un cassecroûte, ou encore d'un ensemble d'activités comme la gestion d'un aréna. Contrairement au modèle mixte dans lequel la municipalité intervient souvent sans entente contractuelle, dans celui-ci, un contrat détermine toujours clairement les obligations de chacune des parties. La municipalité s'y désengage de certaines tâches spécifiques, voire de son mandat complet lorsqu'elle fait affaire avec une régie.

Le rôle de la municipalité ou du gouvernement supérieur se limite à s'assurer que l'organisme à qui sont impartis certaines tâches ou des mandats complets s'acquitte de sa responsabilité. Notons toutefois qu'il ne s'agit pas de privatisation, la municipalité ou les autres niveaux de gouvernement demeurant propriétaires des équipements.

2.3. PRATIQUE DU LOISIR ET PARTICIPATION

Selon Goodale et Witt (1989, in Jackson et Burton, éd., p. 421-422), l'étude de la pratique du loisir remonte au 19e siècle, période où sont apparus de nombreux mouvements visant à contrer les effets néfastes de l'industrialisation sur les enfants et les jeunes citadins. L'intervention dans le domaine du loisir se justifiait principalement par la nécessité de promouvoir la pratique de « loisirs sains ». On associe à cette conception hygiénique du loisir la création des parcs urbains et des terrains de jeux, des centres communautaires, des camps d'été et la mise sur pied de nombreuses associations sans but lucratif, lesquels étaient tous destinés au bien-être des jeunes. On souhaitait éviter à ces derniers de tomber dans l'oisiveté et de se laisser entraîner dans des activités nuisibles à leur développement physique, intellectuel et moral.

Cette philosophie sociale d'intervention s'est également imposée au Québec jusqu'au début des années 1960, où l'on a assisté à la naissance des services municipaux de loisir et de leur intervention directe dans l'offre de services en ce domaine.

À cette même période, la publication des 27 rapports du *Outdoor Recreation Ressources Review Commission* (1962) aux États-Unis a marqué un tournant dans la conception du loisir (Goodale et Witt, 1989, in Jackson et Burton, éd., p. 423-425). Celui-ci a été dès lors considéré comme un bien

de consommation de masse, particulièrement au niveau du plein air. Les travaux de cette commission ont ouvert de nouvelles perspectives de recherche en tentant d'établir des relations entre la participation et certaines variables sociodémographiques et socioéconomiques pour inférer, par projection, une demande au sens économique. Ils ont démontré l'existence de facteurs objectifs, subjectifs et perceptuels nuisibles à la participation.

Dans cette veine, le début des années 1980 a vu croître l'intérêt pour les recherches portant sur les contraintes de la pratique du loisir. Les travaux ont été davantage axés sur la perception de l'utilisateur potentiel ou réel. On tentait ainsi d'expliquer le phénomène de la participation et de l'absence ou de l'arrêt de la participation en général, ou à une activité en particulier.

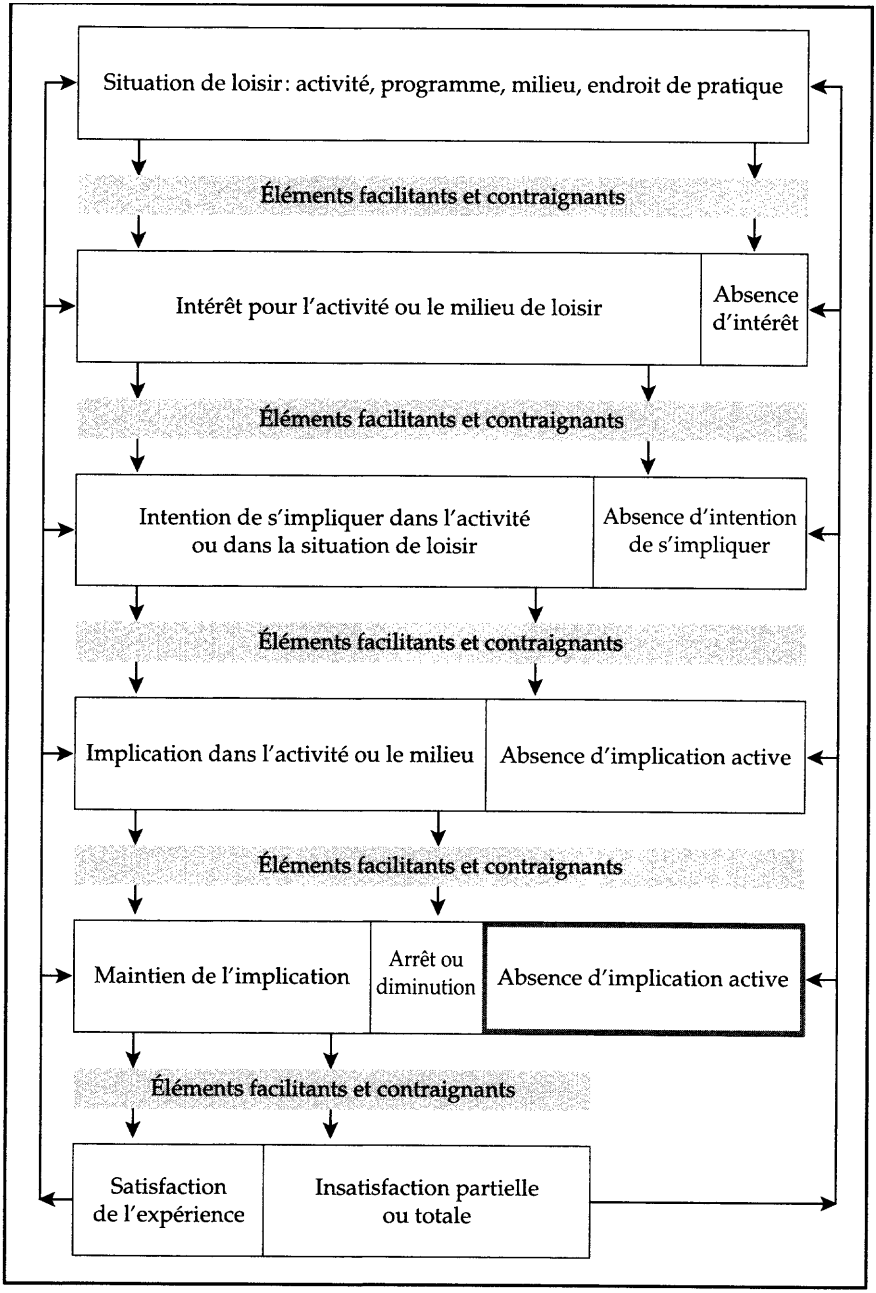
2.3.1. Déterminant de la pratique du loisir

Dans le cadre de travaux de recherche sur les contraintes à la pratique du loisir, Ouellet et Soubrier (1991) ont élaboré un modèle de détermination des facteurs facilitant ou contraignant la pratique du loisir. La figure 2.2 montre l'interaction de ces facteurs à partir d'un ensemble de possibilités ou de situations de loisir originales. Par exemple, un intérêt considérable au point de départ peut diminuer ou augmenter par l'influence des éléments facilitants ou contraignants, qui favorisent ou freinent l'actualisation des aspirations au loisir.

La figure 2.3 présente la nature et le rôle des déterminants qui interviennent à chaque étape du processus de prise de décision d'une personne relativement à sa participation ou à sa non-participation à une activité donnée. D'après ce modèle, les caractéristiques de la personne, ainsi que les éléments extérieurs (milieux, programmes, activités) agissent sur les comportements. Ces facteurs sont de plusieurs ordres : internes ou externes, objectifs ou perçus, permanents ou temporaires. La connaissance de ces déterminants et de leur influence sur le comportement permet au professionnel du loisir d'orienter son action afin d'aider le participant à retirer le maximum de ses expériences de loisir.

Ouellet et Soubrier ont défini le loisir comme un état ou un type particulier d'expérience, vécu principalement durant le temps libre. Ils se sont inspirés des études de Gunther, de Tinsley et de Shaw pour préciser que cet état ou cette expérience s'accompagne de sentiments de liberté, de spontanéité ou d'intense implication reliés à l'interaction de la personne avec son environnement physique, social ou organisationnel en vue de satisfaire ses besoins et de vivre une expérience significative.

FIGURE 2.2
Impact des déterminants sur la pratique du loisir
selon Ouellet et Soubrier (1991, p. 15)



Cette interaction ne va pas toujours de soi, car les situations de loisir ne correspondent pas toutes aux besoins et aux attentes. Il existe de grandes différences entre les niveaux d'intérêt, d'intention de participation, de participation réelle et soutenue, et de satisfaction. A chaque étape, des déterminants de toutes sortes agissent pour faciliter ou contraindre la participation et la satisfaction.

2.3.1.1. Facteurs objectifs

Les facteurs objectifs sont les éléments liés d'une part à l'environnement milieu physique, social et organisationnel de l'activité et du programme, et d'autre part à la personne : âge, sexe, race, éducation, revenus, antécédents, style de vie, personnalité, capacité et santé. Ces facteurs peuvent être vérifiés ou mesurés sans risque d'interprétation erronée. Outre qu'ils ont une incidence directe sur la pratique, ils agissent sur les facteurs perceptuels et subjectifs, qui favorisent la formation d'une image positive ou négative de l'expérience de loisir.

2.3.1.2. ***Facteurs perceptuels***

Si les éléments objectifs constituent une réalité observable, ces facteurs ne déterminent pas nécessairement le comportement. Ainsi, la perception que la personne a de l'environnement où l'activité se déroule, en fonction soit d'expériences vécues dans des conditions similaires, soit de l'état actuel perçu de ce milieu, soit de sa personnalité, contribue à former une image positive ou négative subjective sans la présence de facteurs objectifs.

2.3.1.3. Facteurs subjectifs

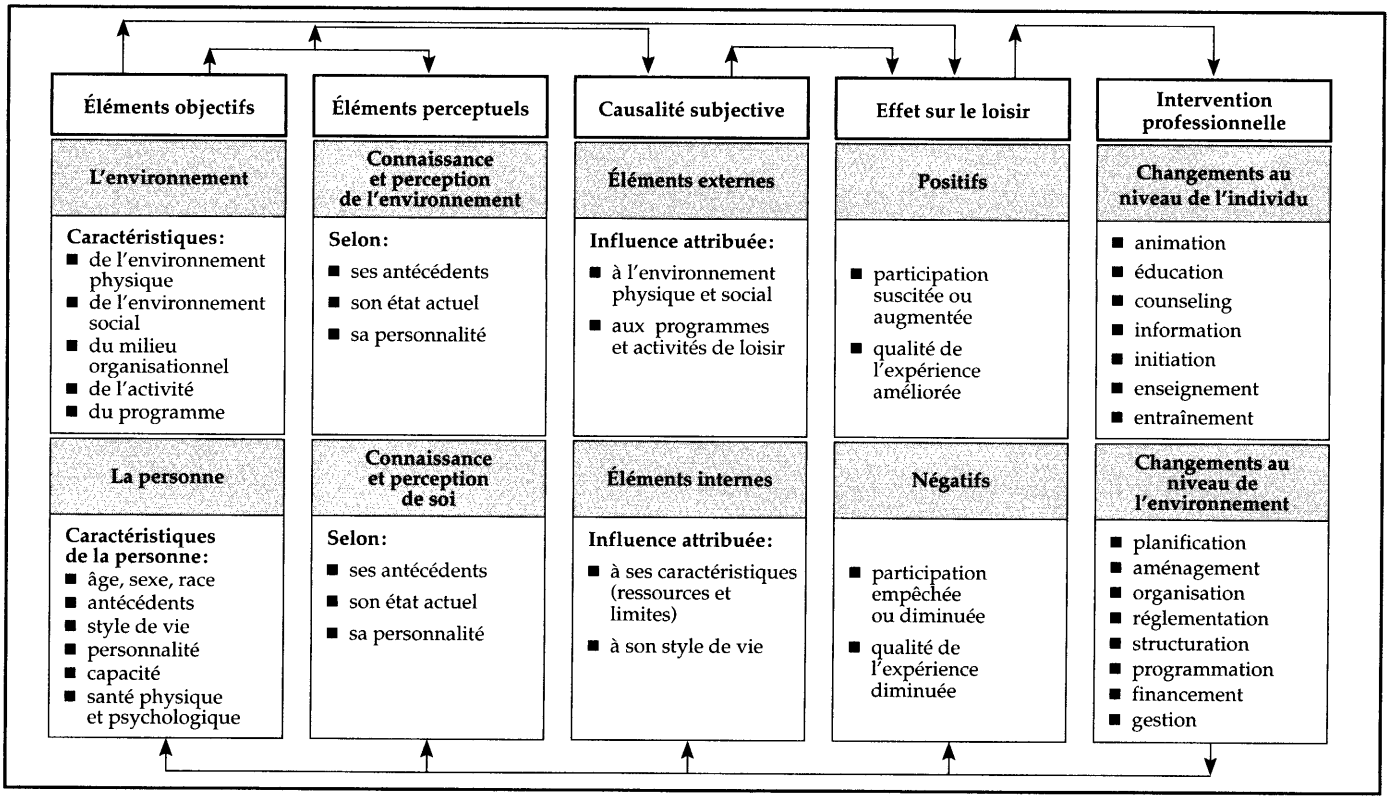
Les facteurs qui amènent une personne à désirer pratiquer ou non une activité relèvent le plus souvent d'éléments vraiment subjectifs reliés soit à l'environnement, milieu physique et social, soit à des caractéristiques personnelles, notamment à son potentiel et à son style de vie.

2.3.1.4. ***Effets sur le loisir***

Lorsque se dégage une attitude positive de l'ensemble des facteurs perceptuels ci-dessus, la participation a des chances d'augmenter ainsi que la perception positive de l'expérience récréative, et vice-versa si l'attitude est négative.

FIGURE 2.3

Interactions des facteurs facilitant et contraignant l'expérience de loisir selon Ouellet et Soubrier (1991, p.16)



Il faut tout de même préciser que la personne peut passer outre aux facteurs facilitants ou contraignants et décider de pratiquer ou non une activité donnée. Dans ce cas, sa pratique devient un nouveau facteur qui s'ajoutera aux précédents pour influer sur sa perception.

2.3.1.5. Intervention professionnelle

Depuis le milieu des années 80, une série d'études citées ultérieurement dans ce livre (cf. tableau 2.1) ont permis d'approfondir le rôle des facteurs perceptuels et subjectifs contraignant la pratique du loisir. Très peu d'entre elles ont cependant établi un lien entre ces éléments et les facteurs objectifs de la participation. Plusieurs pistes de recherche intéressantes demeurent donc ouvertes pour permettre de comprendre les interactions entre les différents facteurs qui conditionnent la pratique d'activités de loisir. De telles analyses permettront aux intervenants professionnels de mieux cerner la demande de services récréatifs et d'adapter ces derniers aux besoins réels de la population.

2.3.2. Contraintes à la pratique du loisir

Comme nous l'avons précisé antérieurement, les recherches ont surtout porté, avant les années 1970, sur les déterminants objectifs de la pratique du loisir. Depuis maintenant une vingtaine d'années, elles ont été davantage orientées vers l'étude des déterminants perceptuels, et notamment ceux qui sont reliés aux contraintes à la pratique du loisir. Ce courant a été extrêmement prolifique en milieu anglo-saxon. Au début de cette période et jusqu'à la fin des années 1980, les recherches étaient fondées sur l'hypothèse selon laquelle la réduction ou l'absence de « barrières[3] » à la pratique d'une activité favorisait ou augmentait la pratique de cette activité. Cependant, ce concept de barrière est apparu trop limitatif (Crawford et Godbey, 1987), car il ne permettait pas de tenir compte de l'ensemble des raisons qui empêchent, freinent ou limitent la participation (Jackson, 1991, p. 282). D'ailleurs, afin d'élargir encore davantage le champ d'analyse sur les contraintes, le terme anglais *recreation,* utilisé principalement dans le cadre des services publics, a cédé sa place à celui, plus général, de loisir (Jackson, 1991, p. 282). À partir de ce moment, les recherches ont porté essentiellement sur l'étude des contraintes à la pratique du loisir.

3. En anglais, *barrier.*

Du côté francophone, ces distinctions n'ont jamais été considérées. En fait, très peu de chercheurs de langue française ont directement participé à ce courant. Au Québec, Ouellet et Soubrier ont mis sur pied en 1989 une équipe de recherche sur les déterminants de la pratique du loisir à laquelle se sont joints ultérieurement les professeurs Deshaies et Barabé de l'Université du Québec à Trois-Rivières. Cependant, pour des raisons principalement sémantiques et culturelles, les termes « barrière » et « récréation » n'ont jamais été utilisés (Soubrier, 1982; Ouellet et Soubrier, 1988; Soubrier et Ouellet, 1989).

Il ressort de l'ensemble de ces recherches qu'une contrainte peut se définir comme étant tout élément susceptible d'empêcher ou de diminuer la pratique d'une activité de loisir, ou encore de réduire le niveau de satisfaction relié à cette expérience. Plusieurs essais de classification des contraintes ont été réalisés, soit à l'aide d'analyses de contenu, d'études d'homogénéité ou d'analyses factorielles, soit par l'utilisation simultanée de ces techniques. Un consensus s'est établi pour reconnaître l'existence de *trois ensembles de contraintes* dont la nature varie selon les chercheurs (Ouellet et Soubrier, 1996, 1993; Hultsman, 1995; Raymore, Godbey et Crawford, 1994; Raymore, Godbey, Crawford et von Eye, 1993; Goodale et Witt, 1989, *in* Jackson et Burton, éd., p. 442-443; etc.). Par exemple, Crawford, Jackson et Godbey (1991, p. 313) distinguent les trois ensembles suivants : contraintes intrapersonnelles, interpersonnelles et structurelles. Un examen attentif des modes de regroupement des contraintes montre qu'ils dépendent du nombre et du contenu des énoncés relatifs aux contraintes, des types d'activités pratiquées, de l'impact présumé des contraintes, du type de clientèles étudiées et, bien entendu, de la taille et de la nature de l'échantillon (Ouellet et Soubrier, 1996, p. 1-4). Comme le nombre d'énoncés servant à mesurer les contraintes varie considérablement d'un instrument de mesure à l'autre - par exemple, Ouellet et Soubrier, 1996, utilisent 95 énoncés alors que Raymore, Godbey et Crawford, 1994, ont recours à seulement 21 -, il nous paraît normal que les résultats d'une analyse factorielle conduisent à des regroupements différents. Ouellet et Soubrier notent d'ailleurs que :

> Les principaux problèmes identifiés au niveau de la mesure sont d'abord le manque de validité de contenu, car les listes limitées d'énoncés sont forcément incomplètes, et souvent, elles ne représentent pas la diversité des contraintes existantes, le plus souvent en mettant une plus grande insistance sur les facteurs externes, au détriment des contraintes personnelles.
>
> Même dans les cas où la répartition des énoncés est mieux équilibrée entre les divers types de contraintes, le nombre limité d'énoncés ne permet pas d'assurer une grande fidélité de la mesure, chaque dimension importante n'étant évaluée que par un seul énoncé (Ouellet et Soubrier, 1996, p. 5).

Par ailleurs, dans l'ensemble des contraintes, on s'entend généralement pour distinguer : 1) les *contraintes antécédentes,* qui influent de façon consciente ou inconsciente sur la décision d'une personne de s'adonner ou non à une activité. Selon Henderson, Stalnaker et Taylor (1988), elles peuvent être intrapersonnelles ou interpersonnelles, et elles modifient la perception de la personne relativement à l'expérience récréative anticipée; et 2) les *contraintes concomitantes*[4] (Crawford et Godbey, 1987; Henderson, Stalnaker et Taylor, 1988; Jackson, 1990), qui n'agissent que lorsque la personne a déjà établi ses préférences.

2.3.2.1. Classification des contraintes

En 1989, Ouellet et Soubrier ont procédé à l'inventaire exhaustif des instruments de mesure des contraintes et de la classification qu'ils permettent avant de mettre au point leur propre système. Ils ont par la suite raffiné ce dernier après avoir effectué une série d'études empiriques portant sur la mesure des contraintes (Ouellet et Soubrier, 1996;1993;1991) Entre 1975 et 1996, ces 2 chercheurs ont relevé 33 études portant sur la mesure des contraintes à la pratique du loisir. Le tableau 2.1 présente la liste des auteurs qui ont le plus contribué à l'avancement de la connaissance sur ce sujet ainsi que les aspects principaux sur lesquels portait l'analyse.

La comparaison de l'instrument de mesure des contraintes conçu par Ouellet et Soubrier (1996) avec ceux des autres chercheurs « montre qu'aucun autre ne couvre aussi complètement l'ensemble des raisons invoquées comme contraintes à la participation » (Ouellet et Soubrier, 1996, p. 6). Cet instrument contient en effet 95 énoncés qui ont permis d'établir une classification des contraintes en fonction de *trois niveaux* (cf. tableau 2.2). Le premier niveau comprend trois grandes catégories : les contraintes personnelles et sociales, les contraintes reliées aux obligations et aux engagements et les contraintes externes. Le deuxième niveau comprend 12 dimensions, et le troisième, 32 échelles comportant chacune un certain nombre d'énoncés permettant de mesurer adéquatement les contraintes perçues à la pratique du loisir.

Afin de faciliter l'identification des contraintes dans les études d'évaluation des besoins des clientèles des organisations, Ouellet et Soubrier ont élaboré et validé un second instrument, plus court, comportant seulement 35 énoncés. Celui-ci tient compte de chacune des 32 échelles de la classification obtenue par suite de la mesure et de l'évaluation des sortes de contraintes susceptibles d'empêcher ou de diminuer la pratique d'une activité de loisir.

4. En anglais, *intervening.*

TABLEAU 2.1
Aspects étudiés dans les recherches portant sur les contraintes à la pratique du loisir

Aspects étudiés	Auteurs des recherches
Méthodes de collecte de données et de mesure des contraintes[5]	
Utilisation de la recherche qualitative	Henderson, 1991; Searle, 1991; McCormick, 1991; Scott, 1991
Utilisation de la méthode d'échantillonnage expérimentale[6]	Mannell et Zuzanek, 1991
Utilisation d'échelles à plusieurs énoncés et de l'analyse factorielle	Ouellet et Soubrier, 1996, 1991, 1988; Soubrier, Ouellet et Deshaies, 1993; Deshaies, Soubrier et Ouellet, 1992; Deshaies et Soubrier, 1991; Soubrier et Ouellet, 1991, 1989; Backman, 1991; Wright et Goodale, 1991; Henderson, Stalnaker et Taylor, 1988; McGuire, 1984
Développement de nouvelles hypothèses	
Modèle expliquant l'abandon d'une activité par le schéma explicatif du cycle de vie de Iso-Ahola (1980)	McGuire, O'Leary, Yeh et Dottavio, 1989
Intégration des concepts utilisés en marketing	Backman et Crompton, 1990
Utilisation du concept de *l'approach-avoidance*	Chick, Roberts et Romney, 1991; Chick et Roberts, 1989
Utilisation du concept du *social exchange theory*	Searle, 1991
Observation auprès de sous-groupes particuliers	
Les femmes	Henderson, 1991; Henderson et Bialeschki, 1991; St-Jean et Ouellet, 1990; Henderson, Shaw et Freysinger, 1989; Henderson, Stalnaker et Taylor, 1988; Wimbush et Talbot, 1988; Deem, 1986
Les personnes âgées	McGuire, 1980, 1982, 1984.
Les adolescents	Hultsman, 1990

5. Les catégories utilisées dans ce tableau viennent de l'article de Jackson (1991). 6. En anglais, *Experience Sampling Method.*

TABLEAU 2.1 *(suite)*

Aspects étudiés dans les recherches portant sur les contraintes à la pratique du loisir

Aspects étudiés	Auteurs des recherches
Observation portant sur les activités de loisir en général ou sur plusieurs activités spécifiques	
La personne désire participer à de nouvelles activités ou augmenter son niveau de pratique, mais elle s'en sent incapable pour différentes raisons	Ouellet et Soubrier, 1996, 1991, 1988 ; Soubrier, Ouellet et Deshaies, 1993; Deshaies, Soubrier et Ouellet, 1992; Jackson et Dunn, 1991; Deshaies et Soubrier, 1991; Soubrier et Ouellet, 1991, 1989; Jackson, 1990a; Searle et Jackson, 1985; Jackson et Searle, 1983
La personne se sent incapable de maintenir son niveau de pratique ou d'augmenter sa participation à une activité	Shaw, Bonen et McCabe, 1991; McGuire, Dottavio et O'Leary, 1986 Jackson et Dunn, 1988,1991; Dunn, 1990; Backman et Crompton, 1989; 1990; McGuire, O'Leary, Yeh et Dottavio, 1989; McGuire,
La personne abandonne l'activité	Dottavio et O'Leary, 1986; Boothby, Tungatt et Townsend, 1981
La personne n'utilise pas les services publics de loisir	Godbey, 1985; Howard et Crompton, 1984 Francken et van Raïj, 1981; Witt et Goodale, 1981
La personne ne trouve pas suffisamment de plaisir dans la pratique de l'activité	
Observation portant sur une activité spécifique	
Billard	Chick, Roberts et Romney, 1991;
Golf et tennis	Chick et Roberts, 1989
Marche dans les sentiers de nature	Backman, 1991; Backman et Crompton, 1989, 1990 Bialeschki et Henderson, 1988
Camping	Dunn, 1990
Bridge (jouer au)	Scott, 1991

TABLEAU 2.2
Classification des contraintes perçues à la pratique du loisir selon Ouellet et Soubrier

Catégorie : contraintes personnelles et sociales		
Dimensions	Échelles	Nombre **d'énoncés**
Incapacité physique	Incapacité physique	2
Habiletés et connaissances	Manque d'énergie	2
Manque d'intérêt et	Manque d'habiletés	4
de stimulation	Manque de connaissances	3
Insécurité personnelle	Désintéressement du loisir	3
Contraintes sociales	Manque de stimulation	3
	Valeurs personnelles et sociales	5
	Risque et danger	3
	Peurs et anxiétés	5
	Manque de confiance	3
	Manque de support	3
	Difficultés de communication	2
	Difficulté d'intégration	3
	Manque de partenaires	2
Catégorie : contraintes reliées aux obligations et aux engagements		
Travail et études	Travail et études	3
Obligations familiales et	Obligations familiales et domestiques	3
domestiques	Engagements sociorécréatifs	2
Engagements sociorécréatifs		
Catégorie : contraintes externes		
Gestion des ressources	Offre insuffisante	3
	Problèmes d'organisation	5
	Encadrement inadéquat	3
	Manque de structuration	2
	Information déficiente	3
	Structuration excessive	5
	Manque d'accessibilité	3
Environnement physique	Achalandage des sites	2
	Qualité des équipements	2
	Qualité de l'environnement	2
	Climat défavorable	1
Distance et transport	Distance excessive	2
	Transport inadéquat	4
Coûts et matériel	Coûts trop élevés	5
	Manque d'équipements	2

2.3.3. Formation de la demande

Comme nous pouvons le constater, la participation à une activité de loisir dépend d'une série de facteurs difficilement identifiables et encore moins contrôlables. Néanmoins, l'implantation d'un équipement n'a sa raison d'être que si la demande de la population le justifie, et cette demande est estimée en fonction de la participation réelle ou potentielle. De même en est-il pour la réalisation d'un plan de développement; ses propositions doivent absolument permettre de satisfaire les besoins de toute la collectivité. Or, l'action la plus difficile du processus de planification consiste précisément à trouver les moyens appropriés afin de déterminer l'importance d'une demande en émergence.

Il devient donc essentiel d'examiner le processus de formation de la demande et de s'interroger sur la capacité d'un système de production de services de modifier les conditions de participation de façon à réduire au minimum l'influence des contraintes à la pratique du loisir.

2.3.3.1. Processus de formation de la demande

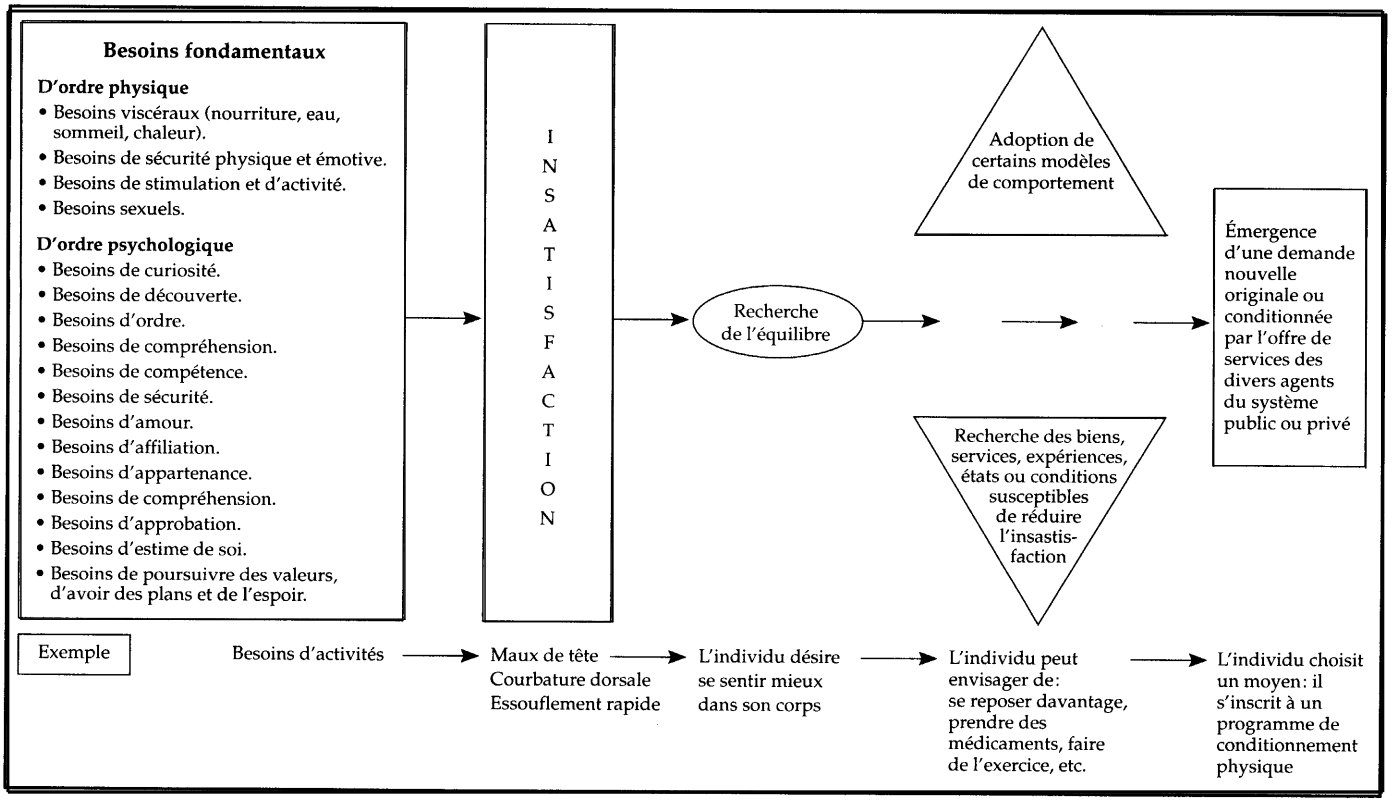
Dans le domaine de la production de biens et de services, il est d'usage de tenter de répondre aux besoins des utilisateurs. Ainsi, tous les professionnels de l'intervention - santé, éducation, sécurité publique, loisir, etc. - désirent satisfaire leur clientèle. Toutefois, l'analyse des procédés de détermination des besoins montre, en fait, qu'on tient rarement directement compte des besoins fondamentaux, mais qu'on évalue plus souvent la demande. C'est pourquoi il nous apparaît utile de clarifier ces deux notions dans les pages qui suivent.

Selon Gollwitzer et Bargh (1996, p.16) les théoriciens distinguent deux sens très différents au concept de besoin. Le premier sens relève principalement du parler populaire. Ainsi, dire « j'ai besoin de plus d'argent » réfère à un désir. Ce vocabulaire non technique introduit de l'ambiguïté dans l'usage de ce terme. En effet, le sens technique dans le domaine des sciences biologiques renvoie à ce qui est nécessaire pour permettre à un organisme de se maintenir en vie et de se développer.

La figure 2.4 illustre à ce propos un modèle qui permet de satisfaire les besoins fondamentaux des individus par l'intermédiaire de la demande. Les besoins fondamentaux sont définis comme étant des éléments essentiels au développement de la personne. Dans le domaine de la psychologie (Morris, 1996; Atkinson, Atkinson, Smith et Bem,1993 ; Coleman, 1990, 1969), on distingue habituellement les besoins qui sont destinés au maintien de l'équilibre physique et ceux qui sont nécessaires à la santé

FIGURE 2.4

Modèle de satisfaction des besoins fondamentaux des individus par l'intermédiaire de la demande



psychologique. Les premiers sont peu marqués par les variations interculturelles ou interindividuelles à cause du déterminisme biologique propre à l'espèce. Ce sont généralement les besoins viscéraux (nourriture, eau, sommeil, chaleur, froid), les besoins de sécurité physique et émotive (éviter la douleur), les besoins de stimulation et d'activité, et les besoins sexuels. Les seconds varient davantage sur les plans interculturel et interindividuel dans le temps et l'espace. Ils consistent en la curiosité, la découverte, l'ordre, la compréhension, la compétence, la sécurité, l'amour, l'affiliation, l'appartenance, l'approbation, l'estime de soi et le besoin de poursuivre des valeurs, d'avoir des plans et de l'espoir.

Évaluer les besoins en loisir d'une population relève du langagepopulaire. *En fait, lorsqu'on détermine les activités qu'une population pratique ou désire pratiquer ou les équipements nécessaires à la pratique de ces activités, on évalue une demande et non les besoins au sens technique du terme.*

Il semble très difficile à l'heure actuelle, en loisir comme en aménagement, de procéder à l'étude des besoins afin de déterminer les équipements à implanter, puisque la satisfaction d'un besoin peut s'effectuer par l'intermédiaire d'une activité ou par n'importe quel autre moyen. *Ce que le planificateur doit connaître, c'est le résultat du processus de prise de décision relativement au choix d'un moyen qui sera privilégié par l'individu pour satisfaire les besoins qu'il manifeste ou pour lesquels il ressent une certaine insatisfaction. Ce résultat détermine un type très particulier de demande d'activités qu'il faut ultérieurement transférer en équipements.*

Il convient ici d'apporter une précision conceptuelle. La notion de demande possède un sens consacré en économique : la quantité d'un produit qu'une personne désire acheter est associée à un niveau de prix déterminé (Baumol, W.S., Blinder, A.S., Scarth, W.M., 1986). Dans le domaine du loisir, la référence au prix paraît fausser le mécanisme de détermination de la demande si l'on définit cette dernière comme le moyen par lequel le besoin est satisfait.

La décision qu'une personne prend lorsqu'elle détermine si elle participera ou non à une activité de loisir relève, comme nous l'avons vu précédemment, d'un arbitrage entre les différentes contraintes et son potentiel héréditaire, son milieu familial et social. Ces éléments fixent chez elle un certain niveau d'aspiration qu'elle pourra atteindre si ses besoins primaires sont satisfaits. Pour faciliter la satisfaction de ces attentes, un système d'offre de services doit limiter le plus possible les contraintes à la participation.

En effet, plusieurs enquêtes nationales sur les loisirs réalisées dans les pays occidentaux (Institut français d'opinion publique, 1968; *Héritage*

Conservation and Recreation Service, 1977; SORECOM, 1978; Delude-Clift, 1979; Institut québécois d'opinion publique, 1985) confirment que les contraintes semblent influer sur la participation. Toutefois, si plusieurs auteurs ont contribué à mettre en lumière l'importance des contraintes comme éléments facilitant ou contraignant la participation, aucun, à notre connaissance, n'a véritablement pu démontrer que la réduction des contraintes par un système de production de services en loisir augmente la participation. Néanmoins, l'hypothèse à la base des études sur les contraintes postulait que la réduction des contraintes devrait logiquement augmenter la participation. L'absence de recherches portant sur cet aspect de l'influence des contraintes sur l'augmentation de la participation nous oblige, pour le moment, à retenir cette hypothèse comme valable afin d'améliorer les techniques d'évaluation de la demande dans une collectivité.

La compréhension de la formation de la demande et l'examen des contraintes susceptibles d'agir sur la personne et même de déterminer son choix d'activité sont nécessaires à l'élucidation des raisons qui engendrent un processus de substitution d'activité ou de lieu de pratique. Que celui-ci soit direct et conscient ou qu'il soit indirect et inconscient lorsque la personne se fixe des limites, se refuse à considérer des activités et des lieux qui ne lui sont pas accessibles à cause de sa condition sociale, physique, mentale, professionnelle ou autre, les effets de la substitution sont identiques et se traduisent par une nouvelle demande.

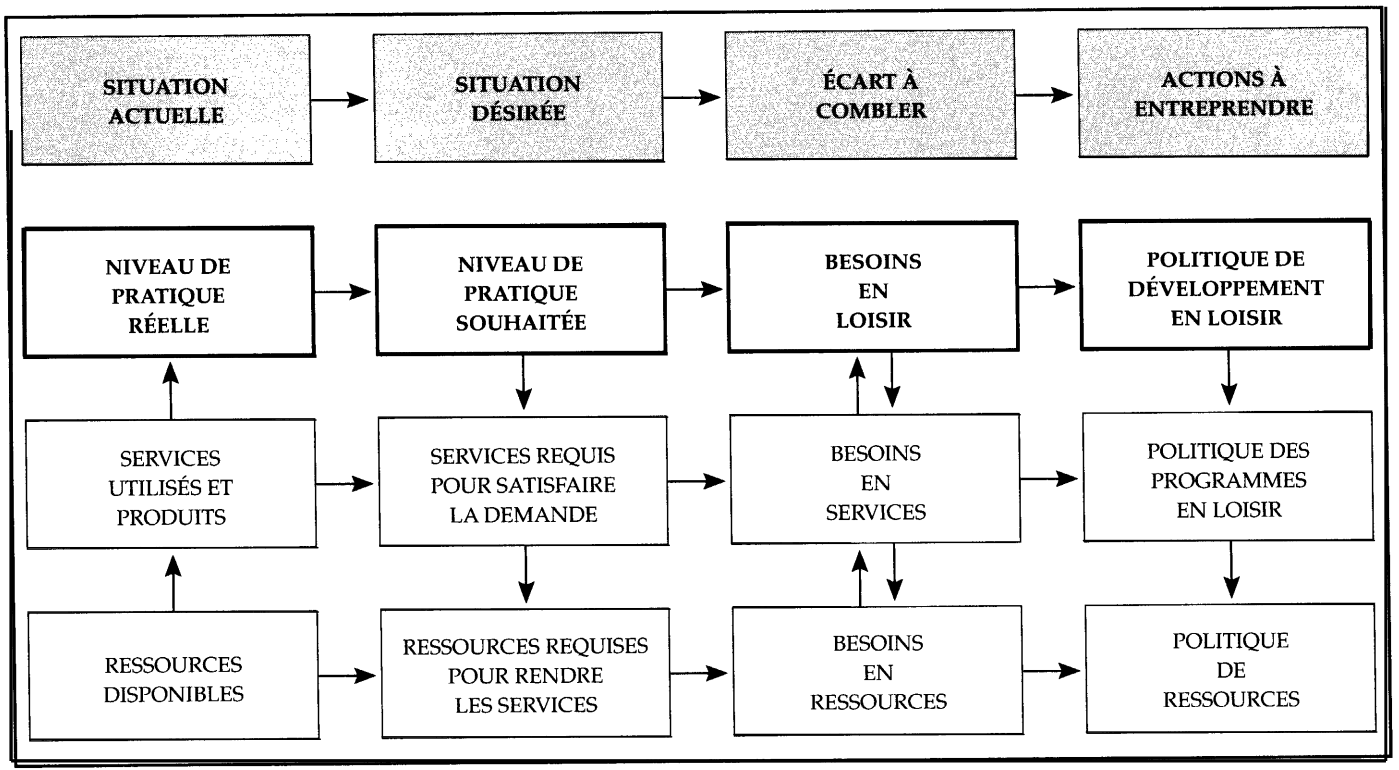
2.4. MODÈLE DE DÉTERMINATION DES BESOINS POUR UNE PLANIFICATION EN LOISIR

Planifier, dans le domaine du loisir, comme dans d'autres domaines par ailleurs, c'est généralement chercher les moyens de modifier une situation pour mieux répondre aux demandes d'une population. Quatre étapes s'avèrent essentielles dans ce processus : 1) la détermination de la situation présente au moment où s'effectue le processus de planification; 2) la détermination de la situation désirée; 3) la détermination de l'écart à combler entre la situation actuelle et la situation désirée, c'est-à-dire les besoins ; et 4) la détermination des actions concrètes à entreprendre pour combler cet écart ou atteindre les objectifs de la planification. La figure 2.5*,* adaptée de Pineault et Daveluy (1995, p. 30), présente ces étapes dans un modèle de détermination des besoins adapté à la planification dans le domaine du loisir.

FIGURE 2.5

Modèle de détermination des besoins pour la planification en loisir

(adapté de Pineault et Daveluy, 1995, p. 30 « figure 1.6 cadre de référence pour la planification de la santé »)



2.4.1. Situation actuelle

La première étape consiste, évidemment, à tracer un portrait précis de la situation qui prévaut au moment d'entreprendre le processus de planification. Il s'agit de déterminer les ressources physiques, financières et humaines disponibles et utilisées par le système de production de services, d'établir un inventaire des services offerts et utilisés, et de cerner le comportement en loisir effectif de la population. Dans un contexte social où le partenariat, l'impartition et la privatisation contribuent dans la plupart des municipalités à la production des services en loisir, ce portrait ne peut être limité à l'institution publique, mais doit tenir compte des ressources des organismes privés avec ou sans but lucratif ainsi que de celles des autres niveaux de gouvernement.

Il importe toutefois de préciser que bien que cette étape fournisse au planificateur une connaissance du milieu qui facilite la réalisation des études sur les comportements en loisir nécessaires pour déterminer la situation désirée, elle n'est pas essentielle avant l'étape suivante.

2.4.2. Situation désirée

La détermination du niveau de pratique souhaité, la demande, par la population pour répondre à ses aspirations en loisir constitue véritablement la première étape servant à préciser les services qui devraient être offerts ainsi que les ressources requises pour permettre la pratique des activités désirées.

2.4.3. Écarts à combler

L'écart entre la situation actuelle, c'est-à-dire la pratique réelle, le comportement effectif, d'une part, et la situation désirée, c'est-à-dire la pratique souhaitée - la demande -, d'autre part, permet de déterminer les besoins en loisir d'une population. Toutefois, compte tenu du modèle d'intégration des déterminants de la pratique du loisir de Ouellet et Soubrier *(cf.* section 2.3 de ce chapitre), il faut bien admettre que l'actualisation des pratiques souhaitées ne se réalise que partiellement pour différentes raisons que nous discuterons ultérieurement. L'écart observé doit donc être comblé après vérification et croisement des données obtenues par différentes méthodes d'analyse de la demande, comme nous le verrons dans la deuxième partie de ce livre.

Ce n'est qu'après avoir comparé la situation actuelle à la situation désirée qu'il devient possible de préciser les besoins en services et en ressources. Néanmoins - et c'est la raison pour laquelle la figure comporte

des flèches montantes -, la disponibilité des ressources peut entraîner la modification des services à offrir une fois les besoins déterminés. Ces services peuvent à leur tour amener la population à opter pour des activités de substitution afin de compenser l'absence créée par l'impossibilité pour un service de loisir ou ses mandataires d'offrir les activités que la population souhaite réellement.

2.4.4. Actions à entreprendre

Au terme de ce processus de planification, l'organisme de loisir devrait être en mesure d'élaborer un plan de développement ou une politique où sont présentés les moyens et les stratégies qu'il entend privilégier pour aider la population à satisfaire ses besoins en loisir. Ce document devrait spécifier les programmes à privilégier, les relations que l'organisme entend entretenir avec ses partenaires et la population ainsi que les façons d'utiliser les ressources communautaires disponibles.

2.5. CONCLUSION

La très brève revue de quelques définitions du loisir tenant lieu de théories présentée dans ce chapitre a démontré l'impossibilité pour un planificateur de définir un équipement de loisir en prenant appui sur ces concepts. Nous avons donc choisi de considérer comme équipement de loisir tout espace, appareil ou édifice où peuvent se dérouler des activités habituellement reconnues comme relevant du domaine du loisir, c'est-à-dire les activités touristiques, culturelles, sportives, communautaires et de plein air, indépendamment des motivations qui poussent les individus à s'y adonner.

Planifier, c'est aussi travailler avec des organisations pour répondre aux besoins d'une population. La description des caractéristiques qui distinguent l'organisme de loisir d'un autre type d'organisation révèle comment les quatre modèles d'offre de services actuels permettent à une municipalité de répondre aux besoins de sa population. La plupart du temps, les services publics y travaillent de concert avec des organismes sans but lucratif dans lesquels les acteurs sont à la fois en état de loisir et producteurs de services. Cette particularité distingue nettement l'organisme de loisir d'un autre type d'entreprise. Les bénévoles qui s'engagent peuvent se retirer en tout temps si les conditions de production contreviennent à leurs valeurs et à leurs attentes. Évidemment, cette observation ne s'applique pas pour les entreprises qui offrent des services sur une base commerciale.

Une autre distinction mérite également que l'on s'y attarde, à savoir entre l'identification de la demande en loisir d'une part et en économie d'autre part. La première correspond à ce que la personne désire réaliser comme activité afin de satisfaire ses besoins dans un contexte où les contraintes susceptibles de nuire à la satisfaction de l'expérience ou d'empêcher la pratique sont réduites au minimum. La demande en économie, par contre, banalise la satisfaction des besoins en fonction du prix d'un bien ou d'un service.

Planifier, c'est enfin mettre en place des stratégies qui permettent de répondre aux besoins de la population estimés sous forme de demande. Exprimées en termes de politiques, ces stratégies sont élaborées en prenant appui sur un bilan entre la situation actuelle et la situation désirée, bilan qui permet de déduire les besoins nécessaires à la satisfaction de la demande. Voilà donc posées les prémisses de l'analyse du processus de planification.

Chapitre 3

OPÉRATIONNALISATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE THÉORIQUE

Nous avons passé en revue, dans le premier chapitre, les courants de pensée qui ont inspiré les modèles d'intervention dans le domaine de la planification et qui ont été proposés par les esprits les plus féconds de notre époque. Pour les adeptes du rationalisme, par exemple, seule une élite très sélecte doit décider pour autrui de tous les moyens de production, l'homme n'étant qu'un instrument, une machine raffinée, incapable d'initiative. Pour les tenants de la planification sociale, il revient aux pouvoirs publics de recourir à des spécialistes capables de traduire en termes compréhensibles pour la population les propositions émergeant du processus abstrait et complexe de la planification. Ceux qui prônent l'approche holistique estiment pour leur part que l'homme fait partie d'un système et que la connaissance de ses lois fondamentales l'habilite à orienter son devenir et dès lors à planifier. Les représentants de l'école humaniste considèrent quant à eux que l'homme est un être de relations, capable de penser, d'avoir des sentiments et des ambitions. Cet homme réagit à son environnement, et la détermination qu'il met dans la poursuite d'un objectif dépend principalement de ses motivations intrinsèques. Dans ce cadre, le succès de la planification dépend de la capacité du système à déterminer des objectifs compatibles avec ceux des principaux acteurs susceptibles d'être touchés par ce processus. Pour certains adeptes de l'analyse stratégique des systèmes d'action concrets, l'homme réagit aux

jeux de pouvoirs en se réservant des plages de liberté qui s'opposent aux changements souhaités dans un processus de planification. D'autres préconisent enfin que la planification aborde les problèmes de manière ponctuelle, à la pièce. Leur approche pragmatique ne découle d'aucune conception particulière, mais plutôt d'un certain désenchantement face au succès très mitigé des grands projets de planification nationaux. Ils préfèrent résoudre les problèmes au fur et à mesure, sans tenter de poursuivre des objectifs à long terme ou de prévoir l'imprévisible.

Le chapitre 2 nous a permis, d'une part, de cerner le concept de loisir et la nature des organisations en ce domaine et, d'autre part, de présenter un modèle de référence susceptible de permettre une planification adaptée aux besoins d'une collectivité en matière de loisir.

Au-delà des divergences de points de vue, un consensus se dégage chez les spécialistes de la planification quant au fait de reconnaître que *planifier, c'est donner vie à une idée, à un projet, c'est prendre les mesures appropriées pour réaliser ce projet, et c'est enfin s'interroger sur son opportunité et sa faisabilité.* Indépendamment des moyens privilégiés par les adeptes d'un courant de pensée, la planification renvoie toujours à un processus qui débute avec la naissance de l'idée du projet et se termine avec sa réalisation ou son abandon.

Ce chapitre présente le processus de planification que nous privilégions en matière d'équipements de loisir. Deux types d'approche nous semblent convenir à cette fin : 1) *l'approche systémique* comme cadre de référence pour déterminer les limites du système où s'effectue la planification et pour expliquer les interrelations entre ses composantes ; et 2) la *planification stratégique* comme fondement du recours à la participation de la population à l'étape de l'élaboration des propositions d'aménagement.

3.1. APPROCHE SYSTÉMIQUE

Rappelons que cette théorie comporte trois volets *(cf.* chapitre 1, point 1.2.2) : le premier, la *science des systèmes*[1] aborde les éléments de l'univers non de manière isolée, mais en relation avec leur environnement ; le deuxième, la *technique des systèmes*[2], facilite l'approche holistique des problèmes de plus en plus complexes vécus dans les sociétés actuelles ; le troisième, la *philosophie des systèmes*[3], introduit la nécessité de prendre en

1. En italique dans le texte original.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*

considération les valeurs du milieu où s'effectue la planification. (Bertalanffy, 1993, p. XV-XIX)

3.1.1. Définitions

3.1.1.1. Théorie générale des systèmes

> La théorie générale des systèmes est donc une science générale de ce qui, jusqu'à présent, était considéré comme un concept vague, brumeux et semi-métaphysique, la « totalité ». Dans sa forme élaborée, ce serait une discipline logico-mathématique, en elle-même purement formelle, mais s'appliquant aux diverses sciences empiriques. Pour les sciences qui s'occupent d'« ensembles organisés » elle aurait la même importance que la théorie des probabilités pour celles qui s'occupent d'« événements aléatoires »; cette dernière est aussi une discipline mathématique formelle s'appliquant à des domaines très divers comme la thermodynamique, l'expérience biologique et médicale, la génétique, les statistiques de durée de vie pour les assurances, etc. (Bertalanffy, 1993, p. 36)

3.1.1.2. Système

> Un système est un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but. (De Rosnay, 1975, p. 93)

3.1.2. Application au domaine social

Des deux définitions présentées ci-dessus, on peut conclure, d'une part, que la théorie générale des systèmes utilise une démarche scientifique extrêmement rigoureuse et, d'autre part, que l'univers, dans ses diverses composantes, est formé d'une multitude de systèmes incluant les systèmes sociaux, dont font partie les organisations.

Dans *Le Macroscope,* De Rosnay (1975) a proposé une démarche d'analyse fondée sur la théorie générale des systèmes qu'il a adaptée à l'étude de cinq systèmes concrets : l'écologie, l'économie, la ville, l'entreprise et la cellule. À peu près à la même période, d'autres auteurs ont abordé plus directement l'étude des organisations à l'aide du cadre de la théorie générale des systèmes. Mentionnons Katz et Kahn (1966, 1978), Mélèse (1968, 1984), Le Moigne (1973) et Walliser (1977) pour ne citer que ceux qui étaient les plus actifs dans ce domaine à ce moment-là. Depuis, la théorie n'a cessé d'évoluer. Aujourd'hui, selon Durand (1996, p. 51-69), la

systémique repose sur l'usage : 1) du raisonnement analogique, 2) des techniques de prise de décision, 3) de la représentation graphique et 4) de la modélisation.

Le lecteur pourra se référer à l'un de ces ouvrages pour apprendre comment réaliser l'étude exhaustive d'un système afin d'arriver à la modélisation. Nous estimons cependant utile de présenter les concepts de base de la théorie générale des systèmes sur laquelle repose la méthode de planification d'un projet proposée dans ce chapitre.

La présentation des notions fondamentales de cette théorie permettra de mettre en lumière les éléments susceptibles d'influer sur le processus de planification. Parmi eux, mentionnons, pour reprendre les catégories de Durand (1996, p. 71-114), les systèmes physiques : naturels et physiques; les systèmes vivants : écologie, biologie, sciences humaines, sciences de la cognition; et les systèmes sociaux : l'entreprise, la famille, les systèmes économiques, les systèmes politiques et le système monde. Le positionnement et le rôle de chacun des éléments facilitent la compréhension et permettent d'expliciter ou, à tout le moins, de clarifier les relations des composantes entre elles et avec le système dans lequel elles s'inscrivent.

3.1.3. Concepts généraux

Selon cette théorie, il existe deux types de systèmes : les *systèmes fermés,* considérés comme isolés de leur environnement, et les *systèmes ouverts,* qui maintiennent constants un flux entrant et un flux sortant avec leur environnement. Étant donné que la planification et l'aménagement s'exercent toujours dans un milieu social, physique et humain, nous limiterons nos propos à la présentation des concepts propres aux *systèmes ouverts.* Il importe néanmoins de rappeler que la contribution originale de Bertalanffy (1993, p. 37-38) a consisté à démontrer que certaines lois de la thermodynamique, censées ne régir que les systèmes fermés, s'appliquaient également aux systèmes ouverts, et donc que l'opposition entre ces systèmes n'était qu'apparente.

Pour De Rosnay (1975, p. 121), « l'approche systémique n'a d'intérêt que si elle débouche sur l'opérationnel ». Aussi l'a-t-il rendue accessible en l'expliquant et en la vulgarisant sans avoir recours à la modélisation mathématique. Il a procédé en trois étapes, que nous résumons ci-dessous en adaptant les exemples à la planification et à l'aménagement dans le domaine du loisir.

3.1.4. Composition d'un système

3.1.4.1. Aspect structurel

Un système se compose des éléments suivants :

- Une *limite,* c'est-à-dire un contour, qui, dans le cas qui nous concerne, correspond aux limites géographiques ou administratives d'une ville ou à l'aire d'influence ou de marché d'une organisation.
- Des *éléments* contenus à l'intérieur des limites du système, qui peuvent être dénombrés, classés et catégorisés. Par exemple, la population d'une ville, les familles, le personnel d'une organisation, les produits, les institutions, etc.
- Des *réservoirs,* qui permettent d'emmagasiner l'énergie, l'information et les matériaux composant le système. La mémoire des ordinateurs, les banques, les bibliothèques, etc.
- Un *réseau de communication,* qui établit un lien entre les réservoirs d'énergie, d'information et de matériaux et les autres éléments du système. Par exemple, les routes, les réseaux de transport hydro-électrique, les postes, les lignes de commande à l'intérieur des organisations, etc.

3.1.4.2. Aspect fonctionnel

L'aspect fonctionnel renvoie à la façon dont l'énergie, les informations et les matériaux sont mis en relation. Ils le sont par :

- Les *flux,* c'est-à-dire l'énergie, l'information ou les matériaux qui circulent entre les réservoirs. Ils s'expriment en quantité mesurable par unité de temps. Par exemple, le nombre de touristes qui visitent une région par saison, le nombre d'usagers par semaine, le salaire par semaine, etc.
- Les *centres de décision,* qui permettent d'accroître ou de diminuer l'intensité du débit des flux, i.e. de l'énergie, de l'information et des matériaux. Ils reçoivent les informations qu'ils transforment en action. Les décideurs, maires, directeurs généraux, administrateurs, etc., les institutions privées ou publiques sont des exemples de centres de décision.
- Les *délais,* c'est-à-dire le temps d'adaptation nécessaire dans les échanges entre les différents éléments du système. Ils dépendent

principalement de la vitesse des flux et de la durée du stockage dans les réservoirs. Dans des systèmes complexes comme en planification et en aménagement, ils sont à la base de l'amplification ou de l'inhibition des actions.

Les *boucles de rétroaction,* c'est-à-dire l'information que reçoit le décideur à l'entrée du système ou des sous-systèmes au sujet du produit fourni à sa sortie. Les *boucles de rétroaction positives* permettent l'évolution et la croissance du système; les *boucles de rétroaction négatives* le régularisent et le stabilisent. Par exemple, le succès du développement d'un centre touristique provoque généralement un effet d'entraînement multiplicateur (boucle positive) ; en revanche, le monitoring peut révéler une dégradation des plages et de la qualité de l'eau (boucles négatives). Dans ce cas, des mesures appropriées doivent être appliquées pour assurer la pérennité de la ressource.

3.1.5. Dynamique des systèmes

Les variables de l'environnement agissent sur le système à son entrée principalement; à l'inverse, le système agit sur l'environnement à sa sortie, par sa production. De plus, les boucles de rétroaction permettent d'agir sur le passé, c'est-à-dire sur les variables d'entrée. Il se produit donc une double dynamique, inverse et opposée, qui permet au système de s'adapter à son environnement. D'une part, cette dynamique permet au système d'évoluer, les boucles de rétroaction positives conduisant à la croissance du système, ou plus exactement, à l'accélération des tendances pouvant aller jusqu'au point de destruction du système lui-même. Ainsi, une forte croissance entraîne une croissance encore plus forte, et le système risque alors de disparaître par explosion. Mais une décroissance entraîne également une décroissance plus forte. Dans un cas comme dans l'autre, c'est la faillite du système. D'autre part, cette dynamique permet au système de s'adapter à son environnement pour pouvoir se maintenir et continuer d'exister. Les boucles de rétroaction négatives favorisent en effet l'adaptation et la recherche d'un équilibre qu'il n'atteindra jamais, mais dont il s'approchera le plus possible. Ce second type de boucles permet d'apporter les correctifs appropriés. Ainsi, si la croissance est trop forte, il oriente la situation vers une croissance négative, et vice-versa dans le cas contraire.

Toujours selon De Rosnay (1975, p. 104), ce sont les variables de flux et d'états qui déterminent le comportement d'un système. Les centres de décision contrôlent les premières, qui s'expriment entre deux unités de temps (nombre de naissances par année, par exemple) ; les secondes

reflètent le niveau ou le contenu des réservoirs accumulé au cours du temps (la population d'une ville, le bilan d'une organisation, par exemple).

3.1.6. Principes relatifs à l'application de l'approche systémique selon De Rosnay

Dans un souci de rendre opérationnelle l'approche systémique, De Rosnay a proposé les « *dix commandements* [4]» *de l'approche systémique,* destinés à guider le choix du processus et des stratégies de planification en fonction d'un système donné. Nous les reproduisons ci-dessous.

1. Conserver la variété

La variété garantit une certaine stabilité. Il faut donc éviter de trop simplifier, mais rechercher plutôt la diversité.

2. Ne pas « ouvrir » de boucles de régulation

L'élimination d'un élément du système, entendons ici d'un système en équilibre, peut entraîner l'instabilité et rendre dysfonctionnel l'ensemble de ce système.

3. Rechercher les points d'amplification

La simulation permet d'identifier les « points sensibles » du système. Pour introduire un changement et faire évoluer l'ensemble du système, il faut appliquer simultanément « une combinaison de mesures » aux différents points d'amplification. Sinon, un système complexe tend à demeurer stable.

4. Rétablir les équilibres par la décentralisation

La décentralisation permet d'apporter des correctifs rapides et adaptés aux endroits du système où se produisent des déséquilibres.

5. Savoir maintenir des contraintes

À l'instar de Simon (1958) dans *Administrative Behavior,* De Rosnay estime qu'il est préférable de reconnaître et d'accepter de travailler avec certaines

4. Les guillemets sont présents dans le sous-titre original.

contraintes que l'on peut plus facilement maîtriser que de les supprimer et de faire face par la suite à d'autres, inattendues ou plus néfastes pour le système. C'est ce que Simon appelait choisir une solution « satisfaisante », qu'il opposait à « optimale ».

6. Différencier pour mieux intégrer

La richesse créatrice d'un système repose sur sa capacité à maintenir unis des éléments par ailleurs originaux et dissemblables, en dépit des rapports de force susceptibles d'être engendrés par une telle approche. Or, rechercher la différenciation risque d'entraîner des conflits qui dégénèrent en une plus grande distanciation. Néanmoins, c'est le prix à payer pour ouvrir le système à la créativité, à l'évolution. La différenciation place chaque élément du système dans des conditions d'apprentissage permanent où il doit s'adapter à un ensemble en constante interaction.

7. Pour évoluer: se laisser agresser

Dans un système qui a atteint un haut niveau de stabilité, les forces homéostatiques s'opposent à toute modification, à toute évolution. Pour lutter contre elles et permettre au système de s'adapter à son environnement, il est essentiel de l'ouvrir aux forces extérieures provenant de ce dernier. Cette réceptivité constitue l'élément déclencheur nécessaire au renouvellement des structures du système.

8. Préférer les objectifs à la programmation détaillée

L'approche systémique favorise la participation. Dans ce contexte, la planification doit s'attacher davantage à préciser les buts et les objectifs à atteindre, les moyens à privilégier et l'échéancier. La programmation détaillée des actions à accomplir quotidiennement est laissée aux décideurs de première ligne, aux individus mêmes. Néanmoins, des contrôles rigoureux doivent permettre de vérifier l'atteinte des objectifs, le respect des ressources allouées et des échéanciers.

9. Savoir utiliser l'énergie de commande

L'énergie de commande correspond au système d'information mis en place dans une organisation pour faire en sorte que les décisions prises par les centres de contrôle soient acheminées horizontalement et verticalement à travers le réseau de communication et qu'inversement, l'information recueillie à la base puisse remonter jusqu'au sommet. D'après

l'auteur, ces boucles de rétroaction sont appelées « autogestion, participation ou rétroaction sociale » selon les organisations (De Rosnay, 1975, p. 127).

10. Respecter les temps de réaction

Un système complexe nécessite que l'on respecte son temps de réaction plutôt que de lui imposer un rythme inadapté susceptible de n'engendrer que de la résistance. Ce temps correspond à la durée nécessaire pour que les éléments circulent - les flux -, les boucles de rétroaction s'établissent et les centres de décision réagissent.

Le tableau 3.1 illustre de façon très schématique la différence observée par De Rosnay entre l'approche analytique et l'approche systémique.

En résumé, un système ouvert fonctionne par *cycles ;* les produits retournés à l'environnement constituent une source d'énergie susceptible de provoquer la répétition du cycle d'activités. Ainsi, dans le domaine du loisir, notamment, la satisfaction que retirent les bénévoles de leur organisation sert à recréer un cycle d'engagement. L'énergie réinvestie provient des activités mêmes de l'organisation.

Un système ouvert obéit à une loi universelle de la nature : *l'entropie.* Selon cette loi, toutes les formes d'organisation évoluent vers leur désintégration ou leur disparition. Seule l'entropie négative, par l'introduction continue de nouveaux intrants, permet à un système de renverser ce processus.

Il est nécessaire que les intrants d'information produisent des *rétroactions négatives* afin que le système puisse s'adapter ou se réadapter en fonction de son environnement. L'absence de production de ce type de rétroactions entraîne à brève échéance la disparition du système.

Un système ouvert tend à atteindre une *homéostasie* dynamique. Toutefois, cette stabilité n'est qu'apparente et n'est surtout pas synonyme d'arrêt de mouvement puisque, nous l'avons vu, les intrants sont transformés et exportés hors du système et que circule *un flux* continu d'énergie. Cette homéostasie dynamique permet au système de préserver son caractère propre.

Un système ouvert tend vers une grande *différenciation* et vers le développement. Les fonctions générales sont progressivement remplacées par des fonctions spécialisées. Cette observation s'applique aux systèmes biologiques, à celui de la personnalité aussi bien qu'à celui des organisations sociales.

TABLEAU 3.1
Comparaison entre l'approche analytique et l'approche systémique selon Joël De Rosnay (1975, p. 100)

Approche analytique	Approche systémique
Isole : se concentre sur les éléments.	Relie : se concentre sur les interactions entre les éléments.
Considère la nature des interactions.	Considère les effets des interactions.
S'appuie sur la précision des détails.	S'appuie sur la perception globale.
Modifie une variable à la fois.	Modifie des groupes de variables simultanément.
Ne tient pas compte de la durée : les phénomènes considérés sont réversibles.	Intègre la durée et l'irréversibilité.
Valide les faits par la preuve expérimentale dans le cadre d'une théorie.	Valide les faits par comparaison du fonctionnement du modèle avec la réalité.
Consiste en des modèles précis et détaillés, mais difficilement utilisables dans l'action (exemple : modèles économétriques).	Consiste en des modèles insuffisamment rigoureux pour servir de base aux connaissances, mais utilisables dans la décision et l'action (exemple : modèles du Club de Rome).
Montre son efficacité lorsque les interactions sont linéaires et faibles.	Montre son efficacité lorsque les interactions sont non linéaires et fortes.
Conduit à un enseignement par discipline (juxta-disciplinaire).	Conduit à un enseignement pluridisciplinaire.
Conduit à une action programmée dans son détail.	Conduit à une action par objectifs.
Présente les détails, les buts sont mal définis.	Présente les buts, les détails sont flous.

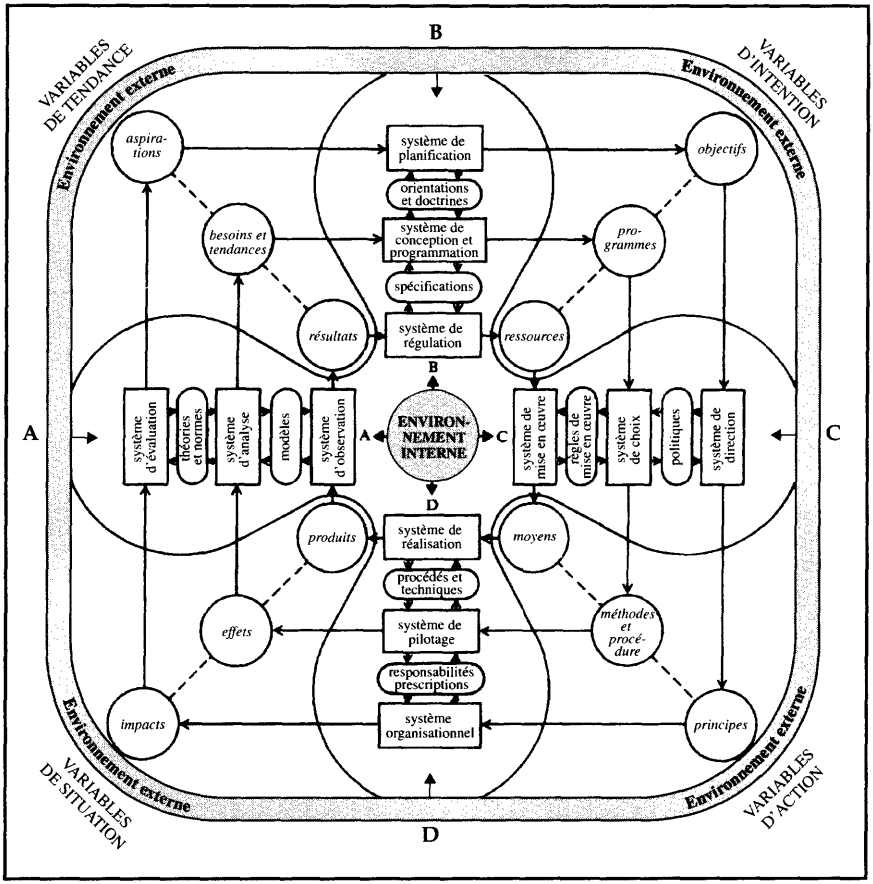
Le processus de différenciation fait naître le besoin de coordonner les tâches et les rôles à chaque niveau de l'organisation pour assurer la production *d'extrants* en essayant d'intégrer chaque tâche et rôle dans le respect des valeurs des individus du système.
Enfin, un système ouvert peut atteindre la même fin à partir de points de départ différents. C'est ce que les auteurs appellent *l'équifinalité.*

3.1.7. Système d'une organisation

Walliser (1977, p. 115) a conçu un excellent schéma pour représenter un système dans le domaine des organisations *(cf.* figure 3.1). La zone grise y constitue l'environnement externe. Le trèfle à quatre feuilles (souvent

appelé aussi la boîte noire) illustre l'environnement interne nécessaire au processus de transformation. Les lettres A, B, C et D représentent successivement les activités d'information, de prospective, de décision et d'exécution. Les rectangles illustrent les 12 sous-systèmes nécessaires au maintien de l'organisation. Ces sous-systèmes sont étagés pour chaque activité et forment trois niveaux hiérarchiques de régulation entre lesquels circulent les flux (petites flèches) contrôlés par des normes ou des variables de commande (ovales). Chaque sous-système, à chaque niveau hiérarchique, reçoit des intrants et produit des extrants (les 12 circonférences et les longues flèches).

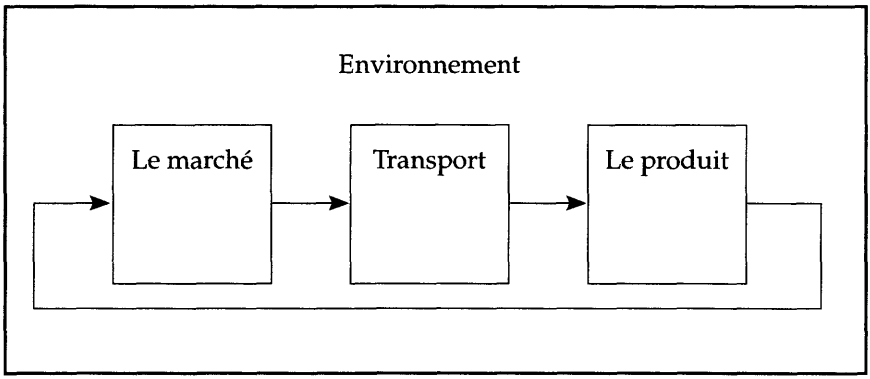
FIGURE 3.1
Schéma d'une organisation d'après Walliser (1977, p. 114)



3.1.8. Système des organisations de tourisme et de loisir

En fait, le schéma de Walliser peut s'appliquer à n'importe quelle organisation. Nous croyons toutefois utile de présenter un exemple simple (figure 3.2) tiré du domaine du loisir afin de rendre plus concrète l'explication de cette approche. Demers (1987, p. 11-12) fournit une telle illustration dans laquelle ressortent clairement les trois composantes principales du système touristique.

FIGURE 3.2
Représentation du système touristique (Demers, 1987, p. 11)



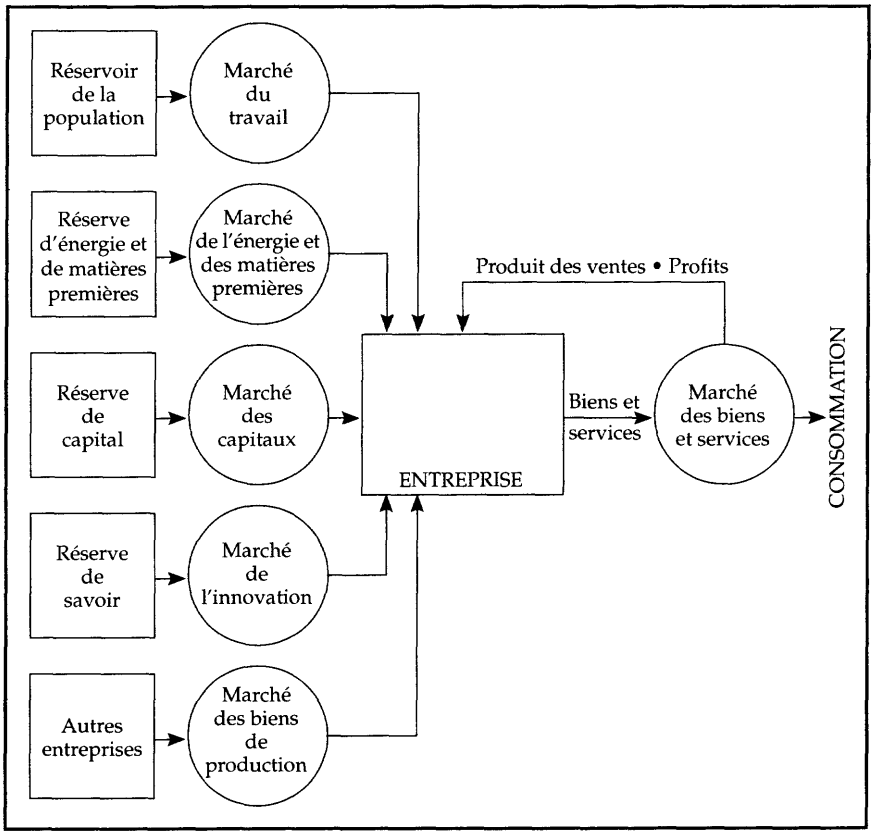
Le *marché* correspond à l'ensemble des individus qui consomment ou qui sont susceptibles de consommer les biens et services produits par l'industrie touristique. Le *transport* est constitué des moyens existants et disponibles qui permettent à l'individu de se rendre sur les lieux de consommation du produit touristique désiré. Le *produit,* ce sont les biens et services offerts aux touristes comme attractions principales ou simplement pour satisfaire leurs besoins quotidiens durant leur séjour.

Afin de fournir une idée plus réelle des échanges de cette industrie avec son environnement, nous nous sommes permis de reproduire dans la figure 3.3 le système de l'entreprise tel que l'a illustré De Rosnay (1975, p. 61). On y perçoit bien les interrelations de l'industrie touristique avec son environnement, et il est facile d'en déduire l'impact sur les diverses composantes du milieu qui lui sert d'intrant.

Nous retrouvons comme variables d'entrée (*intrants*) les éléments nécessaires à toute entreprise, y compris les entreprises touristiques ou de loisir : 1) un bassin de population qui fournit la main-d' oeuvre et représente la force de travail, mais qui peut aussi être une composante du marché ;) les matériaux et l'énergie requis pour produire les biens et

services; 3) le capital ou les fonds d'investissement nécessaires pour soutenir l'organisation; 4) l'expertise ou le savoir qui permettent de créer des biens et des services adaptés aux besoins des clientèles actuelles et potentielles ; 5) les autres entreprises essentielles à la production des matériaux, des équipements ou des biens et services utiles à la production du produit touristique ou à l'acheminement des touristes vers les lieux de consommation.

FIGURE 3.3
Système de l'entreprise (adapté de De Rosnay, 1975, p. 61)



Le rectangle central symbolise le *processus de transformation*[5] des intrants en vue de la production des extrants ou du produit. C'est ce que l'on retrouve dans la figure 3.1 de Walliser à l'intérieur du trèfle à quatre feuilles.

5. En anglais, *throughput.*

Les biens et services produits constituent les *extrants* du système destinés à être consommés par les touristes ; ces produits entrent sur le marché des biens et des services touristiques. Leur consommation, *i.e.* les ventes, engendre des profits susceptibles de renforcer la position de l'entreprise dans le marché et constitue une des formes de l'entropie positive. Mais le processus de transformation peut également produire des déchets - ce qui est presque toujours le cas -; il s'agit alors de l'entropie négative. La réaction d'une communauté locale à son envahissement par une population extérieure ou étrangère qui menace le maintien de ses valeurs en fournit un exemple.

La juxtaposition des graphiques de Walliser et de De Rosnay fait ressortir les avantages de l'utilisation de l'approche systémique et les interrelations entre les composantes d'un système. La figure 3.4 illustre le processus de transformation ayant cours dans une organisation de loisir plus traditionnelle comme un centre culturel et communautaire, et la figure 3.5, celui qu'on observe dans une organisation touristique.

Un système très complexe se compose généralement de sous-systèmes qui peuvent être analysés en tant que systèmes eux-mêmes, et ainsi de suite jusqu'au niveau le plus élémentaire. Ainsi, dans la dernière figure, la ville de Québec est considérée comme une entreprise touristique. Il eût été possible d'isoler un élément tel le Carnaval de Québec ou le Festival international d'été pour mettre au jour les interrelations que ces événements entretiennent avec leur environnement. C'est dans cette situation que l'approche systémique acquiert toute son importance dans le domaine de la planification, car elle permet de visualiser les niveaux de décision et les points de contrainte. On peut ainsi tenir compte, dès le début du processus, des différents acteurs en présence et mieux anticiper les réactions de l'ensemble aux stratégies et propositions issues du processus de planification. Dès lors, les choix ont toutes les chances d'être judicieux et adaptés à la réalité.

On se gardera toutefois de penser que cette approche qui révèle les effets possibles d'un changement à l'intérieur, en amont et en aval d'un système peut éliminer la nécessité de recourir à l'approche analytique. Le planificateur a intérêt à combiner ces deux méthodes qui lui permettent d'appréhender le problème à l'étude de manière plus complète.

FIGURE 3.4

Exemple d'un système d'une entreprise de loisir

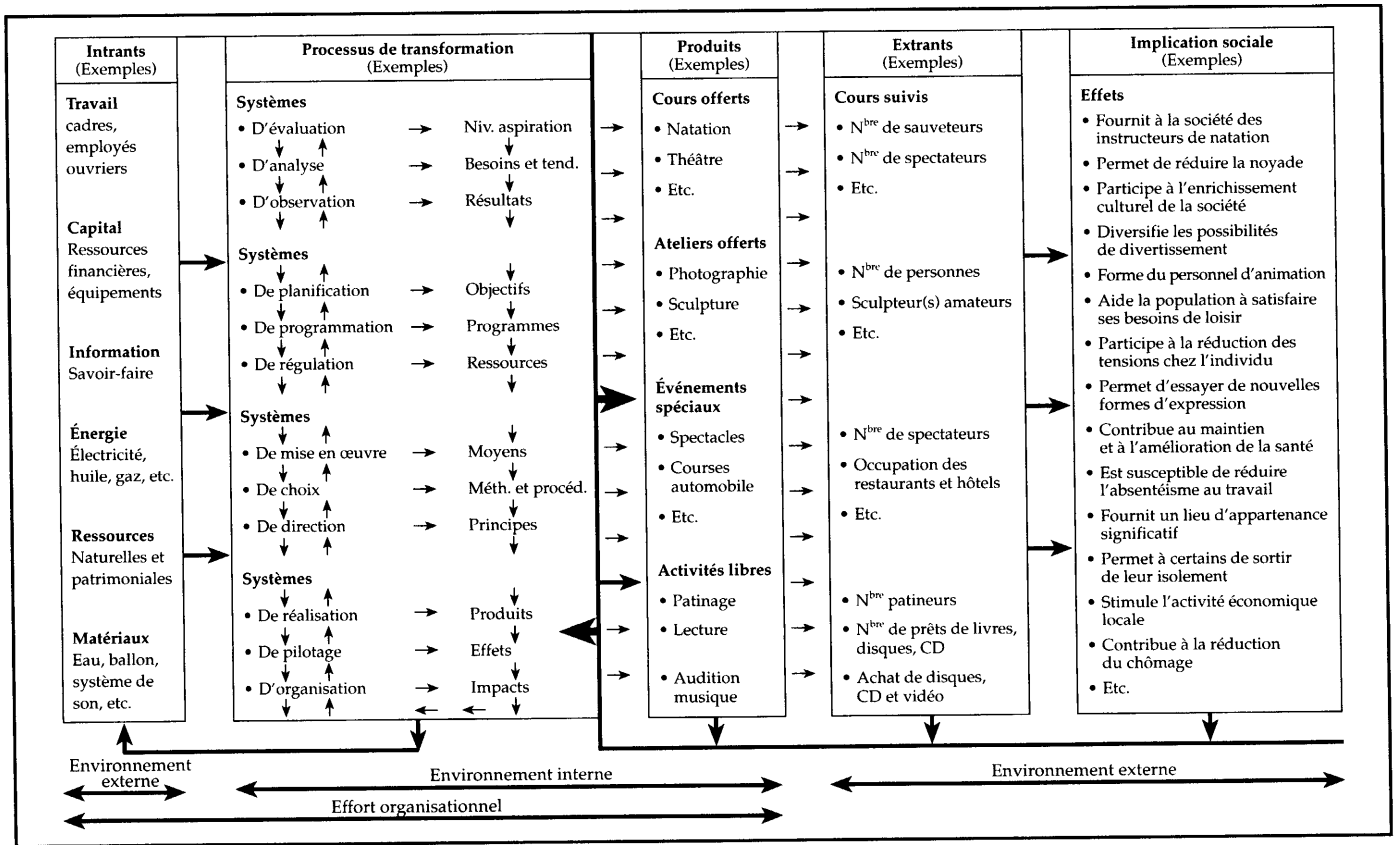
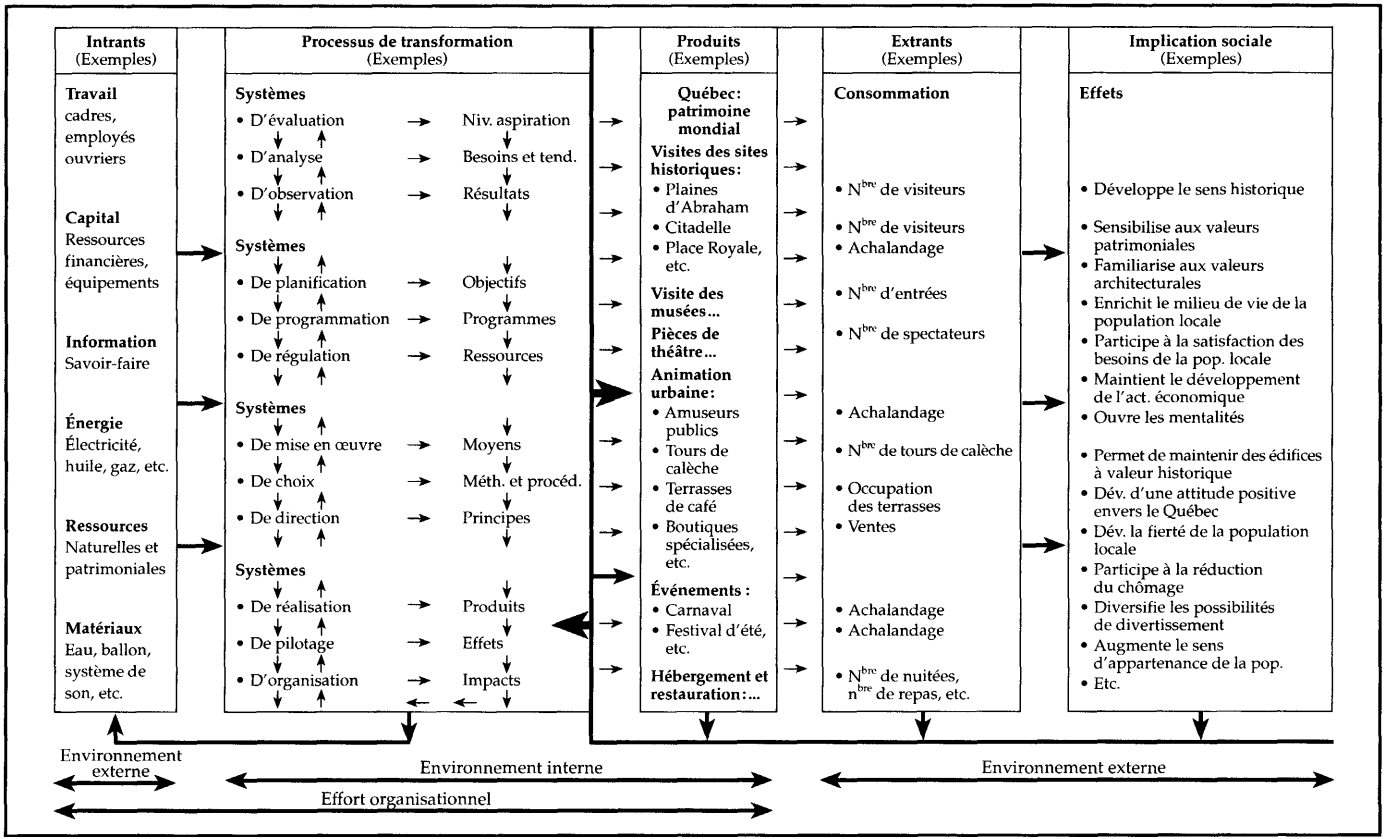


FIGURE 3.5

Exemple d'un système d'une entreprise de tourisme



3.2. PLANIFICATION STRATÉGIQUE

L'approche systémique sensibilise à la nécessité d'une planification fondée sur la compréhension du fonctionnement de l'ensemble des éléments qui composent un système; elle permet de saisir et, jusqu'à un certain point, de prévoir le comportement des acteurs en cause ; elle innove en permettant une planification interactive dans laquelle le planificateur tente d'évaluer les effets des actions proposées dans un plan sur l'ensemble des composantes du système. Les « dix commandements » édictés par De Rosnay sont en fait des principes généraux utiles pour introduire un changement dans un système et dont il faut tenir compte dans la planification, mais ne constituent pas un cadre d'analyse suffisant pour permettre d'élaborer des propositions concrètes en vue de l'implantation d'un projet ou de l'élaboration d'un plan de développement.

Or, la planification stratégique, en raison de son approche analytique qui intègre les processus de rétroaction si bien décrits dans l'approche systémique, complète cette dernière et semble indispensable pour fournir au planificateur un tableau plus exhaustif de la situation. Elle favorise la communication entre chaque niveau hiérarchique et chaque élément d'un système ; elle définit un cadre qui suscite la participation des principaux acteurs et la création d'une synergie dans toute l'organisation. Une telle coordination est censée déboucher sur une plus grande productivité et permettre à l'organisation de mieux s'adapter à ses contingences internes et externes.

3.2.1. Définition

Selon Bryson, la planification stratégique permet à une organisation, grâce à un intense effort de réflexion, de prendre des décisions fondamentales quant à sa vocation, à son type d'intervention et aux raisons de son action. Pour être vraiment efficace, elle nécessite la mise au point d'un système de collecte de renseignements important et efficace, la conception de nouvelles stratégies et d'un processus d'évaluation des conséquences des décisions envisagées. Comme elle encourage la communication et la participation, elle permet de concilier les valeurs et les intérêts divergents, contribuant ainsi à une prise de décision éclairée et raisonnable, et maximisant les chances de succès de la réalisation du plan (1995, p. 4-5).

3.2.2. Origines de la planification stratégique

Fondée sur la théorie des jeux et les théories mathématiques de la décision, la planification stratégique s'est surtout révélée efficace durant la Deuxième Guerre mondiale pour soutenir « l'effort de production des pays alliés (Lacaze, 1979, p. 36). Elle a été réintroduite en Europe vers les années 60 afin d'aider à résoudre les problèmes de sous-équipement des villes. Malheureusement, elle a rapidement démontré son « incapacité à prendre en compte les contradictions sociales qui éclatent de façon violente » (p. 39), notamment aux États-Unis. Elle a toutefois introduit dans le processus de planification une variable essentielle : le temps. Or, dans le domaine de l'urbanisme, entre autres, cette dimension s'est révélée capitale. Elle a en effet permis de substituer à la conception de la ville, lieu fini, figé, statique, une autre, dynamique, dans laquelle les planificateurs tiennent compte de la durée de réalisation des plans, c'est-à-dire des périodes de 10, 15 et même 25 ans.

Cette vision à long terme a cependant donné prise aux premières critiques à l'endroit de ce type de planification, lesquelles rejoignent celles que l'on adressait à l'approche rationaliste décrite dans le premier chapitre. Une nuance mérite toutefois d'être apportée : les reproches portaient sur la volonté de planifier à long terme et non sur la technique elle-même. En fait, à l'origine, on a souvent confondu planification stratégique et planification à long terme.

La planification stratégique proposée dans les manuels d'administration actuels remonte bien aux années 1960. Elle a été conçue pour le secteur privé, et plus précisément pour les grandes entreprises. La compagnie General Electric a été à la fine pointe de l'innovation et a constitué un véritable banc d'essai des différents modèles d'implantation de cette technique. Toutefois, les auteurs de cette époque la distinguaient de la planification à long terme (Ansoff, 1965, 1989; Hussey, 1971, 1991).

En 1988, Bryson a adapté la planification stratégique aux particularités du secteur public et des organisations à but non lucratif, qu'il considérait fondamentalement différents des entreprises commerciales, les premiers visant à satisfaire les usagers alors que les secondes souhaitent augmenter leur marge de profits. Cependant, de l'avis de Bouinot et Bermils (1995), ce n'est qu'en 1995 que cette technique a été adaptée à la gestion urbaine et qu'on l'a appelée *gestion stratégique.*

Au Québec, en 1993, à la demande du ministère des Affaires municipales, Massicotte a publié *La planification stratégique et l'aménagement du territoire* dans la collection Aménagement et urbanisme. Ce document a dès lors servi de cadre de référence à la réalisation de la deuxième

génération des schémas d'aménagement et des plans d'urbanisme des municipalités québécoises.

Il importe, à ce stade-ci, de différencier le *schéma d'aménagement* de la *gestion urbaine* telle qu'elle est envisagée par Bouinot et Bermils. Dans le premier, le modèle de planification stratégique sert de moyen pour élaborer un plan, alors que dans le second, il s'agit de l'action proprement dite entreprise afin de réaliser les objectifs du plan.

Il nous paraît également approprié de bien distinguer trois concepts qui ont été évoqués ci-dessus et qui risquent d'entraîner une certaine confusion dans l'esprit des non-initiés : ceux de *planification à long terme,* de *planification stratégique* et de *gestion stratégique.*

3.2.2.1. Planification à long terme

Les hypothèses de développement de la planification à long terme reposent sur le postulat selon lequel le passé est garant de l'avenir et, plus exactement, que les tendances observées dans le passé s'affirment et se perpétuent. Eminemment statique, ce modèle fixe en quelque sorte les comportements sociaux ; il ne tient absolument pas compte des dynamiques sociales, économiques ou politiques. Il émerge directement de l'approche rationaliste la plus pure : on confie à un groupe de planificateurs versés dans les techniques de prévision et les modèles mathématiques l'élaboration des plans d'où ressort une solution optimum irréprochable sur le plan de la logique. Cependant, si l'on tient compte de la dynamique des systèmes en cause, une telle solution n'est pas nécessairement réalisable.

3.2.2.2. Planification stratégique

La planification stratégique utilise pour sa part les outils conceptuels mis au point dans le cadre de la planification à long terme, mais y introduit une variable essentielle pour permettre au système de s'adapter à son environnement, à savoir la *stratégie.* Celle-ci consiste à tenir compte des rapports de force, des pouvoirs en jeu dans le système afin de déterminer, non pas nécessairement la solution optimale, mais une solution acceptable et satisfaisante aux yeux des intervenants. Elle oblige donc les planificateurs à élargir considérablement leur cercle afin de permettre aux intervenants d'un système de prendre une part active dans la recherche de solutions en fonction de leur connaissance. Le tableau 3.2, tiré des textes de Bryson (1988, p. 7-8) et de Valentine (1991, p. 16), met en relief les principales distinctions entre ces deux modèles de planification.

TABLEAU 3.2

Comparaison des caractéristiques des modèles de planification à long terme et de planification stratégique

Planification à long terme Les planificateurs :	Planification stratégique Les planificateurs :
Supposent que la planification s'effectue dans un système fermé pour lequel il est possible de préparer des plans qui ont une durée de 5 ou 10 ans. Se centrent sur la production d'un plan. Supposent une rationalité donnée par les instruments de recherche, qui laisse peu de place à la prise en compte des valeurs, de la politique et des changements. Procèdent par un processus d'analyse interne propre au groupe de planificateurs. Constituent un groupe isolé des processus de production. Prennent les décisions au sujet de l'avenir à partir de données actuelles. Utilisent et mettent en évidence les *sciences* de la planification, le management et la prise de décision. Cherchent à spécifier les buts et les objectifs pour les transformer en budget et en programmes de travail. Supposent que les tendances passées vont se prolonger dans l'avenir, d'où l'utilisation d'un processus typiquement linéaire et de l'extrapolation. Se fient au passé et au présent pour déterminer les décisions et les actions qui seront nécessaires pour atteindre l'avenir entrevu.	Supposent que la planification s'effectue dans un système ouvert dans lequel les organisations sont dynamiques et changent au rythme d'intégration de l'information produite par les facteurs reliés à leur environnement interne et externe. Se centrent sur le processus. Prétendent incorporer dans le processus la rationalité de l'irrationnel. Se centrent sur l'environnement externe, sur les informations qualitatives et les jugements intuitifs pour l'évaluation du degré d'adhésion et de participation des différents acteurs du système. Impliquent les principaux décideurs dans le processus. Utilisent les tendances actuelles et futures pour prendre les décisions actuelles et non futures. Mettent l'accent sur la créativité, l'innovation et l'intuition, soit *l'art* de la planification, du management et de la prise de décision. Comptent sur cette technique pour les aider à cibler et à résoudre les problèmes. S'attardent davantage à l'étude de l'environnement interne et externe de l'organisation et s'attendent à rencontrer de nouvelles tendances, discontinues et ponctuées de surprises non prévisibles. Considèrent toujours plusieurs possibilités de développement futur et évaluent les implications des décisions et des actions actuelles, donc à très court terme, relativement à ces possibilités.

TABLEAU 3.2 ***(suite)***

Comparaison des caractéristiques des modèles de planification à long terme et de planification stratégique

Planification à long terme Les planificateurs :	Planification stratégique Les planificateurs
S'enferment dans un processus dont ils ne peuvent facilement sortir si leurs prédictions s'avèrent inexactes. Développent une vision qui inclut les actions et les lieux, mais qui exclut les acteurs ou les personnes et les organisations qui seront touchées par les décisions.	Tentent de maintenir toutes les options de développement ouvertes afin de s'adapter le plus rapidement possible à tout imprévu. Développent une vision qui inclut celle des acteurs qui seront touchés par les décisions et les actions proposées.

3.2.2.3. Gestion stratégique

La gestion stratégique correspond à une philosophie du management qui incite toutes les unités de production d'une organisation à participer à l'élaboration des stratégies afin de favoriser l'adaptation constante du système à l'évolution de son environnement interne et externe. Selon Hussey (1991, p. ix), ce terme englobe tous les aspects de la gestion, alors que celui de planification stratégique, souvent utilisé comme synonyme, ne réfère qu'à la planification du processus de la gestion stratégique. Il cite dans son ouvrage la comparaison réalisée par Ansoff, Declerk et Hayes (1976) entre ces deux termes *(cf.* tableau 3.3).

TABLEAU 3.3

Différences entre la planification stratégique et la gestion stratégique d'après Ansoff, Declerk et Hayes (1976)6

Planification stratégique	Gestion stratégique
Établit des liens externes (e.g. produits, marchés, environnement). Formule des stratégies de résolution des problèmes. Tient surtout compte des aspects « durs » de l'environnement externe.	Ajoute des éléments internes (e.g. organisation, style, climat). Ajoute la réalisation et le contrôle. Prend aussi en considération les aspects sociaux et politiques.

6. Traduction libre.

La gestion stratégique ne se préoccupe pas seulement des marchés et de la prise de décision, mais prend également en compte le développement social, la réalisation et surtout les stratégies qui s'adaptent à la structure et au climat de l'organisation (Hussey, 1991, p. 22). Elle constitue en cela un modèle plus complet pour la gestion des affaires.

3.2.3. Processus de planification stratégique

Comme nous adressons plus particulièrement notre manuel aux gestionnaires et aux planificateurs qui interviennent dans les secteurs public ou privé à but non lucratif, la démarche de Bryson (1995) convient bien pour illustrer un modèle typique de processus d'implantation de la gestion stratégique. Il existe évidemment beaucoup d'autres modèles conçus à différentes fins : 1) pour l'entreprise privée : Harvard, le FFOM[7] (forces et faiblesses, opportunités et menaces), Andrews (1971, 1980), Learned *et al.* (1965), Christensen *et al.* (1982, 1987 dans Mintzberg, 1994, p. 54), Ansoff (1989), Hussey (1991), Maire et Firsirotu (1993); 2) pour le système scolaire: Kaufman et Herman (1991), et Valentine (1991); et 3) pour le secteur public : Bryson (1995), et Bouinot et Bermils (1995).

Le modèle de Bryson (voir la figure 3.6) permet de distinguer nettement la phase de planification de celle de gestion; chacune des 10 étapes de la démarche y apparaît clairement. De plus, afin de faciliter l'utilisation de cette méthode, l'auteur a également publié en 1996 un livre d'accompagnement qui décrit tous les outils nécessaires aux planificateurs et aux gestionnaires pour l'élaboration d'un plan stratégique.

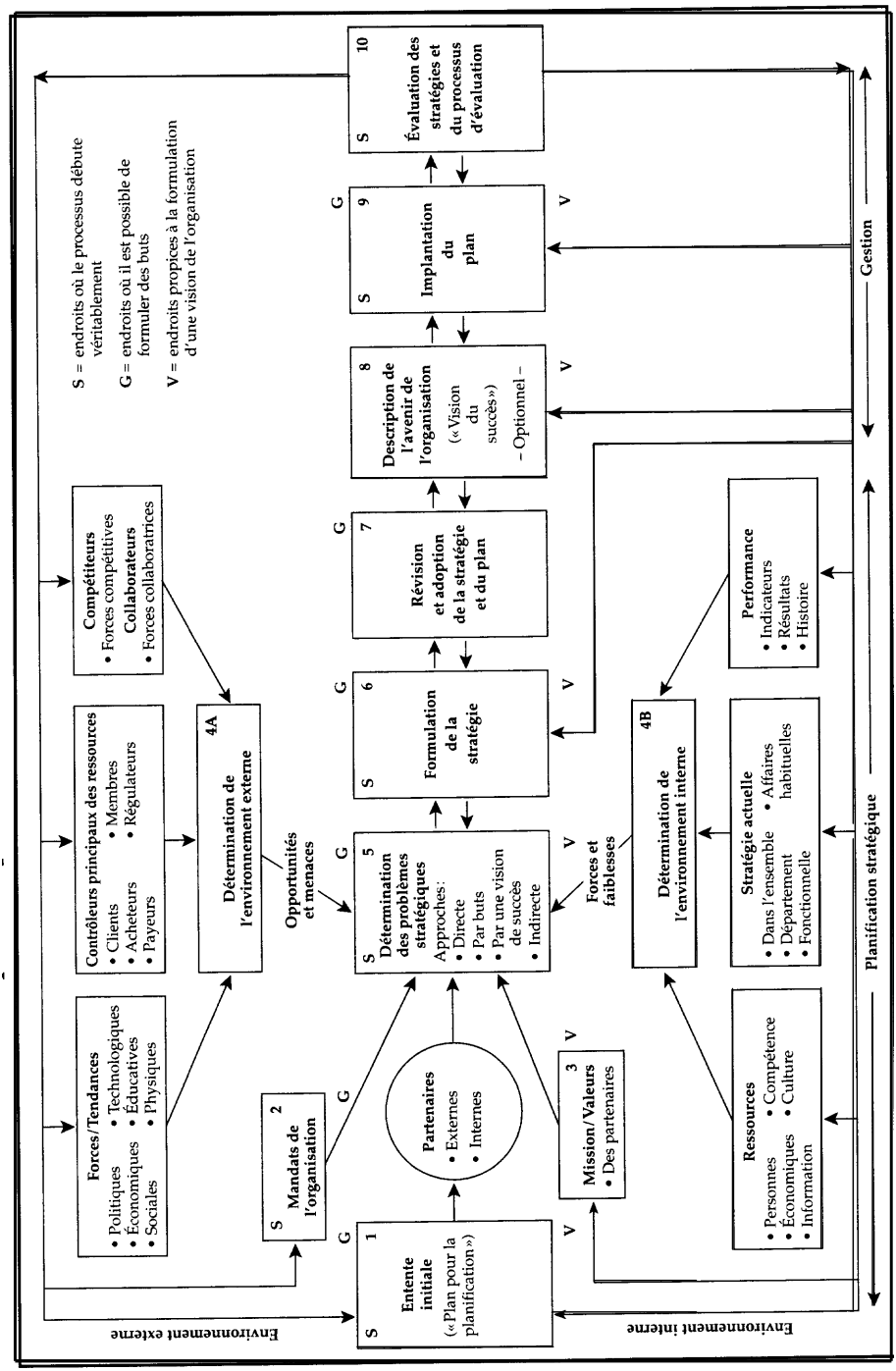
Étape 1: Début du processus de planification stratégique

La démarche initiale doit provenir des personnes en autorité. Un projet de planification stratégique ne peut se réaliser si la personne la plus haut placée ne croit pas à un tel processus et si elle ne s'y implique pas individuellement. Cette condition préalable étant remplie, on peut déterminer les décideurs ou les leaders d'opinion qui accompagneront les planificateurs durant tout le processus ; ces personnes peuvent provenir de l'organisation elle-même ou de l'extérieur. Il s'agit de préciser, dans des rencontres exploratoires, le but du processus, les étapes qui seront suivies, la forme et le moment où les rapports seront produits, le rôle des membres du comité de consultation, le rôle et les fonctions des membres de l'équipe de planification, et finalement d'examiner si les promoteurs du projet disposent des ressources et des appuis suffisants parmi les membres du comité de consultation pour s'assurer de la réalisation du projet.

7. En anglais : SWOT (Strenght and Weaknesses, Opportunity and Threat).

FIGURE 3.6

Les 10 étapes de la planification stratégique de Bryson (1996, p. 8-9)



Étape 2 : Détermination des rôles et fonctions de l'organisation

Il s'agit de rappeler aux membres participant au processus de planification les responsabilités, les rôles et les fonctions de l'organisation. Cette étape revêt une importance certaine puisque chacun y apprend le champ d'action réel des différents acteurs du système.

Étape 3 : Clarification de la mission et des valeurs de l'organisation

La mission d'une organisation constitue sa raison d'être, sa justification sociale. Il convient à cette étape de déterminer les personnes, les groupes ou les organismes (que nous appellerons partenaires) en mesure d'exercer une influence sur elle à titre de clients, de contribuables, d'employés, etc., et ensuite, d'analyser qui ils sont réellement, quels critères ils utilisent pour juger de la performance de l'organisation.

Cette analyse sert à l'équipe de planification qui rédige un ou deux paragraphes le mieux ficelés possible à propos de la mission de l'organisation. Ce texte est capital, d'après Bryson (1995), pour susciter la participation au processus de planification et à sa réalisation dans la communauté.

Étape 4 : Exploration de l'environnement externe et interne de l'organisation

L'équipe de planification doit d'abord examiner les incidences positives (les opportunités) et négatives (les menaces) de l'environnement externe sur l'organisation (Étape 4a) ; cette conjoncture se détermine généralement par rapport à l'avenir. Selon Bryson (1995, p. 28), il s'agit d'évaluer les forces et les faiblesses de l'environnement politique, économique, social, technologique, éducatif, et physique. En fait, cet élément, utilisé conjointement avec l'analyse des partenaires, permet de cerner les facteurs-clés du succès de l'organisation.

Les planificateurs doivent ensuite évaluer l'environnement interne de l'organisation pour déterminer ses forces et ses faiblesses (Étape 4b). Or, celles-ci relèvent davantage du présent que de l'avenir. Il s'agit de préciser les ressources (intrants), les stratégies (processus) et la performance (extrants) actuelles de l'organisation.

Étape 5 : Détermination des problèmes stratégiques auxquels l'organisation fait face

Les problèmes stratégiques concernent principalement les décisions politiques fondamentales susceptibles d'influer sur différents aspects de

l'organisation : mandats, mission, valeurs ; produits et services ; clients, usagers ou contribuables ; coûts, financement, organisation ou gestion (Bryson, 1995, p. 30, *in* Ansoff, 1980). Les planificateurs doivent décrire brièvement ces difficultés ainsi que les conséquences à envisager si l'organisation les ignore.

Ainsi répertoriés, les problèmes sont séparés en trois classes selon les correctifs qu'ils nécessitent: 1) aucune action; 2) l'action doit être entreprise dans un laps de temps plus ou moins rapproché; 3) l'action doit être immédiate. Ce procédé permet à l'organisation de centrer son attention sur les problèmes les plus urgents et importants pour assurer son succès et sa survie.

Étape 6: Formulation des stratégies nécessaires à la gestion des problèmes

Bryson (1995, p. 32-34) affirme encore que la formulation de bonnes stratégies doit permettre aux partenaires de développer un discours cohérent avec leurs intentions et les actions qu'ils proposent. Il définit la stratégie comme un modèle qui précise les buts, les politiques, les programmes, les actions, les décisions ou les ressources. L'organisation, ce qu'elle fait et pourquoi elle intervient se trouvent ainsi déterminés.

Les stratégies peuvent varier en fonction du niveau hiérarchique, de la fonction et du cadre temporel de l'objet de planification ou de l'organisation. Elles respectent la culture de l'organisation, minimisant ainsi les contraintes et les phénomènes de rejet fréquents dans tout changement.

Bryson propose un processus d'élaboration des stratégies et du plan en cinq étapes : 1) détermination des solutions pratiques, des idées ou de la vision susceptibles de résoudre les problèmes - les propositions doivent être formulées à l'aide de verbes d'action employés à l'impératif; 2) énumération des contraintes ou des barrières susceptibles d'empêcher la réalisation des stratégies énumérées ou de lui nuire; 3) élaboration de propositions bien articulées qui tiennent compte des difficultés envisagées - cette étape pourrait exiger la participation des partenaires ; 4) détermination des actions à entreprendre en moins de deux ou trois ans pour réaliser les propositions les plus importantes de la stratégie; et 5) proposition d'un programme de travail détaillé pour les six mois ou l'année à venir.

Le résultat de ce travail est consigné dans un document qui forme le plan stratégique préliminaire pour les grandes organisations et, pour les petites, il peut être adopté et constituer le plan stratégique final.

Bryson fait également référence à un autre modèle d'élaboration de stratégies, à savoir la méthode *SODA (Strategic Options Development and Analysis)* mise au point par Eden et ses associés en 1988. Les trois premières étapes décrites ci-dessus y sont sensiblement les mêmes, mais les deux dernières sont remplacées par une méthode graphique qui permet de relier chaque option par des flèches et d'observer les relations causales dans l'ensemble du système.

Étape 7: Revue et adoption du plan stratégique

Une fois les stratégies élaborées et le plan établi, celui-ci doit être approuvé et autorisé officiellement par le gouvernement, le conseil de ville ou le conseil d'administration de l'organisation sans but lucratif (voire de l'assemblée générale) avant d'être appliqué. Cette étape permet de consolider les appuis essentiels des décideurs et des partenaires qui en garantissent la réalisation.

Étape 8 : Établissement d'une vision organisationnelle réelle

Bien que cette étape soit optionnelle dans le graphique, elle demeure importante pour l'organisation qui n'y aurait pas prêté attention au cours de tout ce processus. Elle consiste véritablement à dégager une *vision gagnante*[8] (Bryson, 1995, p. 35) de l'organisation. Les planificateurs ou les décideurs doivent décrire ce que sera l'organisation une fois le plan ou les stratégies implantés. Cette projection vise à mobiliser les énergies des membres de l'organisation en vue de l'atteinte des buts ultimes.

Étape 9: Développement d'un processus d'implantation effectif

Afin d'assurer l'implantation des stratégies et la réalisation du plan, il faut faire en sorte que tout le personnel ou tous les acteurs touchés par le plan comprennent et adoptent la nouvelle série de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision. Le plan d'action doit contenir les éléments suivants: 1) les rôles et responsabilités des cadres, des équipes de travail et des employés ; 2) les objectifs et résultats escomptés ; 3) les actions et les étapes spécifiques; 4) le calendrier de réalisation; 5) les ressources requises et l'endroit d'où elles proviennent; 6) le processus de communication; 7) les procédures de pilotage ou de monitoring ; et 8) les procédures d'imputabilité (Bryson, 1995, p. 36-37). Dans les petites

8. En anglais, *vision of success.*

organisations, cette étape peut être incorporée à l'étape 6. La réalisation du plan dépend également, pour une bonne part, des ressources liées au temps, à l'argent, au soutien des décideurs et des autres services.

Étape 10: Évaluation des stratégies et du processus de planification

Une fois que le plan stratégique a été mis en application depuis un certain temps, il est souhaitable de réexaminer avec un regard critique les stratégies et le processus de planification utilisés. Cette dernière étape permettra, lors de la révision du plan, d'en améliorer le contenu et le processus d'élaboration.

3.2.4. Conditions de réalisation de la planification stratégique

La planification stratégique comporte des limites très sérieuses qui, malgré sa popularité évidente, ont entraîné son rejet par des entreprises qui y avaient pourtant cru au point d'investir des sommes considérables pendant des années. Ce fut notamment le cas de la compagnie General Electric dont nous avons parlé précédemment. Selon Mintzberg (1994, p. 114), les planificateurs de cette entreprise « ont été parmi les plus prolifiques », si bien qu'elle a été citée en exemple par plusieurs spécialistes de la planification stratégique, dont Blass et Ansoff, jusqu'au jour où l'on a dû conclure à son inefficacité après plus d'une dizaine d'années et trois essais d'implantation. Citant un article du *Business Week* de 1984, Mintzberg a écrit que : « [...] les planificateurs stratégiques perturbent la capacité qu'a l'entreprise d'évaluer le monde extérieur et de créer des stratégies qui lui permettent d'obtenir un avantage concurrentiel durable » (p. 114).

La planification stratégique n'est pas une panacée qui peut remplacer le manque de vision ou de leadership d'une organisation. On doit plutôt la considérer comme un moyen très puissant pour améliorer la communication à tous les niveaux de la hiérarchie et ainsi utiliser la créativité et les idées non seulement de l'équipe de planification, mais encore des cadres supérieurs, intermédiaires et inférieurs ainsi que de tous les autres employés, lorsque la structure le permet. Elle est plus qu'un simple moyen de communication, car elle introduit une véritable philosophie de gestion participative.

Les expériences d'implantation de la planification stratégique dans diverses organisations ont amené plusieurs auteurs (Mintzberg, 1994, p. 327-414; Hussey, 1991, p. 27; Valentine, 1991, p. 65; Bergeron, 1986, p. 327), pour ne citer qu'eux, à déterminer les conditions qui permettraient son utilisation efficace, mais non nécessairement infaillible. Les sections ci-dessous décrivent ces conditions.

3.2.4.1. Décision d'implanter un système de planification stratégique

La décision d'implanter un système de planification stratégique doit venir, comme nous l'avons mentionné, du plus haut niveau hiérarchique d'une organisation. Il faut que le directeur exécutif, ou son équivalent, comprenne bien qu'elle ne constitue que la phase initiale de la gestion stratégique ; il doit connaître les exigences que ce modèle de planification et de gestion impose à toute l'organisation; il doit enfin être prêt à appuyer pleinement le travail du planificateur et à s'engager lui-même dans ce processus. Il lui incombe de préparer psychologiquement son organisation en informant et en sensibilisant autant les membres dirigeants (conseil de ville d'une municipalité ou conseil d'administration d'une organisation) que les cadres supérieurs, intermédiaires et inférieurs. C'est à lui que revient la tâche de créer une attitude positive dans son organisation face à cette forme de planification.

3.2.4.2. Connaissances requises

Le succès de l'implantation de la planification stratégique repose également sur la participation active de tous les niveaux hiérarchiques d'une organisation ; il requiert une expertise que ne possèdent pas nécessairement les membres du personnel. C'est pourquoi le recours à un consultant externe s'avère un moyen efficace de cheminer jusqu'à la phase finale. Cet expert travaillera en étroite collaboration avec le directeur exécutif, qui ne devra jamais lui déléguer complètement sa responsabilité, pas plus d'ailleurs qu'à toute équipe de planification.

Par ailleurs, si la planification stratégique est confiée exclusivement au personnel de l'organisme, le directeur exécutif doit s'assurer que la personne responsable en connaît très bien le processus et la philosophie.

3.2.4.3. Santé de l'organisation

La planification stratégique ne constitue pas un remède miracle pour une organisation en déclin ; le contexte n'y est pas favorable, car ce modèle exige un effort organisationnel important qui impose à tous les niveaux hiérarchiques un temps d'arrêt essentiel à la réflexion afin de développer une vision de l'organisation. De l'avis de Hussey (1991, p. 5), les temps de crise où chaque dirigeant tente de survivre aux vagues d'incertitude et de turbulence ne favorisent malheureusement pas cette réflexion.

3.2.4.4. Taille de l'organisation

Dans les très petites organisations, la planification peut s'effectuer de façon très peu formelle. Le dirigeant possède les informations privilégiées; son intuition, sa capacité à analyser et à pouvoir mettre les éléments du contexte extérieur et intérieur en relation, l'amènent à prendre des décisions éclairées, même si aucun plan, aucun document particulier, n'indique qu'une stratégie est à la base de la prise de décision. Selon Hussey, les organisations qui ne recourent pas aux services exclusifs d'au moins un comptable perdent leur argent à vouloir modifier leur mode de gestion.

3.2.4.5. Place à l'intuition

Le succès de la planification stratégique repose sur la capacité du planificateur et du gestionnaire à considérer l'intuition comme l'élément essentiel de la recherche d'idées nouvelles. Sans délaisser les approches quantitatives, ils doivent recourir davantage à l'analyse qualitative pour évaluer le bien-fondé des idées émergentes.

Avant de terminer ce bref exposé sur la planification stratégique, laissons de nouveau la parole à Mintzberg qui, au terme de sa critique de ce modèle de planification, présente les éléments susceptibles d'éviter les problèmes trop souvent reliés à son application. Il nous rappelle que « trop de planification peut nous conduire au chaos, mais trop peu de planification nous y conduirait aussi, et plus directement » (1994, p. 414).

3.3. **PROCESSUS DE PLANIFICATION ADAPTÉ AUX ÉQUIPEMENTS DE LOISIR**

L'approche systémique et la planification stratégique constituent les modèles qui servent de base à notre formulation d'un processus adapté à la planification des équipements de loisir. Mais précisons tout d'abord le sens de certains termes
qui seront fréquemment utilisés ci-après, de même que les types de planification et le genre d'études qui se prêtent bien à l'application de ce processus.

3.3.1. **Définition des principaux termes**

Le processus de planification proposé dans cet ouvrage est adapté *à l'aménagement des espaces et des équipements de loisir. Nous* définirons donc le sens de chacun de ces termes ainsi que de quelques autres connexes. Le lecteur pourra se référer aux ouvrages de Leclerc (1983), Merlin et Choay (1988), et Létourneau (1993) pour une description plus exhaustive de la terminologie usuelle dans le domaine du loisir et de l'urbanisme.

Aménagement

Mise en place d'un ou de plusieurs équipements de loisir nécessaires pour répondre aux besoins des populations.

Équipement

Installation, réseau ou bâtiment appartenant généralement à l'une ou à l'autre des catégories suivantes : équipements d'infrastructure, *i.e.* les aménagements au sol et en sous-sol (rues, places publiques, canalisations d'eau et d'égouts, parcs, etc.) et équipements de superstructure, *i.e.* les bâtiments (bureaux de poste, écoles, églises, centres récréatifs, centres commerciaux, etc.).

Équipement collectif

Équipement qui assure à la population et aux entreprises les services collectifs dont elles ont besoin. C'est la nature du service rendu qui détermine si un équipement est collectif, et non son caractère public ou privé. Tous les équipements publics sont habituellement collectifs; en revanche, tous les équipements privés ne sont pas collectifs.

Équipement de loisir

Équipement aménagé en fonction de la pratique d'une ou de plusieurs activités de loisir.

Espace

Lieu où peut se dérouler une activité humaine.

Espace vert

Espace comportant une couverture végétale (boisée ou gazonnée) aménagée ou non.

Espace vert public

Espace vert perpétuellement réservé à des fins récréatives, éducatives ou de conservation et appartenant à un corps public.

Espace vert privé

Espace vert d'un équipement collectif (terrain de golf, base de plein air, etc.) ou non (terrain résidentiel privé, boisé particulier, etc.) n'appartenant pas à un corps public.

Gestionnaire

Promoteur ou personne désignée par ce dernier pour mettre en oeuvre un projet et assurer le suivi des opérations régulières de l'organisation.

Maître d'oeuvre

Professionnel à qui le promoteur confie la responsabilité de la construction d'un bâtiment ou de l'aménagement d'un site. Cette responsabilité incombe généralement aux architectes et aux architectes paysagistes.

Mandataire

Personne ou groupe d'experts à qui le promoteur confie la responsabilité de la planification et de la réalisation d'un projet.

Planificateur

Personne ou groupe à qui le promoteur confie le mandat d'élaborer les stratégies et de procéder aux analyses afin de vérifier la faisabilité d'un projet.

Planification

Processus visant à déterminer les besoins d'une collectivité - population, organismes sans but lucratif et entreprises - et à prévoir les conditions, les programmes et les aménagements requis pour satisfaire ces besoins.

Promoteur

Propriétaire ou personne qui détient la responsabilité politique et financière du projet. Dans le secteur public, le promoteur peut aussi être appelé maître d'ouvrage.

3.3.2. Types de planification

Le terme planification s'utilise pour désigner plusieurs réalités au sein d'une organisation : 1) toute action visant à déterminer les meilleurs moyens pour atteindre les objectifs organisationnels; il s'agit, bien entendu, de la planification reliée à la gestion d'une organisation ; 2) chacune des phases reliées à l'implantation d'un projet; ou 3) l'ensemble du processus d'élaboration d'un plan de développement. Voyons de plus près ces trois acceptions.

3.3.2.1. Planification reliée à la gestion d'une organisation

Compte tenu de la récurrence de ses opérations majeures, la planification reliée à la gestion des opérations régulières d'une organisation établie diffère essentiellement de la planification d'un projet ou de celle qui est nécessaire à l'élaboration d'un plan de développement. Le gestionnaire peut se fonder sur les expériences passées pour évaluer le rendement et prévoir les actions à entreprendre afin d'améliorer la situation de son entreprise. Dans ce cas, la planification vise à harmoniser de façon systématique les stratégies, les procédures, les orientations, les objectifs, les budgets, les plans opérationnels et les plans à moyen et à long terme (Bergeron, 1986, p. 279). L'objectif consiste à amener les employés et les cadres de tous les niveaux de la hiérarchie à coordonner leur travail en vue d'une plus grande productivité.

3.3.2.2. Planification d'un projet

La planification d'un projet se subdivise en deux étapes distinctes. La première consiste à déterminer si le projet se justifie sur le plan économique ou social. Avant d'y investir des ressources, le promoteur doit en effet vérifier s'il répond véritablement à un besoin de la population et si un nombre suffisant de personnes utiliseront les biens et services produits pour en assurer la viabilité. Ce processus s'applique aussi bien au secteur public que privé, à l'implantation d'un nouvel équipement qu'à la mise en valeur ou à la nouvelle affectation d'un site ou d'un équipement. Dans le secteur public, toutefois, il faut noter que certains projets peuvent se justifier sans nécessairement avoir obtenu des garanties suffisantes quant à leur viabilité; c'est généralement le cas de ceux qui visent la protection de la nature, des biens historiques et patrimoniaux pour les générations futures (e.g., création d'un parc national ou de certains équipements culturels comme la bibliothèque publique).

La seconde étape constitue la phase de conception. Qu'il s'agisse d'un projet d'intervention dans le milieu (réalisation d'un festival, par exemple) ou de l'implantation d'un équipement (construction d'un centre culturel ou aménagement d'un parc, par exemple), cette phase consiste à élaborer les plans détaillés d'un événement, d'un édifice ou d'un espace. Nous ne nous attarderons pas ici à ces deux cas étant donné que ce domaine de pratique professionnel, la construction d'un édifice ou l'aménagement d'un parc, relève habituellement de l'architecte ou de l'architecte paysagiste.

3.3.2.3. Élaboration d'un plan de développement

La troisième forme de planification, à savoir l'élaboration d'un plan de développement, atteint un niveau de généralisation beaucoup plus étendu que les deux autres puisqu'elle met en relation les équipements collectifs et les fonctions urbaines. Elle s'applique particulièrement bien aux fonctions récréatives, culturelles, communautaires, touristiques, environnementales, historiques et patrimoniales. À l'échelle de la municipalité, elle contribue à l'enrichissement du plan d'urbanisme en proposant les équipements récréotouristiques favorisant le maintien du cadre de vie d'une collectivité. À l'échelle de la région d'appartenance, elle complète et précise les orientations du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté relativement aux fonctions précédemment énumérées. A l'échelle de la région administrative, elle permet aux organismes de loisir d'élaborer des stratégies de développement adaptées à la personnalité de la région, c'est-à-dire qui tiennent compte de ses potentiels et de ses priorités.

Aux fins de la présente étude, nous aborderons uniquement deux types de planification : la planification d'un projet et celle qui est adaptée à l'élaboration d'un plan de développement.

3.3.3. Types d'études

La terminologie utilisée pour désigner les études reliées à la planification d'un projet exige quelques précisions, car elle réfère très souvent à des réalités différentes selon que le promoteur provient du secteur public ou privé. On parle surtout *d'études préalables* et de *programmes d'aménagement* dans le secteur public, et *d'études de faisabilité* dans le privé. De plus, préalablement à ces études, les promoteurs désirent souvent vérifier la viabilité de leur projet en réalisant une *étude d'opportunité,* qui consiste à analyser très sommairement quelques aspects reliés à sa faisabilité. Ils

évitent ainsi d'investir dans des études relatives à des projets qui seraient voués dès le départ à l'échec pour des raisons sociales, culturelles, techniques ou économiques. Examinons de plus près en quoi consistent ces études.

3.3.3.1. Études préalables et programmes d'aménagement

Les *études préalables* permettent à un promoteur, généralement un conseil de ville ou un gouvernement, de vérifier l'opportunité de réaliser un projet d'implantation d'un équipement public avant d'accorder la permission de procéder à l'achat des terrains (s'il y a lieu) et à la réalisation des plans et devis. Elles comprennent l'analyse de la situation; le choix des objectifs de planification ; l'examen des solutions possibles ; la détermination de la localisation à privilégier ; les études de faisabilité temporelle, spatiale, économique et financière, et technique; l'élaboration d'un programme préalable d'aménagement; et la conception du programme d'aménagement (MIQCP, 1988, p. 21-30). Elles ne sont qu'énumérées ici afin de permettre de mieux saisir la différence existant entre la démarche suivie par les secteurs public et privé. Chacune d'elles est toutefois présentée en détail au point 3.3.4.1.

3.3.3.2. Études de faisabilité

Dans le secteur privé, la tendance semble favoriser la séparation des *études de faisabilité* du processus de planification, et réserver ce dernier à la planification de la gestion d'un projet (Genest et Nguyen, 1995, p. 185). Pour les spécialistes en loisir, cette distinction, dans le cas de projets d'aménagement, devient très importante, puisque la phase de planification et de réalisation, telle que la définissent ces deux auteurs, est généralement réservée à l'architecte ou à l'architecte paysagiste. Dans le cas de l'élaboration d'un plan de développement, la phase de planification englobe cependant l'ensemble de la démarche de production du plan à laquelle le spécialiste en loisir est associé avec d'autres spécialistes des sciences humaines ou de l'environnement.

Les exigences relatives aux études de faisabilité se comparent toutefois dans les systèmes public et privé. Ainsi, se fondant surtout sur les projets en milieu industriel, O'Shaughnessy (1992) énumère quatre étapes préalables à la réalisation d'un projet, lesquelles correspondent grossièrement à celles proposées par la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP, 1988) : 1) l'évaluation préliminaire du projet par la réalisation d'une étude de préfaisabilité au cours de

laquelle l'équipe de planification évalue les localisations possibles ; 2) la rédaction d'un mémoire d'identification du projet qui résume l'étude de préfaisabilité; 3) l'étude de faisabilité proprement dite, qui comprend une série d'analyses visant à vérifier la faisabilité de marché, technique, sociale, environnementale, financière et des ressources humaines ; 4) le résumé des principales observations réalisées au cours des différentes études et la formulation des recommandations dans un mémoire d'avant-projet (O'Shaughness$_y$, 1988). Ce n'est qu'à la suite du dépôt de ce mémoire que le promoteur prend la décision finale de donner suite ou non au projet.

Comme le contenu des études permettant de vérifier s'il est approprié de donner suite à un projet est similaire dans les secteurs privé et public, nous utiliserons ci-dessous la terminologie en usage dans ce dernier même si, de plus en plus, le vocabulaire du privé envahit celui du public. Le lecteur pourra effectuer les adaptations appropriées selon la culture organisationnelle où il évolue.

3.3.4. Processus de planification

Le processus de planification est un continuum interactif qui se subdivise en neuf phases *(cf.* figures 3.7 à 3.9) bien distinctes. Il débute avec la naissance du projet et se termine avec l'évaluation finale du processus luimême et du projet, s'il se réalise. La réalisation des cinq premières phases constitue les études préalables qui aident le promoteur à décider de la pertinence de donner suite au projet et d'entreprendre les quatre autres phases conduisant à l'élaboration d'un programme d'aménagement proprement dit et aux opérations post-programme.

3.3.4.1. Études préalables

Phase 1: émergence

Cette première phase consiste en la détermination d'une idée, d'un projet ou d'un problème ayant une incidence sur l'aménagement aux niveaux microspatial ou macrospatial: demande exprimée par la population, désuétude d'un équipement, réutilisation d'un bâtiment ou d'un espace, acquisition d'une propriété, opportunité d'obtenir un financement par subvention ou autrement, désir du promoteur de mettre en valeur un potentiel ou d'offrir un nouveau service, etc.

FIGURE 3.7
Processus général de planification

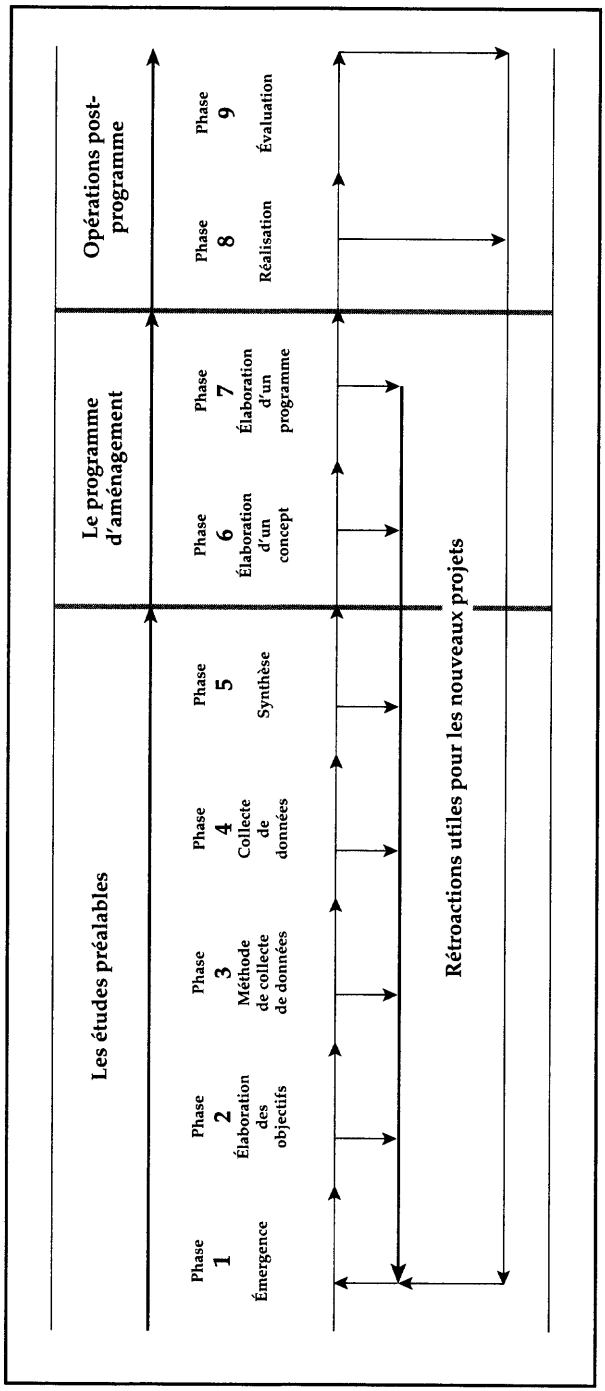


FIGURE 3.8
Schéma des composantes des études préalables

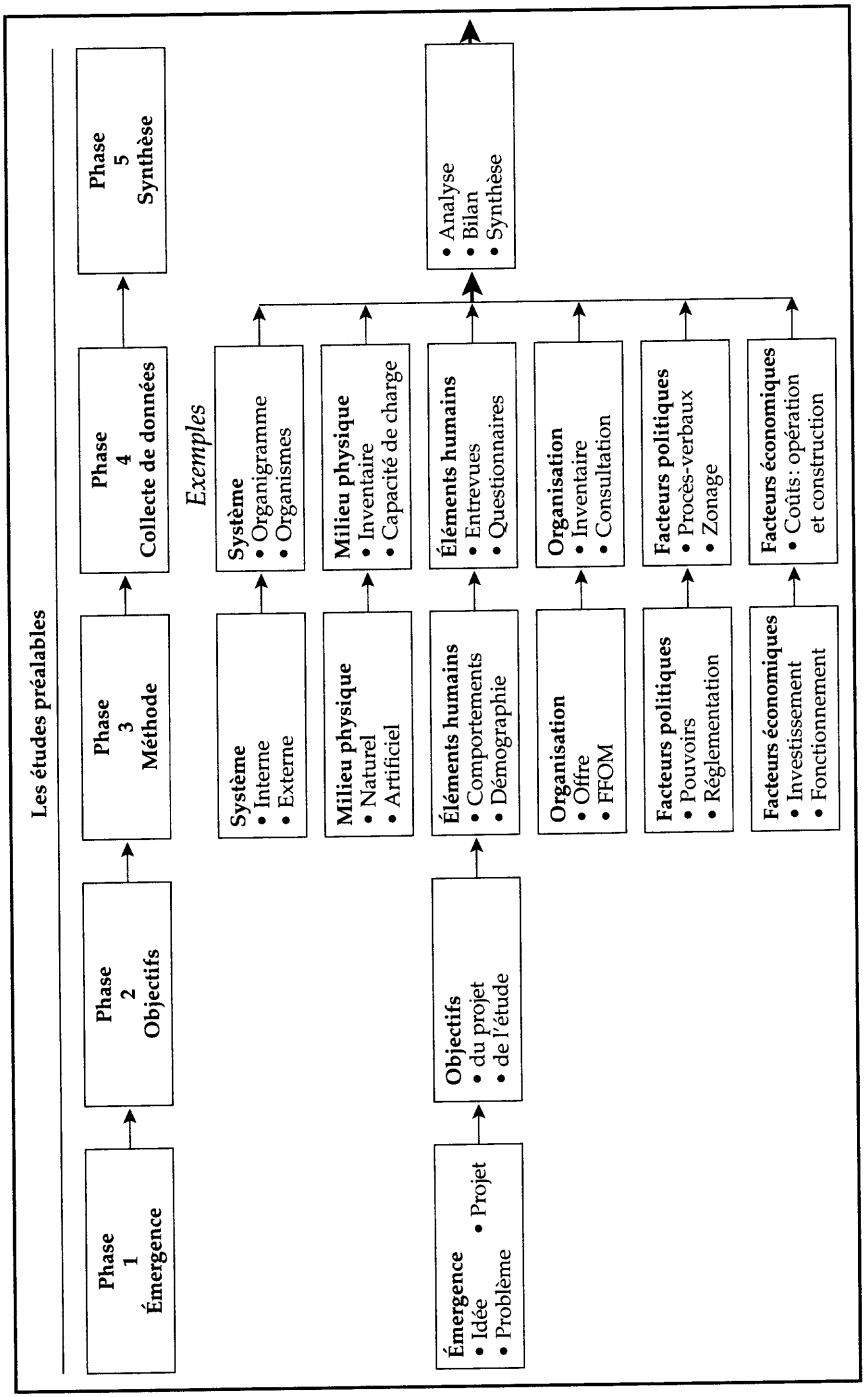
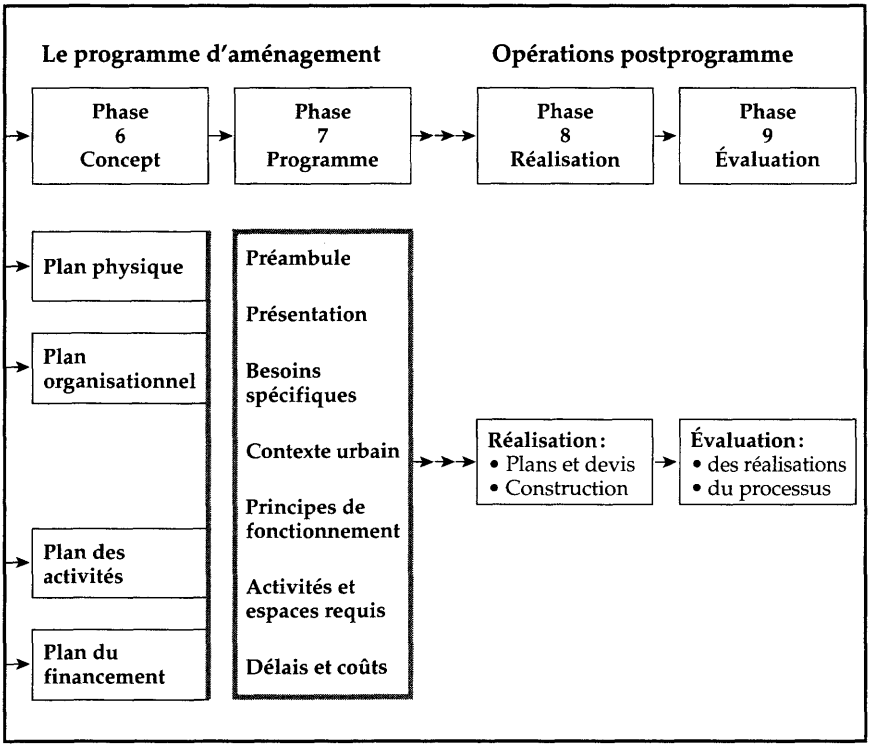


FIGURE 3.9

Schéma des composantes d'un programme d'aménagement et étapes de réalisation des opérations postprogramme



PROJETS AU NIVEAU MICROSPATIAL

Quatre principaux types de projets se rencontrent au niveau microspatial en ce qui concerne la planification des équipements de loisir.

Le premier type nécessite des études de faisabilité servant à déterminer s'ils peuvent s'appliquer avec succès dans un milieu donné. Par exemple, on évalue s'il est approprié et justifié qû une municipalité de 10 000 habitants se dote d'une piscine intérieure ou qu'un organisme sans but lucratif investisse dans la construction d'un centre de tennis intérieur.

Le deuxième type nécessite des études d'aménagement proprement dites qui s'appliquent lorsqu'un planificateur a reçu l'assurance de l'implantation et de la réalisation d'un projet. Dans ce cas, le planificateur élabore un programme précisant tous les éléments constitutifs du projet.

Par exemple, lorsqu'un parc est prévu à l'intérieur d'un plan d'urbanisme, il ne s'agit pas de remettre en question sa pertinence, mais plutôt de déterminer les équipements à y implanter pour répondre aux besoins de la population. La construction de bâtiments, l'implantation d'une bibliothèque publique entrent dans cette catégorie.

Le troisième type requiert un processus de recherche visant à déterminer une façon, soit de mettre en valeur un potentiel naturel, historique ou patrimonial dont on désire préserver l'existence, soit de modifier l'usage d'équipements ou d'espaces existants. Par exemple, comment peut-on développer le potentiel des ressources naturelles, historiques et patrimoniales pour en même temps les préserver, les exploiter au moindre coût et en assurer l'accès à la population? Comment peut-on ou doit-on réutiliser les équipements publics (écoles), collectifs (églises) et privés (manufactures) rendus disponibles depuis plusieurs années par le déclin démographique des régions, le changement de valeurs de notre société et la mondialisation des marchés?

Le quatrième type nécessite des études visant à justifier une décision d'aménagement prise antérieurement. Il s'agit là de projets dits « politiques », puisqu'ils sont entérinés d'office. Les techniques d'analyse décrites dans cet ouvrage pourraient être utilisées, mais qu'adviendrait-il au projet si l'étude en démontrait l'inutilité sociale ? De plus, la collecte et l'analyse des données risqueraient de se limiter aux aspects positifs qui justifieraient sa réalisation, ce qui soulèverait des questions d'éthique professionnelle. Une telle démarche ne peut être cautionnée. Il peut néanmoins arriver que de telles études soient effectuées et qu'elles démontrent le bien-fondé de la décision. Si elles sont conformes aux normes scientifiques, les craintes de voir s'ériger un équipement ne répondant pas suffisamment aux besoins de la population ne sont plus justifiées.

PROJETS AU NIVEAU MACROSPATIAL

Au niveau macrospatial, on retrouve principalement les plans directeurs de développement en loisir, culture ou tourisme, qui portent généralement sur les orientations (philosophie et objectifs), la structure organisationnelle, le personnel, les programmes et les équipements de loisir d'une ville, d'une région, d'une province ou d'un pays.

Phase 2: élaboration des objectifs

La deuxième phase consiste à présenter les grandes lignes du projet, ses objectifs, une description de l'environnement dans lequel il s'insère et les objectifs de l'étude qui servira à vérifier le bien-fondé de son implantation.

PRÉSENTATION DU PROJET

L'introduction sert d'abord à présenter les raisons qui ont amené le promoteur à vouloir réaliser une idée qui, dans le domaine de l'aménagement, prend habituellement la forme d'un projet d'équipement. Elle permet aussi de décrire succinctement les principaux attributs du projet, ses particularités et son originalité. Elle doit susciter l'intérêt. Il ne faut surtout pas, dès le départ, tuer le rêve, l'intuition qui a donné naissance à la vision d'un projet original en agitant le drapeau de la rationalité, de l'habitude ou de la tradition. Ce serait tomber tête première dans un des pièges de la planification stratégique décrits par Mintzberg (1994, p. 330-331).

Ce sont ces idées générales qui orienteront le planificateur dans sa justification du projet sur le plan social et économique. Ultérieurement, lors de la phase d'élaboration du programme d'aménagement, ces idées revêtiront une forme plus concrète, détaillée et nuancée. En effet, les résultats de l'étude peuvent permettre de conclure à la nécessité de construire un nouvel équipement, révéler que ce projet devrait être réalisé par d'autres organismes ou en partenariat, ou qu'il ne se justifie pas, qu'une simple amélioration des services ou des équipements existants serait suffisante, ou encore que la réutilisation d'un bâtiment constituerait une option plus économique.

OBJECTIFS DU PROJET

Les objectifs du projet peuvent être présentés sous la forme d'un texte suivi ou d'une énumération. Ils doivent préciser les avantages que pourra en retirer la collectivité et les implications sociales du projet relativement à la qualité de vie de la population. Si les extrants s'expriment en termes de retombées culturelles, sociales, économiques, politiques ou autres pour toute la collectivité dans un projet issu du secteur public ou d'une organisation sans but lucratif, il ne faut pas oublier que, dans un projet industriel ou commercial, ils se mesurent aussi en termes de profit.

Exemple d'objectifs d'un projet au niveau microspatial

Cas du projet d'implantation d'un centre culturel dans une municipalité.

1. Offrir à la population un lieu d'initiation et de développement artistique et culturel.
2. Fournir aux artistes amateurs un lieu de production.

3. Participer à la création d'emplois directs reliés à la gestion de l'équipement, à l'animation et à la production de spectacles ou d'événements culturels.
4. Mettre en place un équipement qui contribue, avec les autres équipements communautaires, au maintien ou à l'accroissement démographique de la population.
5. Contribuer à l'animation urbaine du centre-ville et à la mise en place des services connexes : clubs, brasseries, cafés, restaurants, etc.
6. Participer à l'enrichissement et à la diversification des équipements collectifs afin de rendre le milieu plus attrayant à l'industrie de haute technologie.

Exemple d'objectifs d'un projet au niveau macrospatial

Cas d'un plan de développement.

1. Répartir de façon équitable les équipements de loisir dans les différents quartiers.
2. Conserver et mettre en valeur les paysages naturels urbains.
3. Amener la population et les organismes à participer au développement et au maintien des équipements de loisir.
4. Rendre accessibles à la population les rives et les espaces bleus.
5. Établir un système de relations sociales, un milieu de vie animé.
6. Réintroduire la nature dans la ville et augmenter le couvert végétal.
7. Conserver et mettre en valeur les biens archéologiques et patrimoniaux.
8. Revitaliser le centre-ville et le quartier historique.
9. Développer l'aspect esthétique des lieux publics.
10. Intégrer les arts dans les rues et places publiques.
11. Relier, si possible, les équipements de loisir, les institutions, les équipements historiques ou patrimoniaux, les rives et les espaces bleus.

SITUATION DU PROJET DANS SON ENVIRONNEMENT

Il s'agit ici de préciser *l'aire territoriale,* le *promoteur,* le *planificateur* et la *clientèle cible à* privilégier.

La détermination de *l'aire territoriale* permet au planificateur de limiter son champ d'observation en spécifiant les lieux de provenance de la clientèle et l'aire d'influence du projet.

Le *promoteur,* comme nous l'avons mentionné, est celui qui a lancé ou récupéré l'idée, le projet ou cerné le problème et qui désire le soumettre à un processus de planification en vue de sa réalisation ou solution éventuelle. Il peut s'agir d'une personne, d'un groupe, d'une corporation avec ou sans but lucratif ou d'un gouvernement (scolaire, municipal, régional, provincial ou fédéral).

Le *planificateur* est la personne ou le groupe d'experts responsables de mener les études et de déterminer les stratégies et les propositions en fonction du mandat qui lui est confié par le promoteur.

La *clientèle cible,* telle qu'elle est perçue par le promoteur et le planificateur, se compose des usagers éventuels des services ou de l'équipement. Normalement, les études qui seront réalisées porteront spécialement sur cette clientèle ou, à tout le moins, la prendront comme point de référence constant.

OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

Les objectifs de l'étude constituent le mandat formulé sous forme d'objectifs par le promoteur à l'intention du planificateur.

Exemple d'objectifs de l'étude d'un projet au niveau microspatial

Cas où le promoteur souhaite vérifier le bien-fondé de l'implantation d'un centre culturel dans une municipalité.

A - Mandat général:

1.Réaliser une étude de faisabilité en vue d'implanter un centre culturel.

B - Objectifs de l'étude :

1. Réaliser une étude des besoins artistiques et culturels de la population.

2. Déterminer les caractéristiques particulières que devrait posséder un tel centre pour répondre aux besoins de la population.
3. Vérifier si l'achalandage anticipé justifie l'implantation de l'équipement.
4. Proposer un programme d'aménagement.
5. Fournir une estimation des coûts de construction et d'exploitation.

Exemple d'objectifs de l'étude d'un projet au niveau macrospatial
Cas de l'élaboration d'un plan de développement pour une municipalité.

A - Mandat général

Élaborer un plan directeur des espaces verts et des équipements de loisir pour une ville.

B - Objectifs de l'étude

1. Réaliser une étude des besoins en loisir de la population.
2. Déterminer les services, les programmes et les équipements sus ceptibles de satisfaire les besoins en loisir de la population.
3. Préciser les intentions de la Ville relativement à son système de parcs, son réseau d'espaces verts et ses équipements récréatifs pour satisfaire les besoins actuels et futurs de sa population.
4. Produire un modèle de distribution des parcs, des espaces verts et des équipements récréatifs qui serve de cadre de référence commun aux différents intervenants municipaux.
5. Déterminer les améliorations à apporter au réseau d'espaces verts et aux équipements récréatifs actuels.

Phase 3 : Méthode de collecte de données

Cette phase du processus de planification comprend les étapes suivantes :
1) la *mise en place d'une structure de soutien; 2)* la *collecte de données exploratoires; 3) l'élaboration d'une méthode adaptée au projet;* et 4) *l'approbation de la méthode.*

MISE EN PLACE D'UNE STRUCTURE DE SOUTIEN

Lorsque le promoteur décide de soumettre son projet à un processus de planification, il doit déterminer s'il procédera avec son propre personnel, avec ce personnel et l'aide de consultants ou par l'entremise d'un consultant extérieur (personne ou firme). Ce choix dépend non seulement de la disponibilité du promoteur et des cadres de l'organisation, mais aussi de leur capacité à maîtriser la méthode et des moyens financiers du promoteur.

La plupart des auteurs consultés (Bryson, 1995; Hussey, 1991; Kaufman et Herman, 1991 ; Valentine, 1991 ; Bergeron, 1986) estiment que la planification stratégique ne peut être remise ou déléguée à un groupe de planificateurs qui opèrent en marge des décideurs et qu'elle requiert au contraire une participation constante du promoteur ou du décideur tout au cours du processus. Le planificateur ne constitue, dans ce système, que l'expert en recherche qui connaît à fond ce processus et qui peut mettre à contribution une équipe de chercheurs afin de collecter les données. Celles-ci servent à alimenter la réflexion du promoteur préalablement à la prise de décision à laquelle doivent participer tous les cadres de l'organisation et les employés, si possible, ainsi que la population dans un contexte public.

Qui que soit le promoteur, il doit donc, dès le début du processus, mettre en place une structure fonctionnelle efficace, un comité de planification qui assure le suivi du projet et sert de point de référence au planificateur et de lieu de consultation privilégié. Une telle structure favorise le lien ou la communication entre le planificateur, les cadres, les employés, la clientèle et lui-même. Elle est donc essentielle dans le cas où le planificateur est extérieur au système.

Ce comité devrait être composé en priorité des personnes ou des représentants de groupes susceptibles d'être concernés par le projet, et notamment de certains conseillers municipaux, des directeurs de services, des représentants d'organismes, du personnel, des syndicats, des usagers, de la population, etc. Néanmoins, comme il s'agit d'un comité de travail, le nombre de participants doit être limité à environ 12 personnes pour faciliter les échanges et les discussions.

Il revient au promoteur, en consultation avec son comité de planification, d'approuver le contenu de chacune des phases du processus de planification et, en particulier, de la méthode de collecte de données. Celle-ci dernière permet d'alimenter les réflexions du comité de planification et de préparer les documents d'information essentiels à l'élaboration des instruments de consultation des cadres, des employés et de la population.

Elle est conçue par le planificateur responsable, qui définit en détail toutes les phases prévues du processus de planification afin de démontrer explicitement comment il entend réaliser son travail.

COLLECTE DE DONNÉES EXPLORATOIRES

Pour être en mesure d'élaborer une méthode adaptée aux exigences du projet, le planificateur doit recueillir un minimum de renseignements permettant de connaître le milieu et les exigences techniques reliées à son implantation. Il procède donc à quelques entrevues avec des informateurs-clés, c'est-à-dire des personnes considérées comme détenant l'information susceptible de lui permettre de cerner rapidement les possibilités et les contraintes du milieu. Il doit entreprendre aussi une visite des lieux pour s'imprégner de l'atmosphère générale et observer *de visu* les possibilités et les limites du projet. Parallèlement à ces démarches, il commence une revue documentaire exhaustive pour connaître la réglementation, les normes techniques, les études de marchés, les études de faisabilité, l'existence de projets similaires, etc.

ÉLABORATION D'UNE MÉTHODE ADAPTÉE AU PROJET

La méthode de collecte de données touche les six aspects suivants : le *système;* le *milieu physique;* les *éléments humains; l'organisation;* les *facteurs politiques ;* et les *facteurs économiques.* Chacun de ces aspects exige, selon la nature du projet, des démarches particulières. Ainsi, l'implantation d'un parc d'unité de voisinage ne requiert pas les mêmes études préalables que la construction d'un centre culturel ou que la réalisation d'un plan de développement. Les choix méthodologiques relèvent presque entièrement de la responsabilité du planificateur, d'où l'importance pour l'organisation de recourir à du personnel professionnel compétent et expérimenté.

A - Système

De Rosnay a défini la notion de système comme étant « [... j un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisés en fonction d'un but » (1975, p. 93). Une telle définition met en lumière la nécessité pour le planificateur de déterminer tous les éléments internes et externes au système qui influent sur la dynamique de l'organisation promotrice.

Environnement interne

Le planificateur doit tenter de rassembler le plus de renseignements possible concernant la structure formelle d'une organisation (que l'on peut identifier facilement à l'aide d'un organigramme), les niveaux hiérarchiques, les services et les lignes d'autorité. Il doit ajouter à ces données purement descriptives d'autres reliées à la culture organisationnelle et aux relations de pouvoir entre les unités administratives ou les services. Il s'assure ainsi que le processus de planification sera adapté à la problématique originale du milieu.

Environnement externe

Il s'agit ici de déterminer les personnes ou organismes - clients, fournisseurs et experts - qui entretiennent une relation d'affaire avec l'organisation ou qui sont susceptibles d'exercer une influence positive ou négative sur elle - partenaires et concurrents.

B - Milieu physique

Les données reliées au milieu physique comprennent les inventaires et l'évaluation de la faisabilité spatiale et technique. Leur collecte vise à assurer ultérieurement au projet une bonne intégration des éléments naturels, urbains et architecturaux.

Inventaires du milieu

Les inventaires comprennent généralement des études qui portent sur les espaces et les équipements existants, les ressources naturelles et artificielles du milieu, l'accessibilité, les limites des juridictions administratives et politiques, et l'utilisation du sol en milieu urbain relativement à l'habitation, au transport, aux industries et au commerce.

Faisabilité spatiale

La Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques de France (1988, p. 28) rappelle fort à propos la nécessité de vérifier les conditions d'implantation sur les sites pressentis pour ériger un bâtiment. Les mêmes vérifications peuvent être effectuées dans le cas de l'aménagement d'un espace vert. Les données relatives au climat, à la flore, à la faune et à l'hydrographie doivent être relevées selon les projets anticipés. Dans quelques cas, des études d'impact s'imposent pour permettre d'éviter les problèmes de « désorganisation du milieu » et les nuisances (inondations saisonnières, bruit, pollution, etc.).

L'implantation d'un bâtiment, d'un parc urbain ou de tout autre équipement requiert un examen de la capacité d'accueil du site, à tout le moins sur le plan dimensionnement ou volumétrique. Dans le cas d'un bâtiment, la vérification de la capacité portante du sol peut révéler les inconvénients associés au choix de sols inadéquats, dont notamment des coûts de construction exorbitants ou imprévus. Le planificateur doit également obtenir des données relativement à l'accessibilité au site, aux moyens de desserte et aux servitudes afin de garantir la faisabilité du projet.

Faisabilité technique

Les observations précédentes permettent de comparer les données réelles du site avec les critères et normes établis lors de la recherche documentaire réalisée préalablement aux observations. L'absence de concordance peut signifier l'arrêt du processus de planification et l'abandon du projet, ou l'obligation d'effectuer des dépenses extraordinaires pour y donner suite, ou encore la nécessité de choisir une autre localisation. En revanche, la concordance indique que le site prévu est approprié pour implanter l'équipement.

Dans le cas où le site ne convient pas, les critères théoriques peuvent servir à déterminer une localisation mieux adaptée aux exigences reliées à l'implantation du projet.

C - Éléments humains et comportementaux

Les éléments humains et comportementaux constituent le fondement de l'acte de planification, la raison d'être d'un projet sur le plan social et économique. Or, le planificateur peut recourir aux statistiques du recensement canadien et, dans une moindre mesure, à celles des recensements municipaux pour obtenir les données socioéconomiques et démographiques qui lui permettront de tracer le profil des populations où le projet doit être implanté. Il peut aussi utiliser l'approche par la segmentation des marchés (Gagnon, 1990; Compusearch, 1990), qui définit des styles de vie et renseigne sur les produits de loisir recherchés par chacun des segments de population.

Il devrait néanmoins privilégier des études plus fines sur les comportements, les attitudes et les intérêts, le niveau de satisfaction, les contraintes de la population en loisir afin d'obtenir des rétroactions précises et plus adaptées aux populations.

D - Facteurs organisationnels

Le planificateur doit aussi se pencher sur deux aspects principaux de l'organisation: *l'offre de services* et *l'identification des FFOM* (forces et fai blesses, opportunités et menaces). Dans le cas de l'implantation d'un projet d'aménagement, ce dernier aspect peut être ignoré la plupart du temps; en revanche, il constitue l'épine dorsale sur laquelle se greffent les décisions stratégiques reliées à l'élaboration d'un plan de développement ou d'un plan stratégique.

Offre de services:

Comme nous l'avons vu au chapitre deux, la différence entre l'offre et la demande représente les besoins à combler. Donc, pour déterminer si un équipement est requis dans une collectivité, il est nécessaire de connaître les services - techniques, matériels et financiers - et les programmes offerts à la population en général ainsi qu'aux groupes communautaires. En complément d'information, des renseignements relatifs au personnel régulier, permanent et à temps partiel - formation, compétence, etc. - aideront le planificateur à cibler les informateurs-clés de l'organisation et les personnes susceptibles de pouvoir contribuer le plus efficacement au processus de planification.

Identification des FFOM:

Dans le cas de l'élaboration d'un plan de développement, le planificateur a intérêt à déterminer le plus rapidement possible les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (FFOM). Il peut ainsi préciser les options de développement qui correspondent le mieux à sa véritable mission et qui ont le plus de chances de succès. C'est probablement d'ailleurs dans cette optique que le ministère des Affaires municipales du Québec a adapté en 1993 le processus de planification stratégique pour la réalisation de la deuxième génération des schémas d'aménagement des MRC (Massicotte et MAM, 1993).

Ces observations doivent être effectuées à l'intérieur des consultations internes, auprès des élus et du personnel, ou externes, auprès de la population et des groupes communautaires.

E - Facteurs politiques et juridiques

Le planificateur doit aussi examiner les dimensions politiques touchées par le projet : relations que l'organisation entretient avec les principaux

intervenants - villes, comtés, commissions scolaires et autres -; rôle des organisations privées et publiques; politiques d'administration et d'offre de programmes et de services.

Les dimensions réglementaires ont trait, pour leur part, aux aspects juridiques reliés à la réalisation du projet. Le planificateur doit se rappeler que toute dérogation aux lois fédérales ou provinciales, ou à la réglementation d'urbanisme au niveau municipal entraîne inévitablement des coûts supplémentaires, l'arrêt ou le ralentissement des travaux et, très fréquemment, une atteinte à l'image de l'organisation promotrice.

F - Facteurs économiques

Tout nouveau projet doit faire l'objet d'une analyse précise des coûts d'investissement et de fonctionnement, et de la capacité de l'organisation à faire face à ses obligations financières. Sur le plan municipal, le niveau d'endettement et de dépenses, le fardeau fiscal des citoyens et le champ foncier constituent des indicateurs appropriés à la prise de décision. Au niveau privé sans but lucratif, le délai de récupération de l'investissement devient un facteur important. L'apport de subventions des différents gouvernements conditionne fréquemment la capacité d'un organisme à réussir à financer son projet. Si l'implantation d'un équipement par un organisme sans but lucratif est souvent assurée par des subventions qui couvrent la presque totalité des coûts d'acquisition moyennant une participation symbolique de sa part, il en va autrement des coûts d'exploitation pour lesquels il assume l'entière responsabilité. De toute façon, l'organisme sans but lucratif doit examiner le mode de financement du projet et procéder à l'étude des états financiers prévisionnels.

Approbation de la méthode

Le planificateur doit produire un document qui présente la démarche méthodologique et le soumettre au comité de planification aux fins de discussion, d'adaptation et d'enrichissement avant de procéder à la collecte systématique des données.

Phase 4: collecte des données

Au cours de cette phase, le planificateur procède à l'application de la méthode élaborée. C'est pourquoi nous avons repris, dans la figure 3.8, la même structure logique que celle de la phase 3, en y ajoutant quelques exemples de relevés susceptibles d'être réalisés pour chaque partie de la méthode.

Tout projet d'aménagement se réalise dans un système ouvert et dynamique ; voilà pourquoi la figure 3.7 contient des boucles de rétroaction, en plus du continuum linéaire correspondant au processus de planification. Ces boucles représentent les efforts d'adaptation du planificateur à la réalité du milieu d'une part, et au laps de temps qui sépare l'idée de sa réalisation d'autre part. En effet, puisqu'il faut compter en général de 3 à 7 ans, et quelquefois de 20 à 25 ans même (p. ex., pour la réalisation d'un parc linéaire aménagé en fonction des subventions ou de l'argent disponibles), le milieu se transformera; il faut donc pouvoir insérer dans le processus de nouvelles données qui tiendront compte de ces modifications.

Phase 5: synthèse

Cette phase vise à regrouper et à comparer les faits observés au cours de l'étape précédente pour les soumettre à un processus logique de sériation sélective fondé sur le raisonnement et la réflexion. Le planificateur doit tenir compte de l'ensemble de la situation et présenter sa synthèse dans un document qui servira, d'une part, à éclairer le promoteur dans sa décision de poursuivre ou non la réalisation du projet et, d'autre part, si la réponse est positive, à l'élaboration ultérieure du programme d'aménagement.

3.3.4.2. Programme d'aménagement

Le promoteur ne donnera suite au projet que si les études préalables en démontrent la faisabilité. Si tel est le cas, il entreprend alors, en collaboration avec le planificateur, l'élaboration d'un programme d'aménagement préliminaire. Une fois terminé, celui-ci est remis au maître d'oeuvre, c'està-dire généralement l'architecte ou l'architecte paysagiste, afin que débute l'élaboration des plans et devis.

Les phases 6 et 7 représentent le processus nécessaire à l'élaboration d'un programme d'aménagement ainsi que les éléments qui devraient le composer.

Phase 6: élaboration d'un concept

La sixième phase est essentiellement créative et innovatrice. Le planificateur prend appui sur les observations et les avis professionnels accumulés pour élaborer un concept qui : 1) respecte le potentiel et les limites fixées par les ressources physiques; 2) est adapté aux exigences organisationnelles et politiques du milieu; 3) répond à l'intérêt et aux

besoins des usagers ; et 4) tient compte des possibilités financières de l'organisation. Le promoteur, le planificateur et le comité de planification doivent s'interroger sur chacun des éléments ci-dessous avant de donner corps à leur projet. Il s'agit pour eux de préciser les idées à l'origine du projet en tenant compte des résultats des études préalables et en les adaptant aux réalités des contextes où le projet devrait s'implanter.

Cette phase est extrêmement délicate, non parce qu'elle est difficile en soi, mais parce qu'elle exige un arbitrage constant entre ce qui est rationnel (en général conservateur) et ce qui est intuitif (souvent créateur). Or, par essence, la planification n'est efficace que lorsqu'elle permet de déterminer les causes, les effets et les solutions à un problème. La fiabilité des prédictions issues d'un processus de planification semble, dans bien des cas, inversement proportionnelle à l'originalité du projet. Plus celui-ci est original, moins les conclusions issues d'un processus de planification constituent une base valide pour déterminer sa faisabilité. Il faut éviter de tomber dans le piège si bien décrit par Mintzberg (1994, p. 330) citant Kast et Rosenweig (1970, p. 390) dans sa critique de la planification stratégique « À la limite, il semble que nous ayons à choisir entre l'extinction par l'instinct et la paralysie par l'analyse ». En fait, pour Mintzberg (1994, p. 331), l'intuition est nécessaire pour valider l'analyse, et « l'analyse doit examiner les résultats de l'intuition ». La valeur de la planification, stratégique ou non, repose sur la capacité du promoteur - qui est généralement une personne plus intuitive et orientée vers l'action - à pondérer les résultats de l'analyse du planificateur - dont les processus mentaux sont d'avantage orientés vers la réflexion.

Voici une série de questions largement inspirées du document de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques de France (1988, p. 46-74). Les réponses que le planificateur apporte à ces questions permettent de structurer un concept d'aménagement adapté au projet.

A - Concept sur le plan physique

Quelles caractéristiques physiques comporte ou devrait comporter le site d'implantation du projet ?

- Nature ;
- Situation ;
- Superficie ;
- Limites au sens juridique et opérationnel ;
- Représentation sociale de la population.

Quelles sont les composantes du milieu ?

- Terrain : topographie, état, usage ;
- Conditions climatiques ;
- Composition du sol et du sous-sol ;
- Risques : inondations, glissements de terrain ;
- Flore ;
- Faune ;
- Hydrographie et hydrogéologie.

Quel est l'environnement du site e t quel sera son impact ?

- Résultats des études d'impact;
- Opérations urbanistiques voisines ;
- Environnement social, culturel, commercial, administratif.
- Tissus urbains et caractéristiques architecturales ;

Quels seront les accès au site ?

- Existants ou prévus : pour le public, le personnel, la police, livreurs ;
- Réseaux existants ou prévus : gaz, électricité, eau, etc.
- Voirie : rues, boulevards, arrêts, stationnements. les

Quel genre d'aménagement désire-t-on ?

- Caractéristiques ;
- Rapport minéral et végétal ;
- Aires gazonnées et plantations ;
- Clôtures ;
- Cheminements piétons : trottoirs, places, sentiers ;
- Signalisation ;
- Mobilier urbain ;
- Architecture.

Quelles réglementations s'appliquent au site ?

- Réglementation d'urbanisme : zonage, lotissement ;
- Servitudes ;
- Contraintes : bâtiment classé, zone sensible.

B - Concept sur le plan organisationnel

À quelles fonctions prioritaires et subsidiaires servira l'équipement ?

- Récréative ;
- Touristique ;
- Sportive ;
- Culturelle ;
- Communautaire ;
- Éducative ;
- Administrative.

Quels modèles d'exploitation et de gestion désire-t-on mettre en place ?

- Exploitation confiée à l'entreprise privée ;
- Exploitation en partenariat;
- Gestion participative ;
- Exploitation directe par les services
- Gestion centralisée ;

Ces modèles peuvent-ils poser des exigences particulières à l'utilisation de l'espace ?

- Pour les clients ;
- Pour le personnel ;
- Pour l'administration;
- Pour l'animation ;
- Pour le contrôle.

Quel sera le mode général de fonctionnement ?

- Relations entre les fonctions ;
- Relations entre les activités et les lieux de pratique ;
- Modalités de fonctionnement transmission d'information, déplacements, réunions ;
- Compatibilité et incompatibilité des usages.

Comment les usagers (clients, personnel, fournisseurs) accéderont-ils à l'équipement ou aux services ?

- Route : véhicule 111, voiture, bicyclette, à pied ;
- Air : avion de transport régulier, hydravion, avion de brousse ;
- Eau : bateau, voilier, canot, kayak ;
- Stationnement

L'accès aux personnes à mobilité réduite est-il prévu ?

- Handicap moteur ;
- Handicap visuel ;
- Handicap auditif.

Comment les usagers seront-ils accueillis ?

- Espace d'accueil : entrée, lieu d'information et de contrôle;
- Personnel d'accueil et services de base ;
- Architecture : circulation, matériaux, couleurs, mobilier, espaces extérieurs;
- Lieux d'attente, de rencontre, de repos et de détente.

Quels sont les modes de circulation et de communication?

- Modes de transport : ascenseur, monte-charge, escalier mécanique, etc. ;
- Réseaux spécialisés : informatique, télématique, téléphonique, audiovisuel et multimédia.

Quel type d'entretien faut-il prodiguer aux locaux, matériel, équipements immobiliers, bâtiments, matériaux, espaces extérieurs ?

- Quotidien ;
- Hebdomadaire ;
- Mensuel ;
- Saisonnier ;
- Annuel.

Compte tenu de l'usage et de la localisation de l'équipement, y a-t-il des précautions particulières à prendre pour éviter les risques de vandalisme ou de violence ?

- Conception ;
- Gardiennage ;
- Système fermé de télévision.

Quels moyens de prévention et d'intervention sont prévus en cas d'incendies ou d'accidents ?

- Accès ;
- Bornes d'incendie;
- Évacuation ;
- Détection et alarme ;
- Communication avec les services d'urgence ;
- Premiers soins.

A-t-on prévu des systèmes de protection de l'environnement ?

- Traitement ;
- Recyclage ;
- Évacuation.

C - Concept sur le plan des programmes d'activités

Quelles clientèles le projet vise-t-il ?

- Groupes d'âge : enfants, jeunes, jeunes adultes, adultes, personnes du
- Groupes d'appartenance : famille, école, entreprise institution

Quelles activités principales et subsidiaires l'équipement devrait-il permettre ?

- Nature ;
- Type ;
- Intensité ;
- Fréquence ;
- Succession ;
- Relations avec les autres activités.

Quelle sera l'affectation des espaces pour chaque activité ?

- Espace spécialisé : ne permet la tenue que d'une seule activité ;
- Espace banalisé : peut servir à plusieurs types d'usagers ou de publics ;
- Espace polyvalent : permet la tenue de plusieurs activités de façon successive ou simultanée.

Combien de personnes peuvent participer simultanément à chaque activité ?

- Nombre ;
- Caractéristiques.

Quel genre d'espace est requis pour le déroulement de chaque activité ?

- Superficie et volume ;
- Espace intérieur ou extérieur ;
- Confort et ambiance souhaités.

Quelle qualité doivent avoir les éléments suivants ?

- Matériel à utiliser;
- Mobilier ;
- Température : air, eau;
- Qualité : air et eau ;
- Hygrométrie ;
- Ventilation et aération;
- Niveau d'éclairement;
- Degré d'occultation ;
- Protection solaire ;
- Qualité phonique et acoustique ;
- Accès, sécurité, contrôle, sûreté.

Quelle performance doivent avoir les biens immobiliers?

- Points d'eau;
- Sanitaires ;
- Protection ;
- Équipements spécialisés ;
- Équipements scéniques ;
- Régie.

Quel genre de surfaces souhaite-t-on pour faciliter la tenue de l'activité principale et des activités subsidiaires ?

- Normes à respecter ;
- Surfaces requises : pour l'activité, les dégagements et la circulation;
- Surfaces pour les espaces de rangement (documents, petit matériel, etc.) ;
- Surfaces pour le stockage (de matériaux, produits, etc.) ;
- Surface pour le dépôt (gros matériel, décors, etc.) ;
- Surfaces de sécurité et de protection.

Quels types d'équipements et de matériaux spécialisés sont requis pour rendre l'équipement fonctionnel et performant ?

- Qualité des matériaux : sol, murs, vitrage, menuiseries extérieures, etc. ;
- Équipements permanents (matériel d'éclairage, table de dessin, lavabos, etc.) ;
- Mobilier.

Quelles exigences a-t-on relativement aux espaces extérieurs ?

- Sol ;
- Plantations ;
- Arrosage ;
- Entretien.

D - Concept sur le plan du financement de l'opération

Quelles exigences sont reliées à la mise en place ou à la construction de l'équipement ?

- Date de mise en service ;
- Réalisation des différentes phases et conséquences sur les obligations financières.

Quelles sont les dépenses en immobilisation ?

- Bâtiment ;
- Terrain ;
- Machinerie et équipements.

Quels sont les coûts de production ?

- Coûts fixes ;
- Coûts variables ;
- Coûts de démarrage ;
- Frais administratifs ;
- Frais généraux.

Quel est l'état prévisionnel des revenus et des dépenses ?

- Revenus anticipés ;
- Dépenses anticipées.

De quelle façon le projet sera-t-il finance ?

- Temps d'amortissement;
- Subventions ;
- Prêts ;
- Taxation;
- Collectes de fonds;
- Participation avec l'entreprise privée ;
- Ventes de biens ou de services.

Phase 7: élaboration du programme d'aménagement

Le programme d'aménagement consiste en une présentation écrite, résumée et ordonnée des orientations du projet final. Ce document doit consigner toutes les solutions esquissées et retenues au cours de la phase 6. Selon la MIQCP (1988, p. 46-66), il comprend sept parties: 1) un *préambule,* 2) la *présentation du projet,* 3) *un rappel des principaux objectifs,* 4) les précisions quant au *contexte physique et urbain* relié au projet, 5) les *principes de fonctionnement* de l'équipement, 6) un exposé détaillé des *activités et des espaces requis,* et 7) les exigences relatives aux *délais et aux coûts.* Ce document fait l'objet d'un concours ouvert aux architectes et architectes paysagistes, ou est remis directement au maître d'oeuvre afin qu'il puisse préciser et proposer un parti architectural original, fonctionnel et créatif. Il doit donc inclure toutes les indications, principalement à caractère qualitatif, utiles et essentielles afin que le maître d'oeuvre puisse satisfaire aux

besoins à la base même du projet et correspondre à la vision du promoteur. Toutefois, il ne faut surtout pas que les indications aillent jusqu'à spécifier le choix des matériaux et se substituer à la compétence et au travail du maître d'oeuvre. Par exemple, il est important que celui-ci sache qu'un local particulier requiert un sol antidérapant, mais il ne serait pas approprié de préciser la marque ou même le type de sol. De la même façon, il n'appartient pas au planificateur, ni au promoteur, ni au Comité de planification, d'élaborer des plans. Cette tâche déborde généralement leur domaine de compétence.

PRÉAMBULE

Le préambule s'adresse principalement au maître d'oeuvre. Il précise la vision du promoteur et indique l'importance accordée à la qualité de l'ouvrage. Il présente non seulement les composantes du programme, les améliorations et les innovations souhaitées, mais aussi ses limites. Dans le cas où un concours est ouvert pour choisir le maître d'oeuvre, le préambule doit aussi spécifier les critères sur lesquels le promoteur fondera son choix définitif.

PRÉSENTATION DU PROJET

Cette partie constitue l'introduction au programme d'aménagement. Elle mentionne la nature, l'historique et l'objectif principal de toute l'opération. Elle fournit quelques données de base qui permettent au lecteur de situer l'importance du projet : superficie, capacité d'accueil et localisation. Normalement, le promoteur y indique la date où il prévoit que le projet sera terminé, le rôle de ce dernier ainsi que celui des différents intervenants gestionnaire, maître d'œuvre ou représentants d'usagers. On y retrouve enfin les conclusions des études préalables relativement aux besoins exprimés et aux solutions envisagées pour répondre à la demande.

DÉTERMINATION DES BESOINS SPÉCIFIQUES

Le programme d'aménagement détermine clairement quelles sont les populations visées et quels services seront rendus (leur nature, les fonctions assignées à l'équipement, les relations de ce dernier avec les services existants et prévus). Il spécifie également la qualité du cadre bâti souhaitée par le promoteur : ambiance générale, conditions de travail, modèle de gestion et de fonctionnement, impact et image dans la communauté.

CONTEXTE PHYSIQUE ET URBAIN

Les éléments reliés à l'aménagement du milieu physique et aux contraintes posées par le milieu urbain sont repris et les choix définitifs exposés. On y retrouve les principales caractéristiques du site : nature, situation, superficie, limites, etc. ; la description du milieu physique : topographie, état des lieux, sol et sous-sol, risques, flore, faune, etc. ; les résultats des études d'impact sur l'environnement social, bâti, culturel, naturel, commercial, administratif, etc. ; la desserte du site pour le public, le personnel, les fournisseurs au niveau des accès existants et prévus ; les « besoins induits par l'équipement en matière de chauffage, sécurité, assainissement, électricité, gaz, eau potable et industrielle, télécommunications... » (MIQCP,p. 53) ; les contraintes fixées par les règlements d'urbanisme ou les lois du Québec, principalement en matière de protection de l'environnement.

PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

Le programme explicite aussi les grands principes de fonctionnement de l'équipement reliés à l'accès aux différents plateaux d'activités, à l'accueil et à l'attente. On y retrouve des organigrammes incluant des schémas fonctionnels permettant d'observer rapidement les relations entre les fonctions et les activités sur le site (ou, selon le cas, à l'intérieur du bâtiment). Il importe, à ce stade, de tenir compte de la mise en garde suivante de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques de France :

> [...] lorsque l'on présente des organigrammes et schémas fonctionnels qui permettent la lecture rapide et synthétique des relations et du fonctionnement d'un ensemble d'activités, il faut prendre garde à ne pas dessiner le futur ouvrage. Le schéma ne doit pas prédéfinir des formes, des surfaces, une localisation des espaces [...] le programme doit laisser au maître d'oeuvre la possibilité de moduler l'espace suivant son projet (MIQCP, p. 54).

Cette citation permet de bien saisir l'esprit qui doit guider les concepteurs d'un programme d'aménagement.

ACTIVITÉS ET ESPACES REQUIS

Un des éléments les plus importants du programme d'aménagement consiste évidemment en la description détaillée des activités que le promoteur entend réaliser par l'intermédiaire de l'équipement et des espaces requis pour la tenue des événements prévus. Le maître d'œuvre ne peut

en aucune manière se substituer au promoteur à cette étape, car il n'est pas le spécialiste de l'activité. Le projet qu'il est appelé à réaliser n'aura de sens que si les spécialistes de l'activité définissent avec précision leurs besoins. Cette partie énumère les activités et les espaces tels qu'ils ont été déterminés à la phase 6 du processus de planification.

DÉLAIS ET COÛTS

Le programme d'aménagement présente en dernier lieu une estimation des coûts d'investissement et d'exploitation reliés à la réalisation du projet. Il est complété par un échéancier des principales phases de réalisation et des annexes qui fournissent les informations complémentaires : plans, relevés de terrain, inventaires, etc.

3.3.4.3. Opérations postprogramme

À cette étape du processus, le promoteur recourt habituellement aux services d'experts-conseils: architectes, dans le cas de la construction d'un bâtiment; architectes paysagistes, pour l'aménagement d'un espace extérieur ; et spécialistes en sciences du loisir, de la culture ou du tourisme, pour l'élaboration de plans de développement.

Phase 8 : réalisation

La huitième phase est celle de la mise en oeuvre du plan, soit de l'aménagement de l'équipement (choix du site, plans et devis, construction), soit de la réalisation progressive d'un plan directeur de loisir.

Phase 9: évaluation

La neuvième et dernière phase du processus de planification consiste en l'évaluation de la démarche complète une fois le projet réalisé. On peut déplorer qu'elle soit rarement effectuée, car elle permet de vérifier l'adéquation entre les réalisations et les prévisions, et elle fournit l'occasion au planificateur de jeter un regard critique sur ses méthodes et techniques.

3.4. CONCLUSION

Cinq éléments sont généralement reconnus comme étant capitaux pour le succès de la planification : 1) les ressources, 2) la connaissance, 3) l'information, 4) le pouvoir d'agir, et 5) l'expérience des promoteurs.

Le processus de planification et la réalisation du projet requièrent l'engagement de dépenses parfois considérables. Le promoteur d'un projet doit pouvoir assumer le coût des études préliminaires tout en espérant qu'elles démontreront avec éclat la faisabilité du projet. À ce moment, il peut vouloir attirer des investisseurs qui l'aideront à amortir les coûts. De la même façon, il doit s'assurer, par une analyse sommaire, que le milieu physique où doit être implanté le projet présente les qualités minimales requises. L'absence de l'une ou de l'autre de ces ressources constitue une raison suffisante pour qu'il refuse d'entreprendre le processus de planification.

L'analyse des situations ou des contextes où s'inscrit le projet doit aussi être effectuée avec toute la rigueur scientifique possible. La planification nécessite donc l'expertise de plusieurs spécialistes; elle est rarement l'œuvre d'une seule personne. Dès lors, l'accès à du personnel compétent pour réaliser les diverses études est essentiel. Si cette condition ne peut être satisfaite dans un milieu donné, le planificateur peut avoir recours à des firmes spécialisées.

De plus, le processus de planification est essentiellement une recherche appliquée, avec cette particularité qu'il s'insère dans une réalité politique soumise à divers enjeux. Les acteurs réagissent, notamment, de façon à préserver leurs intérêts. Aussi peut-il devenir extrêmement difficile d'obtenir des renseignements précis et exacts dans le cas des entreprises privées ; et pis encore, dans les organismes publics ou sans but lucratif, ils sont parfois tout simplement inexistants. Avant d'entreprendre un projet et d'arrêter son choix quant aux méthodes à privilégier, le promoteur doit donc vérifier s'il est possible d'obtenir du milieu des données suffisantes pour pouvoir procéder aux études appropriées.

La réalisation d'un projet dépend également du pouvoir d'agir du planificateur ou du promoteur. Aussi, lorsque les études techniques démontrent la faisabilité d'un projet, celui-ci a plus de chances de se concrétiser s'il est appuyé par une volonté politique.

Généralement, seuls le promoteur et le planificateur comprennent suffisamment les détails et les nuances d'un projet pour le réaliser en respectant les objectifs originaux. Ce sont également eux qui sont les plus motivés pour vaincre les obstacles soulevés par le changement. Cette expertise est donc essentielle pour maintenir les priorités établies au cœur des préoccupations de l'organisation en cause et pour que soient atteints, en définitive, les objectifs de la planification.

Deuxième partie

PLANIFICATION ET ÉVALUATION DE LA DEMANDE

Chapitre 4

APPROCHE PARTICIPATIVE

L'approche participative englobe toutes les formes de consultation directe, face à face, avec les usagers ou avec les spécialistes, en petits ou en grands groupes. Les données qui servent à l'évaluation de la demande s'obtiennent directement auprès des personnes consultées, sans manipulation ni mode de transformation technique de l'information ou de la demande autre qu'un simple ordonnancement des résultats.

4.1. PRINCIPES

Pour justifier l'utilisation de l'approche participative aux fins de définition des besoins d'une collectivité, il faudrait qu'elle satisfasse aux conditions ou principes suivants : d'abord, que le niveau de demande et d'aspiration de tous les membres d'une communauté se reflète dans l'expression d'une demande d'un de ses groupes - en l'occurrence le groupe consulté; et ensuite, que les demandes et aspirations des personnes consultées puissent s'exprimer librement, clairement et sans contraintes ou filtrage social. C'est à ces seules conditions que l'on peut généraliser à l'ensemble d'une collectivité les observations recueillies auprès d'une de ses parties. Mais comme nous le verrons, ces exigences sont rarement satisfaites, d'où l'importance d'utiliser les techniques décrites dans ce chapitre avec circonspection.

4.2. OBJECTIFS

On utilise généralement l'approche participative à *trois fins :* 1) pour *déterminer une forme de demande;* 2) pour *introduire une dynamique socioadministrative* dans le processus de planification; et 3) pour intégrer *une dynamique sociopolitique* afin de soutenir la réalisation du plan. Nous examinerons ci-dessous chacun de ces objectifs et formulerons une critique portant principalement sur les aspects théoriques de cette approche.

4.2.1. Détermination de la demande

Le planificateur a certainement pour objectif premier de bien déterminer la demande. Sa principale difficulté, lorsqu'il opte pour l'approche participative, consiste à évaluer la représentativité des opinions émises par les personnes ou les membres de groupes d'intérêts présents lors des séances de consultation par rapport à celles de l'ensemble de la population. De plus, il ne doit pas oublier que ces opinions demeurent subjectives, même si elles revêtent une forme quantitative et qualitative d'apparence tout à fait objective.

En général, le groupe de consultation se compose de personnes qui défendent des prérogatives individuelles ou corporatistes. Dans le premier cas, la personne exprime ses intérêts, indépendamment de ceux de sa communauté, bien que son attitude puisse être modifiée par la pression du groupe avec lequel elle est en interaction. Elle peut tantôt s'opposer à ce dernier, tantôt l'appuyer, s'en distinguer sous certains aspects ou ne pas se prononcer. De plus, sa position n'est pas nécessairement en lien direct avec ses besoins réels. Dans le second cas, elle s'exprime au nom du groupe qu'elle représente - bien qu'il ne lui soit pas facile de dissocier ses opinions personnelles de celles du groupe qu'elle est censée véhiculer - et ne peut difficilement faire passer le bien commun avant celui de son groupe. Il est évident que ni la personne consultée ni le groupe d'intérêt ne possèdent la liberté, l'information et le recul nécessaires pour situer leurs demandes par rapport à l'ensemble de celles de la communauté. Le planificateur ne peut donc être sûr de l'adéquation entre les demandes exprimées et les objectifs de participation.

La demande que permet d'exprimer cette approche ne peut que refléter les intérêts des personnes ou groupes présents lors de la consultation, ceux-ci étant généralement les personnes actives sur le plan social. Elle représente habituellement celle des classes moyenne et moyenne supérieure, dont l'âge des membres varie entre 25 et 45 ans environ. Il se produit donc un nivellement de la demande par classe sociale et catégorie d'âge à travers un processus automatique d'exclusion des différences.

Dans ce contexte, la demande ne peut que revêtir une forme très homogène et stéréotypée à partir de la représentation que cette classe et cette catégorie d'âge se font du loisir et de la société. *Cette approche constitue donc une forme de normalisation subtile et efficace.* On peut cependant pallier ce manque de représentativité par la consultation de groupes sociaux et de groupes d'âge complémentaires.

La représentativité des membres de comités de loisir et d'organismes communautaires soulève une autre difficulté, liée cette fois au renouvellement fréquent des bénévoles. Comme ceux-ci quittent souvent après un an de service, la consultation ne permet de réaliser leurs objectifs que dans de très rares cas ; en réalité, elle ne sert qu'à exprimer une demande n'excédant pas un an.

Par ailleurs, cette approche s'adapte mieux à la détermination de la demande pour le système public que pour le système privé. Le système public étant conçu comme poursuivant des objectifs sociaux et n'ayant aucun but lucratif, la population se sent beaucoup plus prête à collaborer avec le planificateur. Dans le système privé, l'objectif de profit qui détermine toutes les formes d'action et la compétition pour l'idée originale rendent improbable cette forme de participation à la planification. Les organismes coopératifs, qui poursuivent à la fois des objectifs de profit et des objectifs sociaux, pourraient constituer une exception à cet égard.

4.2.2. Introduction d'une dynamique socioadministrative

Le deuxième objectif visé par le planificateur qui recourt à l'approche participative consiste à introduire une dynamique à caractère socioadministratif dans le processus de planification. Explicitement, il veut évaluer la demande; or, comme nous l'avons montré, cette approche est hautement subjective et inadéquate à cette fin; il peut donc difficilement justifier ainsi son utilisation. Comme il est souvent le directeur d'un service municipal de loisirs, il souhaite pourtant faire participer la population dès le début du processus de planification afin qu'elle se prenne progressivement en charge dans l'orientation et l'organisation de ses loisirs. Cet objectif - confirmé dans le *Livre blanc sur le loisir au Québec* en 1979, confirmé de nouveau dans « Les propositions d'action adoptées par les partenaires » lors du Sommet québécois du loisir tenu en mars 1987, et tout récemment dans *Loisir pour un partenariat renouvelé : Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport* (ministère des Affaires municipales, 1997, p. 12) - consiste à faire passer le citoyen du stade de simple consommateur à celui de responsable et de partenaire. Bien que louable en soi, une telle visée occulte des réalités différentes. D'une part, la consultation constitue très fréquemment une opération de relations

publiques visant à permettre le relâchement de tensions devenues inquiétantes pour le statut même du planificateur ou pour le système. D'autre part, la prise en charge du loisir par les citoyens représente une entreprise financière très avantageuse pour une municipalité. En fait, la décentralisation des services municipaux de loisir au profit d'organismes sans but lucratif permet une stabilisation des budgets. Ces organismes engagent du personnel à un salaire nettement moins élevé que la municipalité, dont les employés sont souvent syndicalisés, et profitent du dynamisme du milieu pour susciter le bénévolat. De plus, l'opération consultation est hautement stratégique puisqu'elle permet au directeur du service des loisirs de procéder à une double valorisation : celle des personnes et des groupes les plus influents de la population, satisfaits d'être consultés, et celle de son patron immédiat, le Conseil de ville, qui voit en lui un habile administrateur, soucieux des intérêts des édiles municipaux et de la population, puisque cette mesure entraîne une certaine détente budgétaire et une saine administration municipale.

Toutefois, en véhiculant cette idéologie de l'action, le planificateur laisse quelques problèmes non résolus. Tout d'abord, la responsabilisation de la population signifie, pour la municipalité, la diminution du contrôle sur les orientations des services offerts au public. En soi, un tel transfert devrait être très sain si les organismes communautaires qui prennent la relève de la municipalité maintenaient des objectifs propres à servir l'intérêt public. Or, dans les faits, ces groupements constituent vite des monopoles d'intérêts (adeptes d'un sport, membres d'une même famille, etc.) qui poursuivent leurs objectifs propres, sans égard au bien commun.

La qualité des services offerts au public peut également être mise en doute, principalement au regard de la compétence technique et pédagogique du personnel d'animation. Généralement, les personnes bénévoles ne possèdent aucune compétence et perpétuent le savoir-faire acquis sur le tas avec tous les mythes et valeurs qu'il comporte. Et, pis encore, certaines activités récréatives comportent des risques évidents dont ne sont pas toujours conscients les bénévoles, qui peuvent ainsi mettre en danger la sécurité physique des participants : manipulation de produits chimiques dans l'initiation au loisir scientifique, glaçage des céramiques, surveillance des piscines, etc. Outre le problème de la compétence, on retrouve celui de la coordination et de l'information des activités disponibles au public. La dispersion des centres de décision et de production des activités et des formes de participation peut entraîner un certain chevauchement d'activités, une incohérence dans les modes d'inscription et, ce qui est majeur, un dégoût de la population au moment des inscriptions aux activités. Les centres d'inscription et les responsables dans un système décentralisé sont généralement différents d'une session à l'autre,

d'un groupe d'âge à l'autre et d'un quartier à l'autre; l'information disponible est parcimonieusement véhiculée par ceux qui font déjà partie du système.

Au Québec, surtout depuis le début des années 1970, chaque gouvernement tente de démocratiser au maximum les institutions publiques et d'amener les citoyens à se responsabiliser à tous les niveaux de la vie publique : travail, santé, loisir, éducation, consommation, etc. Cette conception de la gestion des affaires publiques a exercé une pression constante sur la personne. Les sollicitations fréquentes ont obligé les individus à choisir leur sphère d'engagement social, et ce choix s'est souvent orienté en fonction des intérêts dominants de la société. L'érosion de leur capacité de participer est donc à craindre à long terme ainsi que leur désengagement de certains champs sociaux. La difficulté de former des comités de loisir, l'absence de candidats aux élections scolaires ne sont-ils pas des signes, non pas d'un désintéressement, mais d'une surabondance de choix ?

Un autre risque relié à l'approche participative est qu'elle réunit un certain nombre de personnes ou de groupes qui peuvent constituer une plateforme capable de créer un rapport de forces qui paralyse ou court-circuite le processus de planification.

4.2.3. Intégration d'une dynamique sociopolitique

Le troisième objectif du planificateur est d'obtenir le soutien des personnes consultées quand vient l'étape de l'actualisation du plan. En effet, dès le début du processus de planification, la participation des citoyens et des groupes d'intérêt peut favoriser le développement d'une motivation suffisante pour qu'un certain nombre d'entre eux s'engagent à trouver les mécanismes nécessaires afin d'assurer la concrétisation du plan. À notre avis, l'approche participative est la plus indiquée pour maximiser les chances de réalisation d'un projet.

4.3. TECHNIQUES

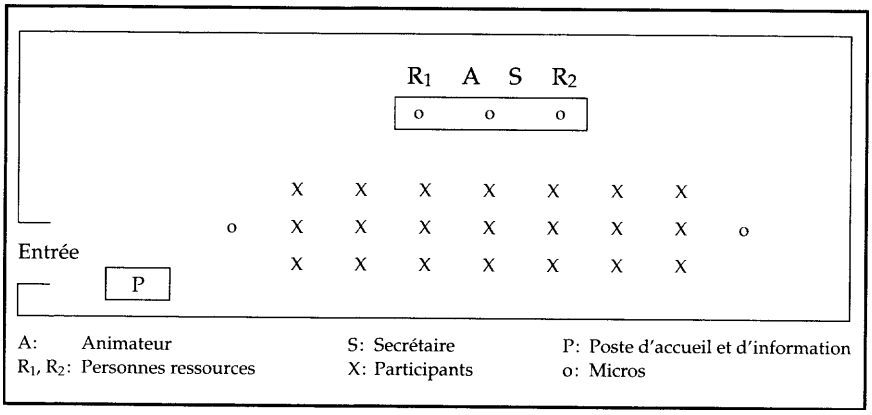
Habituellement, on utilise de façon concomitante plusieurs techniques de collecte de données dont la plupart font partie de l'arsenal des méthodes qualitatives. Le *forum,* la *table ronde, le remue-méninges,* la *consultation-éclair,* la *discussion dirigée de groupe, la technique synergique, le jeu de rôles, la simulation, l'opinion d'experts* et le *sommet* sont les plus populaires en loisir et fréquemment recensés dans la documentation. On les retrouve généralement, très bien décrits, dans les nombreux ouvrages traitant des techniques qualitatives en recherche sociale et de l'animation de groupes.

Dans les pages qui suivent, nous limiterons la description de ces techniques aux connaissances essentielles à l'usage du planificateur caractéristiques, objectifs par rapport aux différentes phases de planification, points forts et points faibles, et, dans certains cas, exemples d'utilisation dans un processus de planification des équipements de loisir.

4.3.1. Forum

Le forum, ou l'assemblée publique classique, consiste en une rencontre ouverte à toutes les personnes d'un quartier, d'une ville ou d'une région, selon le problème traité, auxquelles s'ajoutent une ou quelques personnes ressources susceptibles d'informer convenablement le groupe consulté. La rencontre débute par un exposé du problème et des objectifs de la consultation; les membres de l'assemblée sont conviés par la suite à poser des questions ou à exprimer leurs points de vue, ce qui enclenche un mécanisme d'échanges et de discussions entre l'assemblée et les personnes ressources *(cf.* figure 4.1).

FIGURE 4.1
Disposition de salle conseillée pour la tenue d'un forum



Malheureusement, les participants à cette assemblée ne sont que les gens actifs, les groupes marginaux n'étant qu'exceptionnellement représentés. Compte tenu du nombre de personnes présentes et de la disposition de la salle, cette technique n'est donc pas appropriée pour évaluer une situation actuelle, définir un problème et engendrer de nouvelles idées (Hester, 1984). En revanche, une fois le processus de planification démarré, elle devient très indiquée pour la détermination des objectifs, la prévision des besoins, le choix des options d'aménagement, la résolution des

situations conflictuelles et surtout la mise en lumière des préférences des usagers. Généralement, ces rencontres suscitent beaucoup d'intérêt chez l'auditoire et exigent une bonne préparation de la part des personnes ressources (Maccio, 1986).

Cette technique présente l'avantage de s'appliquer aux petits comme aux grands groupes, de requérir peu de personnel et aucun professionnel particulier, de s'appliquer dans un court laps de temps et d'être peu coûteuse. Enfin, elle convient à beaucoup de situations et peut être répétée au besoin au cours d'un processus de planification.

Exemple d'utilisation et critique

Le forum est très prisé par les organismes publics. En 1979, le législateur québécois a d'ailleurs inscrit explicitement dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme l'obligation de consulter la population préalablement à l'adoption définitive d'un schéma d'aménagement, pour une municipalité régionale de comté, ou d'un plan d'urbanisme, pour une municipalité locale. Cette réglementation a été maintenue depuis lors, même pour la simple modification de ces documents. Ce processus de consultation s'effectue essentiellement par voie d'assemblées publiques.

Afin d'illustrer les possibilités et les limites de cette approche, nous citerons l'exemple de Parcs Canada qui consulte depuis quelques années maintenant les populations les plus susceptibles d'utiliser les aménagements dont il est le promoteur. Dans le cas du Parc national de la Mauricie, notamment, un avis de participation du public à l'élaboration du plan directeur du parc a été envoyé aux mois d'avril et de mai 1977 dans les six villes situées dans le rayon principal de desserte du parc. Chacune d'entre elles a fait l'objet d'une consultation à l'aide de cette technique d'animation. Le dossier d'invitation comportait une lettre informant le lecteur de la démarche et des objectifs de cette consultation, des brochures explicatives très attrayantes au sujet de Parcs Canada et des parcs nationaux ainsi qu'un plan provisoire en couleurs très bien présenté (Parcs Canada, 1977). Les objectifs visés par cette consultation étaient de « sensibiliser le public aux objectifs spécifiques de Parcs Canada, sensibiliser les autorités de Parcs Canada aux besoins et aux aspirations de la population et favoriser l'intégration harmonieuse du parc à sa région ». L'invitation avait été transmise dans les régions concernées par l'entremise des journaux, de la radio et de la télévision. De plus, tous les groupes démontrant un intérêt marqué pour les aménagements récréatifs en milieu naturel avaient reçu une invitation expresse ainsi que le dossier complet. Les réunions débutaient par un exposé de la personne ressource sur les objectifs du programme de participation, suivi d'une présentation audiovisuelle et d'une discussion.

Il est impossible pour un observateur extérieur à l'organisation de juger des résultats d'un tel programme de consultation ; examinons-en néanmoins les objectifs de plus près.

Le premier, qui était de « sensibiliser le public aux objectifs spécifiques de Parcs Canada », peut être directement rattaché à la situation sociopolitique du Québec. Par-delà la pertinence de renseigner les citoyens à propos d'un ministère qui leur rend évidemment des services, ainsi qu'à tous les Canadiens, on peut y déceler une opération de charme, de relations publiques de la part d'un ministère dont le rôle ne justifie pas, a *priori,* une démarche de ce type. Pourquoi, en effet, sensibiliser les Québécois de la région de la Mauricie à Parcs Canada plutôt qu'à tout autre service fédéral? L'impression de richesse, de grandeur, de puissance qui se dégage de la présentation des documents, tant dans leur forme (papier glacé, couleurs, etc.) que dans leur contenu (réseau de parcs d'un océan à l'autre, pour tous les Canadiens, nature sauvage, arbres forts, puissants, etc.) amène l'auditoire à vouloir posséder un tel patrimoine et à être reconnaissant envers celui qui lui rend de telles richesses accessibles.

Le deuxième objectif consistait à « sensibiliser les autorités de Parcs Canada aux besoins et aux aspirations de la population ». Concrètement, seul cet objectif est compatible avec l'aménagement du Parc national de la Mauricie et la détermination de la demande. Mais se pose alors la question de l'enregistrement et de l'interprétation des données; nous ne reprendrons pas la discussion présentée en guise d'introduction à l'approche participative, qui s'applique ici. Cependant, même avec la plus grande honnêteté possible, quelle valeur doit accorder le planificateur aux remarques et suggestions formulées par l'assemblée ? A partir de quels critères retiendra-t-il ou refusera-t-il une suggestion ? Quelles contraintes imposées par l'organisme promoteur sont susceptibles d'entraver la réalisation des propositions jugées recevables par la population et par le planificateur ?

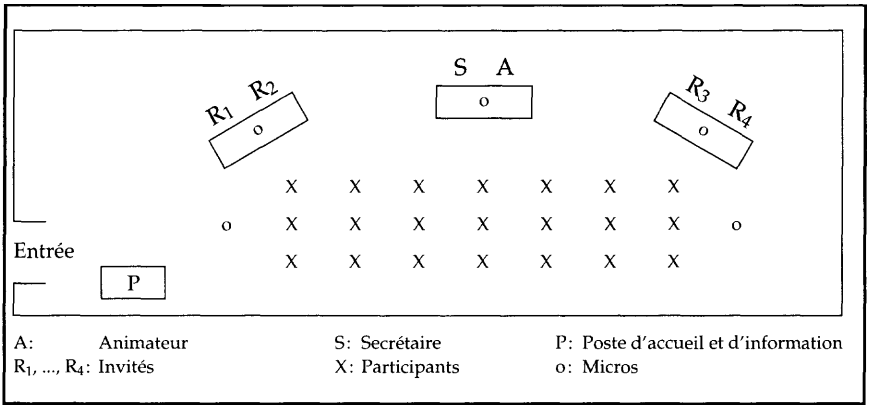
Le troisième objectif, à savoir « favoriser l'intégration harmonieuse du parc à sa région », n'est qu'un sophisme. Le territoire a toujours fait partie de la région ; il n'y est ni étranger ni nouveau ; il était là, seulement partiellement accessible à toute la population. Le territoire aménagé en parc n'a donc pas à être intégré; ce sont les aménagements qui doivent être adaptés aux besoins de la population régionale. Alors pourquoi fixer un tel objectif si ce n'est pour compléter l'opération entreprise par le premier objectif : amener l'auditoire non seulement à vouloir posséder un tel patrimoine, mais aussi à s'identifier à cette nature, à cette richesse, à ce pays ? Ces consultations renforcent dans la population l'impression que le bien-être de tous les Canadiens transcende la dimension politique, facilitant d'autant le processus d'identification à la dimension nationale canadienne.

4.3.2. Table ronde

La table ronde, souvent appelée *panel,* est une réunion à laquelle sont conviés les résidants d'un quartier ou d'une ville qui composent l'assemblée ainsi que trois à six personnes ressources qui forment la table ronde. Celles-ci sont choisies en fonction de leur diversité professionnelle et sociale. Au début de la réunion, chacune d'elles présente son point de vue sur la question débattue ; s'amorce ensuite une discussion entre elles et les membres de l'assemblée *(cf.* figure 4.2).

FIGURE 4.2

Disposition de salle conseillée pour la tenue d'une table ronde



Cette technique est très valable afin de présenter à la population des points de vue différents sur la façon de résoudre un problème; elle peut être utilisée pour définir clairement une problématique, préciser des buts, faire émerger de nouvelles idées et entrevoir les conséquences de leur application, de même que pour aider à régler des conflits (Hester, 1975).

La table ronde peut être organisée par un membre de la communauté, car elle n'exige l'apport d'aucun professionnel à part celui des personnes ressources. Elle s'applique à de petits comme à de grands groupes à des coûts très bas. Elle peut facilement fournir les occasions de prises de conscience à une communauté si elle est utilisée à intervalles réguliers au cours d'un processus de planification ou d'une opération d'aménagement.

Cette technique ne permet cependant que d'exposer les vues des experts ; la population pose des questions, mais n'exprime pas les siennes. C'est encore une fois le planificateur qui enregistre les commentaires, questions et suggestions et qui décide de leur pertinence et de leur recevabilité. Compte tenu du fait que la population n'est pas consultée de façon

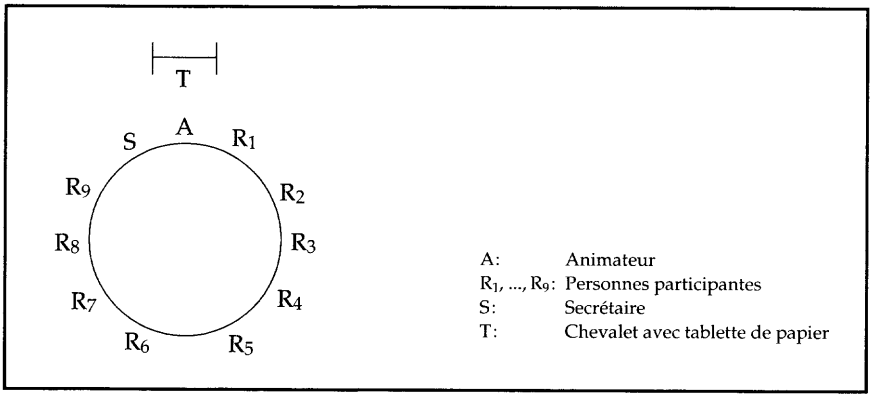
directe sur ses préférences, aspirations et besoins, la table ronde ne conduit pas réellement à la détermination de la demande.

4.3.3. Remue-méninges

Le remue-méninges, communément appelé *brainstorming,* regroupe habituellement 5 à 10 personnes autour d'une table qui communiquent spontanément leurs idées à propos d'un problème. Les participants peuvent être de simples citoyens ou des représentants d'organismes. Toutes leurs idées sont retenues et enregistrées pendant la séance ; elles sont classifiées et interprétées ultérieurement. L'essentiel consiste à créer un climat de confiance pour faciliter l'expression et la communication (Maccio, 1986), *(cf.* figure 4.3).

FIGURE 4.3

Disposition de salle conseillée pour la tenue d'un remue-méninges



Le remue-méninges se révèle excellent pour susciter de nouvelles idées, trouver le plus de solutions possible à un problème et déterminer ce que les membres d'une communauté désirent. Comme il est facile d'application, on peut le répéter durant le processus de planification.

Malheureusement, l'expression de 5 ou 10 personnes n'est pas suffisante pour inférer une demande applicable à l'ensemble de la communauté. Hester (1984) suggère de scinder les grands groupes en plusieurs petits pour contourner cette difficulté. L'entraînement des animateurs sur qui repose le succès de cette technique exige dès lors beaucoup d'attention afin d'assurer l'uniformité de l'approche utilisée dans chaque groupe.

Généralement, le remue-méninges soulève beaucoup d'enthousiasme chez les participants et crée un climat très positif.

Exemples d'utilisation et critique

Nous examinerons ci-dessous deux cas d'application de la technique de remue-méninges, à savoir celui de la réalisation d'un plan de développement en loisir pour un comté du Nouveau-Brunswick et celui du Forum-Loisir de la ville de Trois-Rivières.

Dès son origine, l'Atelier de planification en loisir[1] (A.P.L.) a conçu un modèle de planification intitulé : «La participation dynamique continue de la population dans le processus de la planification en loisirs» fondé sur une variante du remue-méninges. Cette approche comporte trois phases : dispersion, développement et direction. La phase de dispersion permet de rencontrer individuellement ou en très petits groupes les personnes ou les groupes communautaires qui veulent s'exprimer sur les problèmes, les projets ou les besoins en loisir. Une fois les problèmes et les interlocuteurs valables déterminés débute la phase de développement. Les planificateurs (designers, récréologues, écologistes, sociologues) réunissent les représentants des organismes de la municipalité et amorcent avec eux le processus de rationalisation et de prévision des ressources. Ce comité de planification devient en quelque sorte une véritable table de concertation des agents du milieu. Lorsque tous les organismes se sont exprimés, ont précisé leurs besoins et se sont entendus, dans la mesure du possible, sur leurs perspectives de développement par rapport à celles du service municipal de loisir, commence la dernière phase, à savoir celle de direction. Celle-ci consiste dans le dépôt du rapport final et dans l'établissement d'une structure de concertation, amorcée dès le début de la première phase et visant à assurer la réalisation du plan, d'où l'appellation de « planification dynamique continue » (A.P.L., 1975).

L'A.P.L. a mis au point cette technique pour un contrat de consultation obtenu dans le comté de Gloucester au Nouveau-Brunswick qui l'a obligée à consulter plusieurs petites municipalités. Elle l'a ensuite appliquée quasi systématiquement dans tous ses plans de développement en loisir ainsi que pour ses analyses de besoins nécessaires à la réalisation des plans directeurs d'aménagement récréatif et touristique, des programmes de construction d'équipements et des études ponctuelles en loisir.

1. Cette firme a depuis été intégrée au Groupe conseil Lavalin qui lui-même est devenu SNC-Lavalin.

Cette technique comporte plusieurs avantages. Le processus direct d'observation et d'enregistrement des données et, conséquemment, l'absence d'instruments sophistiqués d'analyse des besoins permettent, en principe, d'accélérer le processus de planification et de réduire d'autant les coûts. De plus, l'établissement de relations personnalisées dès le début du processus facilite la communication, non seulement entre les consultants et les gens consultés, mais aussi entre les organismes communautaires, la commission scolaire et la municipalité. Ces échanges permettent de trouver des solutions aux problèmes identifiés et, parfois, d'éviter la naissance de conflits. Cette technique assure également, au terme du processus de planification, une certaine cohérence entre les propositions du rapport final ou du plan et le point de vue des gens consultés si, bien entendu, on a tenu compte de leurs opinions. Enfin, elle augmente les chances de réalisation du plan, s'il y a concordance entre les propositions contenues dans ce dernier et les souhaits émis par les membres consultés de la communauté.

Malgré l'attrait de ses avantages, cette technique comporte aussi quelques faiblesses particulières qui s'ajoutent aux commentaires généraux présentés en guise d'introduction à l'approche participative. Par exemple, le processus amorcé par la mise en présence de groupes communautaires ayant des objectifs et des intérêts souvent très divergents entraîne quelquefois des conflits difficiles à résoudre pour un consultant. L'aboutissement de tels conflits est toujours incertain et la situation du consultant précaire, car l'effet obtenu peut être opposé à celui qu'il recherche, ce qui risque de déstabiliser son travail et de retarder indûment la fin de son mandat.

En principe, les personnes et les groupes sont généralement consultés, mais, dans les faits, les invitations sont sélectives et s'adressent de préférence aux groupes communautaires. Donc, les opinions émises durant tout le processus et principalement au cours de la deuxième phase, la plus déterminante, représentent les points de vue de la structure dite organisée du loisir, à moins qu'une démarche particulière ne soit établie pour la rencontre de groupes marginaux. Même dans ce dernier cas, il s'agit de groupes structurés, organisés. Le principe sous-jacent à cette approche est donc que l'addition des objectifs et des désirs des groupes d'une communauté représente l'ensemble des objectifs et des désirs des personnes de cette communauté. Par conséquent, il faut supposer que pour les activités qu'elle pratique, chaque personne a eu la possibilité d'exprimer ses objectifs et désirs à l'intérieur de l'organisme responsable de l'offre de services. Cela implique également que son opinion a été retenue et qu'elle est un membre actif des organismes où elle pratique une activité de loisir. Il va sans dire que ce présupposé est tout à fait irréaliste.

Par conséquent, à moins de considérer que les demandes des personnes non intégrées à un groupe d'intérêt dominant sont immanentes à la structure sociale même, nous ne voyons pas comment cette approche peut permettre d'évaluer la demande pour l'ensemble d'une communauté.

Ajoutons à ces limites, celles qui ont trait à l'enregistrement et au traitement des données. L'organisme commanditant la recherche détient fréquemment un pouvoir formel - c'est le cas des municipalités et des commissions scolaires. Le consultant représente donc les intérêts de son client. Dans ces conditions, lui est-il possible d'accorder la même valeur aux opinions émises par les personnes ou les groupes consultés ?

Enfin, pour compléter la remarque selon laquelle cette approche entraîne le nivellement de la demande par classe sociale et catégorie d'âge, ajoutons qu'elle semble également la niveler en fonction des groupes d'intérêts dominants. Ce sont ces groupes qui édictent les conditions de participation et d'admissibilité, la réglementation, les critères de performance ou de qualité et autres. Il ne reste à la population qu'à participer en se conformant à cette nouvelle norme, à créer un nouveau système, à demeurer passive ou à s'engager pour modifier le système qui finira probablement toujours par la récupérer.

Le second cas est celui de la ville de Trois-Rivières qui a décidé, en 1995, d'entreprendre une démarche d'évaluation des besoins en loisir de sa population. Elle a alors engagé la firme SODEM spécialisée dans le domaine du loisir, de la culture et du tourisme afin de définir une méthode appropriée et d'encadrer la démarche. Celle-ci peut se résumer à trois grandes étapes : l'information de la population, la consultation publique et le forum décisionnel. En recourant à ce processus, les objectifs de la Ville étaient :

> De dégager les opportunités et les contraintes pouvant affecter l'intervention en loisir au cours de la prochaine décennie et d'identifier les forces et les faiblesses des ressources dont dispose le milieu pour y faire face ;
> D'identifier les actions prioritaires à entreprendre au cours de la prochaine décennie, afin d'améliorer la qualité de vie des gens de TroisRivières en matière de loisir ;
> De dégager les modèles de partenariat à établir entre les divers intervenants du milieu en matière de loisir, afin de réaliser les actions prioritaires identifiées (SODEM, 1995, p. 1).

La dernière étape du processus d'évaluation des besoins, *i.e.* le Forum-Loisir 1995, a été conçue de façon à amener les principaux intervenants en loisir de cette ville - personnes et organismes - à classer les objectifs de développement en fonction de leur priorité, à prendre part

non seulement à la recherche de solutions aux problèmes identifiés lors de la consultation publique, mais encore aux choix des actions ou des moyens suggérés afin de mieux répondre aux besoins en loisir de la population.

Bien que les concepteurs du Forum-Loisir 1995 aient utilisé plusieurs techniques d'information, de collecte de données et d'animation du milieu, le point culminant de tout ce processus, le forum lui-même, reposait sur deux techniques, soit l'assemblée publique et le remue-méninges.

Lors de la première journée de ce forum, les intervenants en loisir qui étaient venus participer à cet événement ont été subdivisés en petits groupes ou ateliers d'environ 10 personnes, à chacun desquels se sont mêlés un ou deux conseillers municipaux. Ces ateliers étaient composés de façon hétérogène pour obtenir la plus grande mixité possible quant aux catégories d'intérêt des personnes et des organismes présents. Un animateur, préalablement formé à la technique du remue-méninges, avait pour mandat de diriger les échanges, d'effectuer les synthèses et de faire évoluer la discussion selon un processus établi et présenté aux participants au début de la première journée, lors d'une assemblée plénière. Un permanent du Service des loisirs et de la culture agissait à titre de secrétaire et ne prenait part aux discussions que pour apporter des éclaircissements relativement à certaines questions pour lesquelles les membres du groupe pouvaient manquer d'information.

Un document a été remis à chaque participant dans lequel étaient rappelés les objectifs de toute la démarche qui avait conduit à la réalisation du forum, le programme des deux journées, un résumé des principaux constats dégagés des différents dossiers de la consultation effectuée pour évaluer les besoins de la population, les principaux objectifs retenus par suite de l'étude de ces dossiers, et des grilles de travail nécessaires à chaque participant dans les différents ateliers.

Les mêmes thèmes ont été discutés dans chaque atelier. Deux grands thèmes et, pour chacun, trois objectifs principaux avaient été dégagés des études préalables. Après avoir invité les participants à ajouter des objectifs pour le premier thème s'ils le désiraient, chaque personne a dû les classer par ordre de priorité.

Le remue-méninges a alors pu commencer. Les participants disposaient de 20 minutes pour préciser les actions ou les moyens qu'ils suggéraient afin d'atteindre chacun des objectifs. Un secrétaire d'atelier - permanent du Service des loisirs et de la culture -, notait sur un tableau à feuilles mobiles les suggestions des participants. Après environ 15 minutes, les participants ont été invités à classer par ordre de priorité les suggestions retenues. Ensuite, l'animateur a demandé, pour chaque proposition,

l'ordre d'importance accordé par chaque participant afin de déterminer un ordre prioritaire pour l'ensemble des membres de l'atelier.

Une seconde séance de remue-méninges a eu lieu suivant un processus d'animation identique. Elle portait cette fois sur le rôle que devraient jouer le Service des loisir et ses partenaires - associations de loisir de quartiers, centres communautaires, associations sportives, intervenants régionaux, milieu de l'éducation, etc. - dans l'application des moyens retenus lors de la première séance.

Le même scénario a été repris pour chaque objectif des deux thèmes principaux. Comme plusieurs groupes ou ateliers procédaient de façon similaire, à la fin de la séance de classement des rôles des partenaires par ordre de priorité, les résultats de chaque groupe ont été cumulés afin de dégager les priorités telles que les avaient déterminées les différents intervenants du milieu.

À cette étape, les concepteurs de la démarche auraient déjà pu considérer avoir atteint leurs objectifs. Toutefois, étant donné que l'engagement des élus municipaux face à ces propositions sert de validation quant à l'utilité de la démarche et rassure les participants sur le sérieux avec lequel les décideurs donneront suite aux différentes propositions issues d'un tel exercice, les priorités qui se sont dégagées des séances de remue-méninges ont été présentées en assemblée plénière le second jour du forum, accompagnées du suivi qu'entendait y apporter la Ville.

Dans le cadre de cet événement, le remue-méninges a véritablement été utilisé à son plein potentiel. En amont, il a reposé sur une démarche de recherche rigoureuse permettant de dégager les besoins de la population; en aval, les élus municipaux ont accepté de se laisser influencer par les résultats de cet exercice de participation. Sans égard au contenu de chacune des propositions retenues, il tombe sous le sens qu'un tel procédé maximise les possibilités de découvrir des solutions intéressantes aux problèmes identifiés, assure une rétroaction des intervenants municipaux en loisir, fournit à ces derniers les éléments essentiels à l'élaboration des grandes orientations et des politiques en loisir, et motive les bénévoles en transformant la plupart de leurs propositions en décisions.

4.3.4. Consultation-éclair

La consultation-éclair[2] est similaire au remue-méninges d'après Hester (1984). Toutefois, elle se déroule dans un laps de temps très court, à

2. En anglais, *buzz session.*

l'intérieur d'une conférence ou d'un forum. L'auditoire, qui demeure sur place, se subdivise en groupes d'environ cinq personnes qui s'expriment sur le sujet en question.

Cette technique sert au planificateur qui veut obtenir l'opinion de la population en très peu de temps - questions relatives à un problème de planification ou d'aménagement, suggestions ou recommandations. Elle se révèle excellente pour faire réagir tous les participants au cours d'une rencontre publique, quoiqu'elle représente une forme assez primaire d'expression de la demande. Elle ne convient donc qu'à des tâches relativement simples et fournit habituellement au planificateur une information incomplète. La critique à l'endroit du remue-méninges s'y applique également.

4.3.5. Discussion dirigée de groupé (DDG) ou *focus group*

Cette technique, abrégée ci-après en DDG, permet d'obtenir l'opinion des personnes composant un certain nombre de groupes homogènes. Le planificateur, de concert avec l'organisme pour lequel il réalise le projet, précise les clientèles cibles qu'il désire consulter. Il détermine ainsi un nombre de groupes - appelés groupes cibles - correspondant au moins aux différents types de clientèle que l'organisme doit desservir. Chaque groupe compte entre 6 et 12 personnes (Simard, 1989, p. 9). L'animateur introduit le thème et présente les objectifs de la rencontre avant de permettre une discussion libre et ouverte correspondant à une grille d'entrevue préalablement définie.

Morgan, Krueger et King ont publié une série de six documents dans lesquels ils détaillent tous les éléments requis, de la planification à l'analyse de données, pour utiliser cette technique à des fins de recherche. Nous nous limiterons ici à présenter le modèle de Simard (1989, p. 12) qui propose, comme Morgan (1998, vol. 2, p. 131-132), une démarche en *quatre étapes :* 1) *élaboration de la grille d'entrevue;* 2) *recrutement des participants;* 3) *animation du groupe;* et 4) *synthèse des résultats.* Toutefois, le lecteur qui
souhaiterait utiliser cette technique serait bien avisé de consulter les ouvrages de référence cités pour compléter son information.

La première étape consiste en *l'élaboration de la grille d'entrevue. Il* s'agit de concevoir un instrument capable de faire cheminer les répondants à travers un processus qui garantit l'atteinte des objectifs de la consultation. La grille doit débuter par des questions générales et se concentrer progressivement sur des questions de plus en plus spécifiques. Elle

3. Traduction de *focus group* de Judi Aubel (1994, p. iii).

peut aussi faire référence à des documents préparatoires qui ont été remis aux répondants afin de les préparer psychologiquement ou pour qu'ils consultent leurs membres, dans le cas de représentants d'organismes.

L'étape du *recrutement des participants* sert ensuite à déterminer le nombre de groupes qui conviendra le mieux pour représenter adéquatement la structure sociale dans son hétérogénéité, puis à sélectionner un échantillon de personnes représentatives de ces groupes. S'il existe des listes de membres où figurent les noms des personnes composant chacun des groupes - *i.e.* toute la population d'un groupe, par exemple, tous les adolescents fréquentant une maison des jeunes -, il est possible d'utiliser un échantillonnage probabiliste. Dans le cas contraire, il convient mieux d'utiliser un échantillonnage non probabiliste par quota correspondant aux caractéristiques principales de la population. Selon la complexité de l'étude, Simard (1989, p. 17) suggère entre 10 et 150 groupes d'une dizaine de personnes chacun.

L'étape de *l'animation du groupe* consiste à désigner un animateur et un secrétaire pour chaque groupe. L'animateur a la délicate tâche d'amener chaque personne à s'exprimer sur les questions soumises à la consultation et de faire évoluer le groupe à travers la grille d'entrevue. Le secrétaire consigne les opinions émises lors de cette consultation. Il serait approprié, si le groupe l'accepte, qu'il enregistre également les conversations. Comme pour les autres techniques de consultation, l'environnement constitue un élément très important pour que les personnes se sentent à l'aise et libres de parler. Un lieu neutre, une salle où l'aménagement correspond à celui prévu pour le remue-méninges, constitue donc un choix logique. En général, cette forme de consultation exige une à trois heures (Mayer et Ouellet F., 1991, p. 81). La période d'animation peut se décomposer en quatre phases: 1) présentation personnelle de l'animateur et des membres du groupe; 2) explication du, thème, présentation des objectifs, des raisons et des résultats attendus de la consultation ; explication du déroulement de la consultation et renouvellement des garanties de confidentialité dans le traitement de l'information; 3) administration de la grille d'entrevue et gestion équitable des échanges et de la discussion; et 4) synthèse des résultats, suivi prévu et remerciements habituels.

La *synthèse des résultats* est l'étape finale qui sert à dégager un sens de l'ensemble des résultats obtenus dans les différents groupes pour chacun des thèmes soumis à la consultation. Il s'agit de procéder à une analyse de contenu destinée à faire ressortir les éléments convergents et divergents, ainsi que de coder et de classer l'information selon la fréquence d'apparition des idées émises durant la consultation.

Grâce à son processus de recrutement, on peut affirmer que la DDG fournit les garanties suffisantes de fiabilité pour déterminer les grandes orientations, les clientèles à privilégier et les problèmes que rencontrent les différents groupes cibles. Elle permet aussi d'obtenir une information beaucoup plus précise et nuancée que l'envoi d'un simple questionnaire qui limite énormément les possibilités d'expression des répondants. Des pistes de solution aux problèmes diagnostiqués peuvent également être examinées durant cette période de consultation.

Le recours à cette technique pose cependant des problèmes susceptibles de remettre en question son utilisation lorsqu'on ne peut assurer son application rigoureuse. En effet, la plupart du temps, il est extrêmement difficile d'amener les personnes échantillonnées à participer à ce genre d'étude, principalement parce qu'il les oblige à se déplacer uniquement pour participer à une réunion sur un sujet qui peut leur paraître très éloigné de leurs préoccupations, donc très peu motivant. Une telle éventualité oblige la constitution d'un échantillon de remplacement très considérable, ce qui augmente les coûts de l'étude et, qui plus est, affecte sa validité. De plus, si une personne confirme sa présence lorsqu'elle reçoit une invitation, rien ne l'oblige à participer. Il arrive fréquemment que des groupes prévus de 10 ou 12 personnes se retrouvent à 4 ou 5. Dans ce cas, la critique générale à l'endroit de l'approche participative s'applique presque intégralement.

Exemple d'utilisation et critique

Lors de la description de la technique du remue-méninges, nous avons présenté le cas du Forum-Loisir 1995 de la ville de Trois-Rivières. Nous y précisions que cet événement était l'aboutissement d'un processus plus général d'évaluation des besoins en loisir de la population de cette ville. Le lecteur pourra donc se référer à cette partie pour connaître les objectifs poursuivis et le processus de planification proposé par la firme SODEM à cette occasion. La consultation publique, qui était la deuxième étape de la démarche du forum, consistait à sonder la population générale, à rencontrer les intervenants du milieu - associations de loisir de quartiers, centres communautaires, associations sportives, intervenants régionaux, milieu de l'éducation, etc. -, et à consulter les permanents du Service des loisirs et de la culture.

La DDG a été la technique de consultation retenue pour documenter le Service des loisirs et de la culture relativement aux besoins de la population. La méthodologie proposée consistait à diviser la ville en 3 secteurs nord, centre et sud, et, dans chaque secteur, à sélectionner 4 groupes de clientèles cibles : jeunes de 16-25 ans, familles, adultes de 25-65 ans et

personnes âgées. Chaque groupe devait comprendre entre 15 et 25 personnes représentatives de la population. Par exemple, les groupes de jeunes de 16 à 25 ans devaient normalement comprendre 50 % de personnes de chaque sexe ; 50 % âgées de 16 à 20 ans et 50 % de 21 à 25 ans ; ces jeunes devaient provenir des différentes paroisses du secteur; et finalement, 66 % devaient être étudiants et 33 % travailleurs. Des critères analogues avaient été définis pour constituer l'échantillon de chacun des groupes de clientèles cibles.

Une fois l'échantillon par quotas constitué, les personnes choisies ont été invitées à une rencontre un soir de la semaine entre 17 h 30 et 19 h 30, et un goûter leur a été servi. Comme pour les autres techniques, la DDG a débuté par la présentation des objectifs et du déroulement de la rencontre par l'animateur. Ensuite, après un tour de table où les participants se sont présentés, celui-ci a distribué un questionnaire à remplir sur-le-champ, portant sur les activités qu'ils pratiquent, sur leurs motivations et sur les activités pratiquées par leurs enfants et leur conjoint lorsque cela s'applique. La DDG débutait alors véritablement.

Afin d'enregistrer l'information, les échanges ont été filmés au moyen d'un caméscope facilitant par la suite l'analyse du contenu de la rencontre. Pour inciter la participation de toutes les personnes dans le groupe, l'animateur a fait deux tours de table, l'un portant sur les activités pratiquées et l'autre, sur les lieux de pratique. Ensuite un échange s'est amorcé sur les autres dimensions recherchées par cette activité : les équipements et les espaces disponibles à Trois-Rivières ; les programmes et les services offerts ; les besoins relatifs aux programmes, aux espaces et aux équipements ; et enfin les interventions à privilégier en matière de loisir.

Normalement, l'échantillon par quotas doit représenter le plus fidèlement possible la structure sociodémographique de la population; on s'assure ainsi d'obtenir des résultats qui reflètent tout l'éventail des opinions. Toutefois, étant donné qu'il est non probabiliste, on doit se garder de généraliser les résultats obtenus à l'ensemble de la population. Ceux-ci permettent néanmoins de cerner les principaux malaises de la clientèle, la nature et la source des problèmes sans toutefois en préciser l'ampleur.

Si cette technique fournit une information de nature plus qualitative que les précédentes, elle est cependant très limitée pour la détermination des besoins en loisir d'une population. Dans le cas de Trois-Rivières, par exemple, au total 122 personnes réparties dans 12 groupes ont participé aux discussions, ce qui représente une moyenne de 10 personnes par groupe alors que la firme souhaitait en obtenir entre 15 et 25. De plus, la difficulté de motiver les gens à se déplacer pour participer à cette activité a affecté la représentativité de chaque groupe. Normalement, la taille d'un

échantillon probabiliste aurait dû être de 384 individus sélectionnés au hasard. De cette façon, il aurait été possible de généraliser les résultats obtenus à l'ensemble de la population. Nous maintenons par conséquent de très grandes réserves face à l'utilisation de cette technique pour évaluer les besoins d'une population. L'examen de son application à d'autres cas[4] fait d'ailleurs ressortir une très grande difficulté à constituer les groupes nécessaires.

4.3.6. Technique synergique

Par cette technique, le planificateur invite les gens d'un quartier, par exemple, à se concentrer sur un problème, à partir de leurs antécédents professionnels, pour le résoudre par analogie avec des modèles de comportements et de connaissances acquis dans l'exercice de leur profession. Il cherche ainsi à maximiser la créativité du groupe et à faire prendre conscience aux personnes de leur fonctionnement irrationnel (Hester, 1984).

Le problème général est d'abord présenté au groupe, après quoi on demande aux participants de l'analyser et d'y apporter des solutions. Cette technique ne doit être utilisée que pour l'innovation. Seul un personnel entraîné devrait être autorisé à l'appliquer pour en assurer la réussite.

Cette forme de consultation fournit des pistes au planificateur ; elle ne peut servir de moyen pour évaluer la demande. En revanche, elle est excellente pour susciter des propositions d'aménagement élaborées à partir d'une demande préalablement estimée.

4.3.7. Jeu de rôles

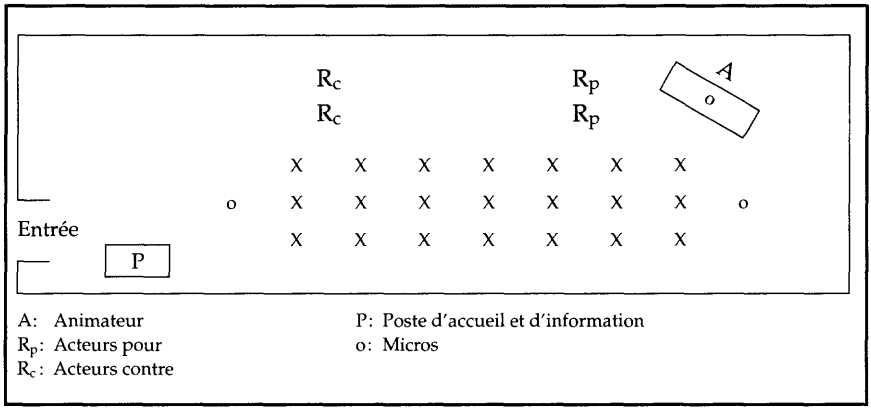
Le jeu de rôles consiste à demander à des personnes volontaires d'un auditoire de simuler une situation de vie devant un groupe. Cette technique s'applique de préférence à de petits groupes pour faciliter l'expression des acteurs. Hester (1984) estime qu'elle doit être utilisée concomitamment avec d'autres techniques, mais que sa caractéristique principale est de projeter des attitudes et des comportements qui permettent à l'auditoire de se reconnaître et de prendre conscience des blocages susceptibles de nuire à la compréhension des demandes et des sentiments d'autres groupes ou personnes.

4. Marie-Jeanne Disant (1996, p. 121) a rencontré les mêmes difficultés, dans son mémoire de maîtrise, pour constituer des groupes devant participer à la DDG dans la haute-ville de Québec.

Dès le début, l'animateur doit clarifier et préciser les objectifs de cette technique, et inviter les acteurs à se concentrer pour présenter les stéréotypes de l'argumentation du groupe de référence qu'ils doivent tenter de reproduire. Si possible, on demande à des personnes représentant des intérêts opposés de jouer le rôle d'adversaires (figure 4.4).

FIGURE 4.4

Disposition de salle conseillée pour la tenue d'un jeu de rôles



Ce procédé rend généralement l'écoute très active; il permet de projeter les besoins futurs et est excellent pour résoudre, mais surtout éviter, lorsqu'on le peut, les conflits d'intérêts relatifs à l'utilisation d'un espace, d'un équipement ou d'une ressource. Hester (1984) suggère qu'avec de grands groupes, on autorise l'auditoire à réagir par écrit en indiquant ses préférences à mesure que le débat se déroule. Cette façon de procéder permet l'enregistrement et le traitement de données factuelles plus nombreuses que toutes les techniques examinées précédemment.

Malheureusement, le jeu de rôles s'applique à des situations simples dans lesquelles les objectifs à atteindre sont limités et très bien circonscrits, tel l'aménagement d'un parc. De plus, il nécessite le concours d'un animateur professionnel autant pour l'animation que pour l'interprétation des résultats, ce qui rend le processus assez coûteux.

4.3.8. Simulation

Cette technique, principalement décrite par Hester (1984), consiste à élaborer un jeu qui reconstitue la réalité en la simplifiant. Le planificateur établit une série de règles qui correspondent aux contraintes du milieu et en tient compte pour amener les participants à dicter leurs préférences

dans des situations de coopération ou de compétition selon les besoins du problème. En fait, il s agit de jeux de société tels le *Monopoly* pour le domaine des affaires ou le *Land Grab* pour l'urbanisme. Hester (1984) mentionne quelques jeux types élaborés et expérimentés dans le domaine de la planification urbaine aux Etats-Unis : le *CLUG ou Community Land Use Game* (Felt, 1966), le *Minipug ou Mini-Park Users Game* (Maynard et Angster, 1972), le *U-Dig ou Urban Design Investment Game* (Bell,1968-1969). Ces jeux peuvent être appliqués à des domaines d'analyse complexes et sont particulièrement recherchés lorsque des décisions doivent être prises rapidement. D'autres jeux ont aussi été créés pour faciliter la détermination des besoins d'une communauté par rapport à l'aménagement. Il s'agit du *POP* ou *Planning Outdoor Play* (Sanoff, 1973) et du SOS ou *Selection of Sites (The New Landscape,* 1972).

Par ailleurs, le développement des technologies de l'information et de la communication, depuis le début des années 80, a ouvert des perspectives insoupçonnées. Une foule de produits plus ou moins performants ou sophistiqués ont fait leur apparition sur le marché de la micro-informatique. Des logiciels graphiques complexes tel *Autocad* aussi bien que de simples jeux vidéo comme *Sim City* permettent la réalisation de plans et la projection en trois dimensions. Entre ces deux extrêmes, une panoplie de logiciels et de cédéroms facilitent la démarche de planification, probablement encore mieux que les jeux plus traditionnels décrits ci-dessus et surtout de manière beaucoup plus attrayante.

Par exemple, dans le domaine du tourisme, le logiciel *Avenues* (Tangram, 1998) est le premier instrument multimédia conçu pour aider les gouvernements locaux et régionaux à mettre en valeur leurs ressources touristiques. Ses concepteurs estiment qu'il permet de « découvrir les formes de tourisme[5] en émergence, les modèles d'aménagement de par le monde, les attraits culturels et naturels que recèlent les milieux agroforestier, urbain et naturel ». En se laissant guider par le didacticiel, l'usager peut, à partir de la perception et de la connaissance qu'il possède de son milieu, cerner le potentiel de sa communauté locale ou régionale qui mérite une mise en valeur, déterminer les formes de tourisme à promouvoir, esquisser des concepts d'aménagement et surtout formuler des grandes orientations relativement au développement touristique à privilégier.

5. Cette firme distingue 10 formes de tourisme : l'écotourisme, l'agrotourisme, le tourisme maritime, le tourisme de villégiature, le tourisme de croisière, le tourisme religieux, le tourisme industriel, le tourisme culturel, l'ethnotourisme et le tourisme d'aventure.

Dans l'ensemble, si tous ces jeux servent à déterminer les besoins futurs, ils sont surtout utilisés pour décider du design final des projets ponctuels. Ils peuvent également servir à déterminer des buts et à résoudre des conflits dans l'appropriation de l'espace. Étant donné leur grande flexibilité d'application, ils présentent l'avantage de pouvoir être administrés à répétition.

Mentionnons cependant que seuls des professionnels peuvent concevoir et réaliser de tels instruments. De plus, ceux-ci nécessitent que le planificateur en maîtrise bien le fonctionnement et familiarise les participants à ses règles avant de procéder à la simulation. D'où l'augmentation des frais d'application de cette technique. Enfin, la critique générale relative à l'approche participative s'y applique aussi, et particulièrement celle qui concerne la représentativité des participants. Ce point, outre le fait que le modèle de simulation n'est qu'une abstraction de la réalité dont les paramètres n'ont pas été validés, rend ses résultats très contestables.

4.3.9. Opinion d'experts

Cette technique, semblable à celle que Mayer et Ouellet F. (1991, p. 83-84) appellent le « groupe de discussion », se fonde sur le postulat selon lequel un ou des experts qui connaissent la situation historique et sociale d'un milieu peuvent déterminer la demande d'activités ou d'équipements susceptible d'en satisfaire la population. Elle est omniprésente dans tout processus de planification, soit directement, comme dans les exemples ci-dessous, soit indirectement, par l'application de normes dont l'élaboration procède de la même logique, comme nous le verrons dans le cas de la méthode normative.

Dès 1966, Clawson et Knetsch dans *Outdoor Recreation* ont mis au point une technique appelée *Judgment Approach. Ils* ont justifié ce choix après avoir discuté des limites de quatre techniques de projection (cf. chapitre 7) qui fournissent toujours des résultats à long terme choquant le sens commun tant ils sont démesurés par rapport aux situations du moment. D'ailleurs, les difficultés des projections ne proviennent pas tant de la technique employée que de la connaissance - ou méconnaissance - que le planificateur a de la nature des expériences récréatives passées et de son incapacité à prévoir les changements.

L'expert doit posséder toutes les informations, études et analyses disponibles sur le milieu et l'objet de la planification : connaissance des tendances passées, schémas explicatifs du choix des activités et de l'usage de l'espace, désirs de la moyenne de la population en matière de loisir, limites de temps et d'argent de la moyenne de la population et offre

d'espaces et d'équipements. Le résultat final consiste essentiellement en une évaluation subjective de facteurs non mesurés et, souvent, qualitativement non mesurables (Clawson et Knetsch, 1966).

L'ensemble des connaissances requises pour que l'expert puisse exercer correctement son jugement semble difficile à obtenir, dans la plupart des cas, surtout au niveau urbain, sauf pour l'offre d'espaces et d'équipements de loisir. Notons toutefois que cette impossibilité affecte l'application de toutes les autres approches et techniques d'évaluation de la demande. La remarque de Clawson et Knetsch (1966) selon laquelle les résultats fournis par l'utilisation de la technique d'opinion d'experts ne présentent pas de relations exactes avec les faits peut d'ailleurs s'appliquer aux autres techniques de consultation. Autrement dit, on ne peut établir de lien nécessaire et absolu entre les études effectivement réalisées et les propositions qui devraient logiquement découler des faits observés.

Afin de déterminer l'importance de cette technique dans le domaine de la planification en loisir, nous avons étudié en détail huit plans de développement en loisir : ceux des villes de Chicoutimi, Drummondville, ville de Laval, Matane, Plessisville, Rimouski-Mont-Joli, Saint-Nicéphore et Trois-Rivières. Cette analyse a révélé la fréquente absence de relation directe entre les études ayant servi à élaborer ces plans et le contenu des recommandations le plus souvent faites à partir des opinions d'experts. Nous avons poussé plus loin notre investigation pour savoir si cette pratique était exclusive au traitement de la fonction loisir, et il en est ressorti qu'elle est généralisée en urbanisme (Ploegaerst, 1973; Léonard, 1975; Rouleau et Germain, 1976a, 1976b; ABT Associates of Canada, 1982; Lambert, Nantel, Langlois, Hurtubise et Associés, 1985). Cette constatation remet évidemment en cause l'utilité, non pas des plans, mais des études sectorielles qui sont effectuées en vue de l'élaboration des plans.

Il convient enfin de noter la différence entre cette technique et les précédentes. Dans celle-ci, un ou des experts sont consultés pour déterminer la demande; ils sont en réaction face à un groupe de collègues et soumis à la pression du groupe, à une forme d'interaction professionnelle et quelquefois aussi à un code de déontologie. Or, comme les experts s'identifient généralement à la classe sociale moyenne supérieure, ils en véhiculent les valeurs dans le jugement qu'ils doivent porter dans l'intérêt public. De toute évidence, le système de reproduction sociale dont nous parlions au début y retrouve, encore une fois, un outil indéfectible.

4.3.10. Sommet

Cette technique consiste à élaborer une stratégie de planification dont l'étape ultime débouche sur la prise de décision des intervenants eux

mêmes. Elle a été conçue, au début des années 1980, comme une technique susceptible d'aider le développement économique des régions du Québec en permettant aux intervenants locaux de se concerter afin d'adopter une stratégie régionale commune. L'aide gouvernementale est ainsi dirigée vers les entreprises ou corporations dont les projets cadrent avec les priorités que la région s'est fixées.

Bien que le sommet nécessite des travaux préparatoires à sa tenue, ce sont les intervenants - gouvernement, entreprises, corporations sans but lucratif - qui présentent des projets au comité organisateur ; ce dernier les évalue et les classe en fonction des intérêts collectifs de la région.

Cette technique a été adoptée par le monde du loisir en 1986, lorsque le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche a entrepris une série de consultations sectorielles auprès des intervenants du domaine. Celles-ci visaient à définir les grandes orientations du gouvernement du Québec en cette matière pour les années à venir. Ce processus de consultation s'est terminé par l'établissement d'un consensus relativement à des propositions concrètes émanant des intervenants lors du Sommet québécois du loisir qui a eu lieu en mars 1987 et par la mise sur pied d'un comité du suivi. Ce dernier était destiné à « analyser la pertinence de donner suite aux autres propositions déposées par chacun des partenaires » (MLCP, 1987). Cette technique venait donc d'être récupérée par le monde du loisir sans lui être encore vraiment bien adaptée, puisque les intervenants étaient majoritairement des travailleurs en loisir issus de systèmes organisés agissant principalement sur la scène provinciale.

Ce ne fut qu'en mai 1987 qu'une première tentative d'organisation d'un sommet régional du sport a été amorcée, et ce, en Mauricie, avec des intervenants vraiment bénévoles. La principale difficulté a consisté à adapter la technique du sommet économique à la réalité des organisations de loisir. Sur le plan régional, ce sont surtout les associations sans but lucratif, principalement composées de bénévoles, qui sont à l'origine de l'action dans le milieu. Il a donc fallu non seulement les aider à définir leurs besoins, mais aussi et surtout créer la motivation suffisante pour qu'elles trouvent un intérêt à participer à un tel événement.

La figure 4.5 présente le cheminement critique du Sommet régional du sport pour la région loisir de la Mauricie tel que l'a conçu Gauthier J.M. à l'automne 1987. Essentiellement, le processus se subdivise en *quatre phases* bien distinctes qui s'accompagnent d'un triple cheminement 1) celui du comité organisateur ; 2) celui du comité du contenu ; et 3) celui du comité technique (voir appendice A).

1re phase : Collecte de renseignements visant à constituer un portrait de l'état de la pratique sportive en Mauricie

À cette fin, le Conseil des loisirs de la Mauricie (CLM)[6] a fait parvenir un questionnaire aux municipalités dotées d'un service de loisirs permanent, aux écoles primaires et secondaires, aux cégeps, à l'Université du Québec à Trois-Rivières et aux organismes de sports sans but lucratif de la région. Il a, par la suite, organisé six rencontres territoriales dans les cinq MRC de la région (dont deux dans la MRC de Francheville) auxquelles ont été invités tous les intervenants du monde sportif. Enfin, 2 agents de recherche du CLM ont rencontré systématiquement chaque représentant des 38 associations sportives régionales. L'objectif de tout ce travail était de formuler des questions auxquelles les réponses allaient conduire les participants aux forums territoriaux à esquisser des propositions ou des solutions aux problèmes.

2e phase : Élaboration d'un cahier de propositions

À la suite de la tenue des forums territoriaux, le comité du contenu a élaboré un cahier de propositions qui a été acheminé aux intervenants afin qu'ils se concertent et consultent leur organisme pour déposer, le jour du sommet, les propositions retenues.

3e phase : Adoption des propositions

Le jour du sommet proprement dit, le comité organisateur, formé presque exclusivement d'élus, avait la tâche d'interpeller les organismes pour connaître leurs positions relativement aux propositions soumises.

4e phase : Suivi

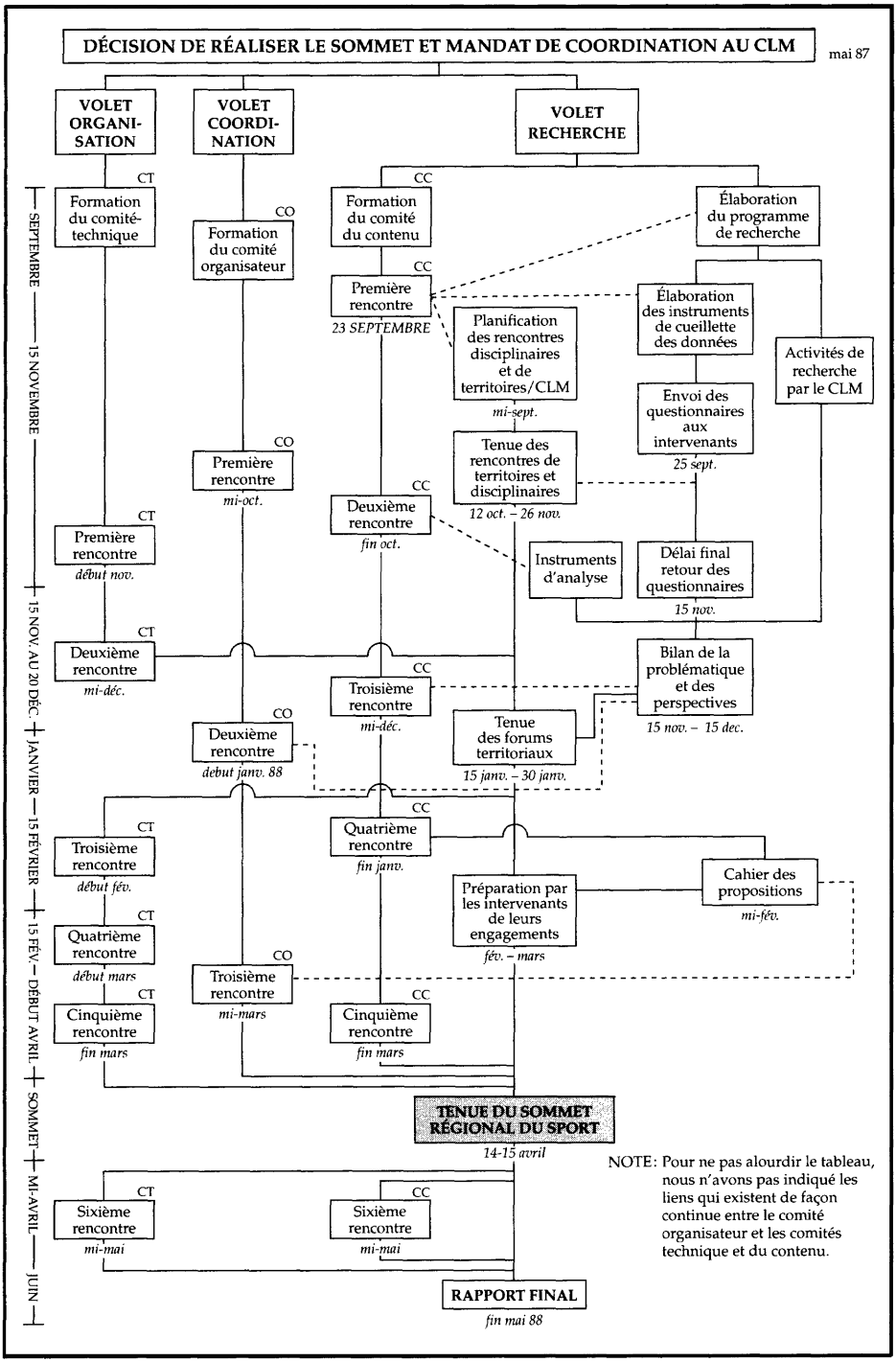
Après le sommet, un comité du suivi a été mis sur pied afin d'assurer la réalisation des propositions.

Bien que l'efficacité de cette technique n'ait pas encore été complètement démontrée dans le domaine du loisir, son principal atout semble être qu'elle permet d'engager publiquement les élus quant aux décisions qu'ils entendent prendre pour assurer la réalisation des projets adoptés. Toutefois, la critique s'appliquant à l'approche participative demeure valable, en particulier parce que seuls les représentants du système en place sont consultés et autorisés à participer au processus de planification.

6. Les Conseils régionaux de loisir ont été abolis et remplacés par les Unités régionales de loisir et de sport (URLS) en 1997.

FIGURE 4.5

Plan de travail - Sommet régional du sport - Mauricie 1987-1988



4.4. CONCLUSION

Depuis le début des années 1970, la consultation fait partie de la plupart des processus de prise de décision. Les techniques inventoriées dans ce chapitre ont toutes été utilisées dans le contexte de projets d'aménagement dans le domaine du loisir, de la culture et du tourisme. Si elles ont comme propriété première de favoriser la communication, leur valeur quant à la détermination des besoins demeure cependant incertaine et dépend directement de la rigueur de leur application. On peut affirmer que, dans la plupart des cas, il serait préférable d'éviter toute forme d'inférence ou de généralisation de la demande à partir de l'approche participative.

Ces techniques se révèlent néanmoins efficaces lorsqu'on souhaite vérifier la réceptivité d'une population à des propositions d'aménagement, la valeur des suggestions pour résoudre un problème, la faisabilité d'un projet ainsi que la variété des aspects à considérer. Elles permettent souvent d'amener un groupe à dégager un consensus et à développer un sentiment d'appartenance. Elles augmentent enfin la confiance des citoyens envers l'organisme qui les utilise, mais elles ne sont valables que si celui-ci accepte d'être influencé par leurs résultats.

Chapitre 5

APPROCHE NORMATIVE

L'approche normative consiste en l'application d'une norme préalablement construite afin de déterminer les espaces et les équipements à implanter dans un milieu. Correctement utilisée, cette méthode requiert un minimum de consultations auprès des organismes promoteurs du projet, qui font généralement l'objet de cette démarche. La plupart du temps, dans le système public, il s'agit des administrateurs scolaires et municipaux ainsi que des principaux représentants des groupes d'usagers et, dans le système privé, des actionnaires ou des membres du conseil d'administration.

Les données de base utilisées pour l'application et l'adaptation de l'approche normative à la demande locale proviennent généralement de sources secondaires d'information, dont principalement celles des recensements canadiens quinquennaux. Les sources primaires, pour leur part, découlent habituellement des résultats de la consultation.

5.1. PRINCIPES

Les normes s'appuient généralement sur le principe selon lequel une valeur nationale moyenne peut constituer un point de référence valide pour la détermination de la demande d'équipements, quelles que soient

les variations interrégionales sur le plan des coutumes, des pratiques et des désirs de la population. On présume en effet que les données provenant de l'observation du comportement moyen en loisir des personnes reflètent adéquatement le niveau de pratique des activités susceptibles de satisfaire les besoins et les aspirations de la population d'une municipalité en particulier.

Malheureusement, comme nous le verrons ultérieurement, ces principes ne reposent sur aucun fondement véritable. *Cette approche doit donc être utilisée avec beaucoup de circonspection.*

5.2. OBJECTIFS

Buechner (1971), dans *Park Recreation and Open Space Standards,* cahier de normes proposé aux planificateurs américains par la *National Recreation and Park Association (NRPA)*[1]*,* présente quatre *secteurs d'activité où* cette approche s'avère utile comme outil de planification : 1) pour *l'élaboration des plans de développement;* 2) pour *l'évaluation de la demande d'équipements;* 3) pour la *rationalisation des choix politiques ;* et 4) pour la *mesure de l'efficacité des services de loisir.*

Nous examinerons chacune de ces utilisations dans les pages qui suivent.

5.2.1. Élaboration de plans de développement

Selon Buechner (1971), une des premières raisons du recours aux normes consiste à permettre la réalisation de plans de développement en loisir ou même, tout simplement, l'acquisition d'espaces verts. Pour arriver à cette fin, les normes utilisées doivent cependant satisfaire aux *conditions* suivantes : 1) être *fondées sur les besoins de la population ; 2)* être *réalisables ;* 3) être *acceptables ; 4) prendre appui sur les principes de planification les plus reconnus ;* et 5) *résister à l'épreuve du temps.* Nous examinerons ci-dessous chacune de ces conditions.

Comment peut-on s'assurer que les normes *reflètent les besoins de la population ?* Pour répondre à cette première question, il faut examiner si elles ont été construites à partir d'études permettant effectivement d'établir des liens entre les besoins de la population observée et les équipements proposés afin d'en faciliter la satisfaction. Il faut également

1. La *NRPA* a révisé ses normes en 1983 (voir appendice B dans la dernière colonne du tableau) sans toutefois les modifier fondamentalement.

vérifier si les résultats de ces études - pour peu qu'elles existent - sont suffisamment significatifs sur le plan statistique pour permettre de les inférer à l'ensemble d'une population, d'une municipalité, d'une province ou d'un pays.

On peut en effet appliquer les normes de deux façons : soit après l'étude des variables sociodémographiques propres à un milieu, soit après une évaluation véritable de la demande d'une population. Nous ne discuterons ici que du premier cas, car dans le deuxième, il nous semble tout à fait absurde d'utiliser les normes si la demande est déjà évaluée. Il vaut mieux, alors, reconnaître tout simplement la demande sans tenter de la modifier par la norme, processus de régulation extérieur au milieu. Cette restriction ne vaut toutefois que dans le cas des *normes contextuelles*[2] - que nous décrivons plus loin -, les normes techniques s'appliquant de toute façon, quelle que soit l'approche utilisée.

Un examen de la genèse des principales normes en usage au Québec devrait permettre de vérifier si elles reflètent bien les besoins de la population. En fait, la presque totalité des plans de développement en loisir et des plans d'urbanisme qu'il nous a été donné d'étudier jusqu'à présent a recours aux normes édictées par la *National Recreation and Park Association américaine (NRPA)* en les modifiant parfois légèrement pour mieux répondre aux situations locales. De façon moins fréquente, on utilise aussi, pour la prévision d'équipements ponctuels, les normes contenues dans *Facility Planning for Physical, Education, Recreation, and Athletics* (Flynn, éd. 1993), volume publié par *l'American Alliance for Health, Physical Education, Recreation, and Dance (AAHPERD).* Depuis quelques années, les normes produites par le ministère de la Culture et des Loisirs de la province de l'Ontario intitulées *Guidelines for Developing Public Recreation Facility Standards* (1976) servent également au Québec. Outre les normes concernant les espaces et les principaux équipements de loisir contenues dans *National Park Recreation and Open Space Standards* (Buechner, 1971) ou dans *Recreation Park and Open Space Standards and Guidelines* (Lancaster, 1983), ce cahier contient les normes contextuelles applicables à un très grand nombre d'équipements de loisir. *L'identité est presque totale entre les normes canadiennes et américaines.*

Cette correspondance relevée entre les normes régissant principalement une certaine catégorie d'équipements de loisir, à savoir les espaces verts, les équipements de plein air, les équipements de sport et certains équipements socioéducatifs et culturels, semble se retrouver pour les

2. Les normes *contextuelles* précisent la nature, le nombre, quelquefois les surfaces, la localisation et le rayon de desserte des équipements.

autres équipements. Ainsi, pour les bibliothèques publiques, Divay (1974) constate la même analogie entre les normes édictées par le ministère des Affaires municipales et celles que propose la Fédération internationale des associations de bibliothécaires. Par conséquent, nous concentrerons nos observations sur l'étude des normes recommandées par la *NRPA* pour en démontrer le processus de formation.

Le besoin de normes dans le domaine du loisir a coïncidé avec l'apparition du phénomène du loisir organisé et du mouvement de réforme sociale entre les années 1890 et 1920 (Gold, 1973). C'est ainsi que dès 1906, la *Playgrounds and Recreation Association* a explicitement reconnu la nécessité de se doter de normes d'espaces et d'équipements dans son rapport du 14 avril (Buechner, 1971). Ce ne fut toutefois qu'en 1928 que le livre *Play Areas* de George D. Butler a reçu la sanction officielle de cette même association. En 1933, cette dernière, devenue la *National Recreation Association (NRA),* a entrepris une étude[3] portant sur les besoins ludiques des enfants dont le rapport a conduit à la révision des normes proposées par Butler. Ces normes sont encore en vigueur aujourd'hui ; elles ont été révisées en 1960 et en 1969 selon la technique d'opinion d'experts décrite au chapitre 4. Cette dernière révision a été réalisée au cours d'un forum national qui réunissait plus de 150 planificateurs, administrateurs, éducateurs, consultants privés et chercheurs américains. Buechner (éd. 1971) a synthétisé les résultats de cette réunion dans la brochure de la *NRPA* intitulée *National Park Recreation and Open Space Standards.* Une douzaine d'années plus tard, cette association a recouru à un processus analogue pour réviser ces normes et publié en 1983 une nouvelle édition intitulée *Recreation, Park and Open Space Standards and Guidelines* (Lancaster, éd.) et, plus récemment, *Park, Recreation, Open Space and Greenway Guidelines* (Mertes et Hall, éd. 1996) auxquelles est associé le *American Academy for Park and Recreation Administration.* Au fait, le même processus de révision a été employé par le *Athletic Institute* et la *AAHPERD* en 1965, 1967, 1974, 1979 et 1985 pour la conception du document révisé cité antérieurement (Flynn, éd. 1993).

3. En 1934, la *NRA* a publié une série de recommandations au sujet des normes s'appliquant aux terrains de jeux dans les unités de voisinage. En 1962, la *NRPA,* nouvelle appellation de la *NRA,* a édité un premier manuel de normes au niveau municipal : *Standards for Municipal Recreation Areas.* La *NRPA ignorait* l'origine de ces normes. À une lettre d'un étudiant au doctorat, Henri Levin, qui demandait de nommer les études d'où découlaient ces normes, G. Leslie Lynch (planificateur pour la *NRPA)* répondait : « Nous ne savons pas quelle est l'origine de ces normes; nous savons seulement qu'elles ont été adoptées et mises de l'avant il y a plusieurs années par la *NRA.* »

Un regard sur les pratiques françaises en matière de planification des espaces et des équipements de loisir témoigne d'un cheminement similaire quant à la détermination des normes. Les années 1970 et 1980 ont été celles de l'application de grilles d'équipements - équivalant aux normes américaines - dans la réalisation des plans quinquennaux. Le processus méthodologique fondé sur l'opinion d'experts y a également prévalu. Ainsi, le ministère de la jeunesse et des Sports, Mission technique de l'Équipement, a eu recours à une série de documents techniques publiés par les *Editions du Moniteur des travaux publics et du bâtiment* dans lesquels sont consignées les directives gouvernementales et les normes à utiliser dans la construction ou l'aménagement d'un équipement public à des fins de loisir pris au sens le plus large. Depuis la dernière édition de 1993, on constate cependant un désir de fonder les analyses sur les besoins des communautés locales plutôt que sur des grilles ou des normes préétablies. Mais contrairement à la dernière publication du *NRPA* qui suggère une méthode d'évaluation des besoins détaillée, l'approche française demeure très laconique à ce sujet ; bien que les auteurs suggèrent de procéder à l'étude des besoins, ils ne proposent aucune méthode à cette fin. Toutefois, leurs normes techniques dépassent largement en précision celles des auteurs américains. *Dans l'ensemble, cependant, il demeure que l'influence française sur les pratiques urbanistiques québécoises relatives aux espaces et aux équipements de loisir est très limitée.*

Cette brève rétrospective révèle que les normes américaines ont été élaborées à partir des recommandations d'une étude de 1933 portant sur les besoins ludiques des enfants. On ignore cependant tout sur la façon dont ces recommandations ont pu servir à modifier les normes élaborées par Butler et sur leur transformation en normes nationales. Est-il besoin de rappeler que la société, de traditionnelle et rurale qu'elle était en 1933, s'est transformée en une société urbaine et dynamique, et a mis au point de nouveaux modèles de référence socioéducatifs et sociopolitiques, si bien que les aspirations, les désirs et les pratiques de loisir des jeunes, entre autres, ne correspondent plus à ceux de leurs pères ?

En outre, les normes actuelles visent à satisfaire les besoins des différents groupes d'âge, alors que l'étude de 1933 ne s'appliquait qu'à ceux des enfants ; elles comportent donc une double lacune relativement à la détermination des besoins des autres groupes d'âge et à celle des activités de loisir qui ne sont pas d'ordre ludique. Bien qu'elles soient construites selon la technique d'opinion d'experts, il est évident qu'on ne peut établir de relation entre de prétendues études de besoins, inexistantes dans les faits, et les normes contextuelles proposées. Ces dernières sont donc une création de l'esprit du planificateur et n'ont aucune valeur scientifique; elles sont issues d'un processus purement intuitif reposant sur le postulat

selon lequel l'addition des subjectivités crée l'objectivité, argument spécieux réfuté par les critiques des approches inductives.

L'autre problème soulevé par les normes de 1933 est celui de l'inférence. Nous n'avons retracé aucun document assurant que l'aire d'étude y couvrait l'ensemble du territoire américain, ce qui aurait permis d'établir une véritable moyenne américaine.

Il conviendrait enfin d'éviter d'assimiler le Québec aux États-Unis. Nos différences culturelles paraissent en effet suffisantes pour justifier un certain recul par rapport à toute norme provenant de l'extérieur de la province, à moins que ne soit démontrée l'identité des comportements en loisir des populations, quelles que soient les variations interculturelles.

Outre que les normes doivent refléter les besoins de la population, elles doivent aussi, selon Buechner, être *réalisables* dans un milieu donné. Pour la *NRPA,* l'applicabilité des normes repose sur leur capacité de tenir compte des situations locales; si l'écart entre la norme et la situation concrète d'un milieu est considérable, on dira que la norme n'est pas réalisable. Dans le cas où il y aurait coïncidence, ce qui est très rare, la norme pourrait être considérée comme insuffisante ou le milieu comme avantgardiste. Cependant, si le planificateur manipule les normes à son gré, ce qui est compréhensible étant donné l'absence d'assises scientifiques, pourquoi dès lors les édicter et les utiliser ? Pour tenter de s'adapter au milieu, soit, mais si celui-ci est nettement défavorisé en ce qui a trait aux espaces verts ou aux équipements, est-ce en amoindrissant la portée des normes que l'on contribuera véritablement à l'amélioration des conditions de vie ? Ne serait-il pas préférable de conserver les normes telles quelles pour que les résidants prennent davantage conscience de leur sous-développement ? Les tensions ainsi créées engendreraient peut-être les changements qui s'imposent.

Selon Buechner, les normes doivent également être *acceptables,* c'est-à-dire simples à comprendre et à manipuler pour le praticien ou le décideur au niveau local. Il est évident qu'un instrument trop complexe est rebutant et généralement beaucoup plus long à appliquer et plus coûteux qu'un outil plus simple.

Cette condition touche directement à la formation des praticiens et des décideurs, et notamment à celle des spécialistes en loisir ou des conseillers municipaux. Ce critère de simplicité se justifie dans les cas où une ville, par l'intermédiaire de son service des loisirs, tente de réaliser un plan de développement sans l'aide de consultants. En revanche, lorsqu'un consultant spécialisé est engagé, cette exigence n'a plus sa raison d'être puisqu'on tient sa compétence pour acquise. Or, la plupart des plans de développement en loisir et des plans d'urbanisme qui traitent de cette

dimension sont élaborés par des firmes ou des groupes spécialisés. Donc, l'argument perd de son poids, bien qu'il soit évident qu'à valeur égale, le plan le plus simple sera toujours le meilleur.

L'acceptabilité des normes est également reliée au temps et aux coûts requis pour réaliser un plan de développement. Cet aspect paraît déterminant dans le choix de l'approche normative, mais sous toutes réserves. Les planificateurs d'occasion[4] poursuivent généralement des objectifs plus ambitieux que les firmes, qui connaissent les limites de ce genre d'étude. Cependant, face à la pléthore de données produites par les études *ad hoc* qu'ils effectuent généralement pour mieux connaître leur milieu, ces non-spécialistes s'égarent fréquemment, battent en retraite et optent pour l'approche normative afin de réussir à produire un plan. Quant aux planificateurs professionnels, la concurrence des firmes spécialisées les oblige à présenter des devis concurrentiels tout en préservant la marge de profit essentielle à leur maintien. Il leur faut donc utiliser des techniques d'expertise qui tiennent compte des désirs de la municipalité, mais qui soient rapides et faciles d'application. Par conséquent, sauf dans des cas vraiment exceptionnels, on ne peut compter sur l'apport de ces firmes pour l'avancement de la connaissance et la pratique de la planification - dans ce cas précis, la validation des normes.

Une autre condition établie par Buechner est que les normes *prennent appui sur les principes de planification les plus reconnus,* c'est-à-dire édictés par le bon sens et synthétisés dans presque tous les livres de planification. Le planificateur doit donc s'appuyer sur l'information la plus récente publiée dans le domaine. Mais voilà précisément où le bât blesse : l'état actuel de la connaissance ou encore la valeur de l'information disponible. Les firmes de consultants utiliseront des instruments plus perfectionnés lorsque ceux-ci seront accessibles, applicables et valides. Il est actuellement possible, mais très complexe et difficile, d'établir des liens directs entre les observations empiriques et les recommandations proposées dans les plans de développement en loisir ou les plans d'urbanisme pour ce qui touche cette fonction urbaine. Par conséquent, pourquoi utiliser d'autres approches plus sophistiquées et plus coûteuses ?

La dernière condition est que les normes puissent *résister à l'épreuve du temps.* Elle implique que le milieu demeure inchangé, ce qui est naturellement impossible ou, comme nous le mentionnions précédemment, que la norme reflète une structure déterminée et stable de besoins chez

4. Nous entendons par « planificateur d'occasion » toute personne ou tout organisme qui décide de prendre en main son processus de planification pour régler un problème *ad hoc.*

l'espèce humaine, ce qui n'a jamais été démontré. En réalité, *les normes sont variables dans le temps, elles n'ont pas de valeur absolue et exigent une réévaluation constante par des études poussées et des expériences régulièrement contrôlées.*

5.2.2. Évaluation de la demande en équipements

Les discussions produites jusqu'à présent auraient dû nous convaincre de *l'impossibilité de déterminer de manière précise les besoins en loisir d'une communauté; ce qu'il est possible de définir, c'est une certaine demande exprimant un ensemble de besoins difficiles à cerner.* Cette évaluation de la demande de la population sert précisément de fondement à la détermination de la demande en équipements, qui est l'extrant final généralement recherché dans un processus de planification. À la question de savoir comment évaluer correctement cette demande, on apporte souvent la réponse de l'utilisation des normes. Cependant, celles-ci escamotent en fait cette étape pour fournir directement une demande d'équipements; elles ne tiennent absolument pas compte de ce que certaines formes de demande d'activités peuvent être satisfaites par plusieurs types d'équipements. L'application de l'approche normative conduit donc souvent à une surestimation de la demande et à une sous-utilisation des équipements.

L'approche normative est cependant la seule à fournir un modèle de localisation des équipements de loisir. Bien que cet avantage paraisse important à première vue, il doit être apprécié à sa juste valeur. En effet, le schéma de localisation défini par les normes généralement utilisées en Amérique a été élaboré en 1933, rappelons-le, en fonction d'unités géographiques et sociales homogènes et stables, et d'un mode de transport privilégié : la marche à pied (la bicyclette, en saison). Il était justifié à cette époque que le rayon de desserte d'un équipement soit évalué par rapport à la distance. Cependant, les modes de transport ont considérablement évolué depuis lors, et il n'est plus du tout certain que la distance exerce encore un rôle déterminant pour certains équipements. L'évaluation du rayon de desserte qui tiendrait compte de la relation temps et distance en fonction des clientèles, tel que le suggère Gold (1973), correspondrait davantage à notre réalité.

Malgré les nombreux éléments négatifs soulignés à propos de l'approche normative, nous ne croyons pas qu'il soit possible d'y échapper totalement par l'utilisation d'aucune des approches connues ou à venir. Nous justifierons cette assertion en exposant ci-dessous les sortes de normes qui président à la planification des équipements de loisir.

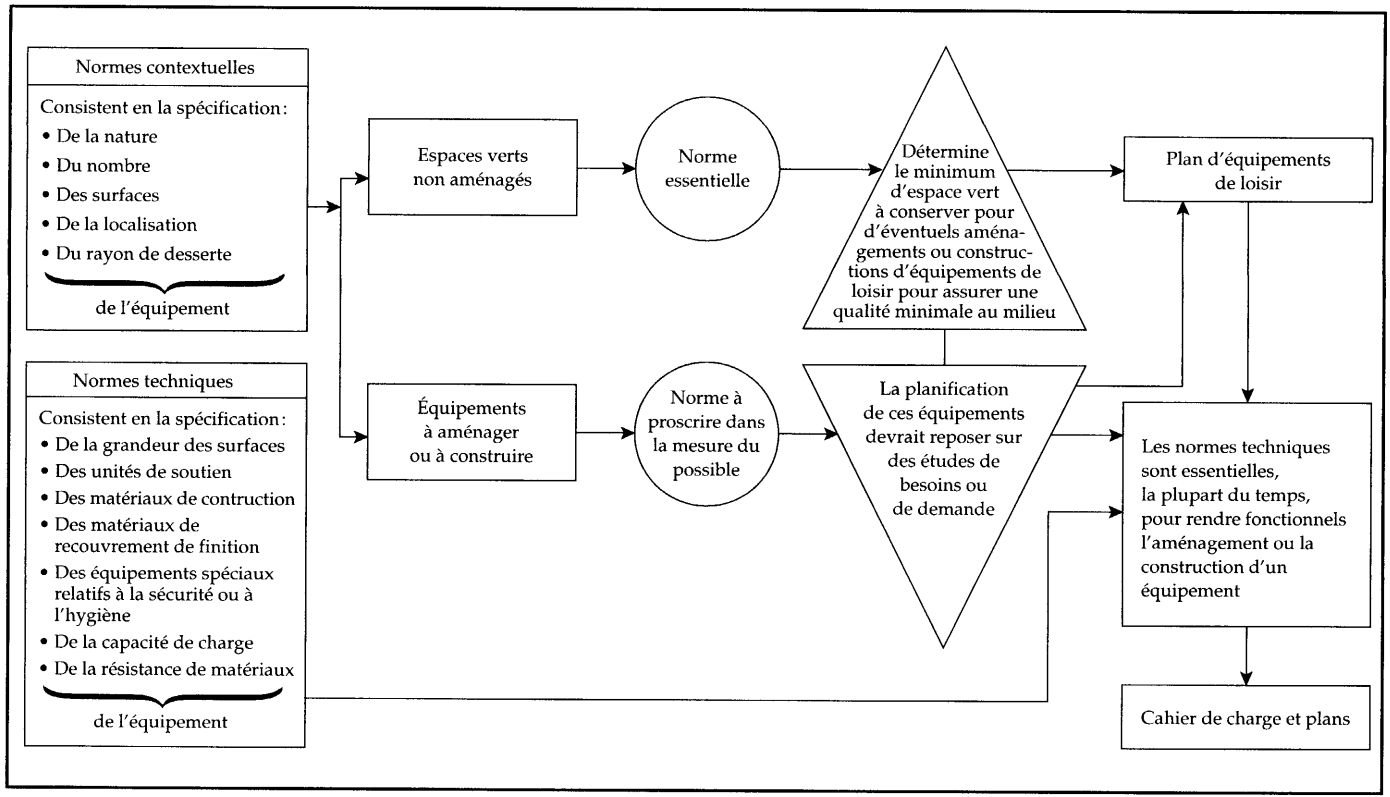
Il importe tout d'abord d'établir une distinction très nette entre les normes qui s'appliquent à l'acquisition des espaces verts et celles qui sont utilisées pour la prévision d'équipements de loisir. Nous considérons ici un espace vert comme étant un territoire non aménagé susceptible de servir à l'aménagement d'un équipement de loisir (parc ou structure bâtie), même si, dans la comptabilisation des espaces verts d'une ville, il faut également tenir compte des espaces aménagés. Cette distinction cherche seulement à montrer *qu'il est impossible de se passer entièrement de normes, mais que l'on doit s'en passer dans la mesure du possible.*

Lorsqu'un territoire est complètement habité, s'il n'est pas développé ou s'il l'est partiellement, le planificateur ne possède pas d'autre moyen que l'utilisation de l'approche normative pour réserver ou acquérir un minimum d'espaces verts pouvant satisfaire la demande de la communauté et garantir une qualité minimale du milieu de vie des résidants actuels ou futurs. Or, aucun organisme communautaire ou scientifique ni aucun individu ou groupe d'individus n'a, dans l'état actuel de la connaissance, démontré quels sont les besoins d'espaces verts nécessaires à une communauté pour favoriser le développement humain et social de ses membres. Il s'agit ici de la superficie totale du territoire à réserver en espaces verts à des fins récréatives et non de la nature ni du mode de répartition de ces espaces dans le milieu considéré. Faute de mieux, il faut donc admettre la valeur relative de la norme en ce domaine.

En revanche, lorsque l'espace est disponible et qu'on décide d'y aménager des équipements, parcs ou bâtiments, pour le rendre accessible et agréable au public, le planificateur possède d'autres outils nettement supérieurs à l'approche normative. *Celle-ci devrait même alors être complètement proscrite.*

Quant à l'utilisation des normes, il convient par ailleurs de bien distinguer celles qui sont *contextuelles* de celles qui sont *techniques* (voir la figure 5.1). Les normes *contextuelles* précisent la nature, le nombre, quelquefois les surfaces, la localisation et le rayon de desserte des équipements de loisir à implanter dans un milieu. Les normes *techniques* déterminent pour leur part la dimension des surfaces, les unités de soutien, les matériaux de construction, de recouvrement et de finition, les équipements spéciaux relatifs à la sécurité ou à l'hygiène, la capacité de charge d'un équipement, la résistance des matériaux et leurs caractéristiques ainsi que tous les détails techniques dont la valeur a été solidement démontrée par des tests en laboratoire ou fixée par des décrets ou règlements. L'utilisation des premières peut facilement être évitée, alors qu'il est pratiquement impossible de ne pas recourir aux secondes, quels que soient l'approche de planification choisie et l'équipement aménagé.

FIGURE 5.1
Distinction du mode d'usage entre les normes contextuelles et les normes techniques



5.2.3. Rationalisation des choix politiques

La *NRPA* souhaite que ses normes soient considérées et utilisées comme des guides flexibles et adaptables aux situations particulières. En réalité, d'après Gold (1973), elles servent un discours qui prend appui sur les coutumes, les obligations, les contraintes techniques et professionnelles et l'autorité, donc sur des arguments subjectifs en vue d'imposer certaines contraintes juridiques et administratives[5]. En fait, elles justifient les choix politiques - telle est d'ailleurs leur principale fonction. Paradoxalement, les élus déplorent souvent leur trop grande rigidité et leur inadaptation, et préfèrent les ignorer; c'est ce qui fait dire à Gold qu'elles manquent d'efficacité politique.

5.2.4. Mesure de l'efficacité des services de loisir

Les normes peuvent également servir à comparer les niveaux d'équipements d'une ville à l'autre ou d'une unité de voisinage à l'autre dans une ville. Dans le premier cas, on applique la typologie normative des équipements; les normes servent de grille d'analyse. L'évaluation repose sur la comparaison des situations moyennes observées dans chaque municipalité. Dans le second cas, on applique aussi la typologie proposée par les normes, mais l'évaluation vise à déterminer les carences de chaque unité de voisinage. Il importe toutefois de noter que ces deux formes d'évaluation ne mesurent pas l'efficacité des services de loisir, mais simplement le niveau d'offre d'équipements d'une municipalité par rapport à d'autres villes ou par rapport aux normes. Or, ces dernières ne sont pas suffisantes pour mesurer l'efficacité d'un service, d'autant plus que leurs objets - la production d'un équipement - n'a pas nécessairement de

5. Ce processus a d'ailleurs été très bien décrit par Monière lorsqu'il définit ainsi l'idéologie : *Une idéologie est un système global plus ou moins rigoureux de concepts, d'images, de mythes, de représentations qui dans une société donnée affirme une hiérarchie de valeurs et vise à modeler les comportements individuels et collectifs. Ce système d'idées est lié sociologiquement à un groupe économique, politique, ethnique ou autre, exprimant et justifiant les intérêts plus ou moins conscients de ce groupe. L'idéologie est enfin une incitation à agir dans telle ou telle direction en fonction d'un jugement de valeur. Elle a principalement quatre fonctions : elle rationalise une vision du monde et la présente comme universelle, elle cherche à « éternaliser » des valeurs particulières, en ce sens elle est antihistorique. Elle est apologétique en légitimant des structures de classes et la domination d'une classe. Elle est mystificatrice car elle déguise plus ou moins consciemment la nature réelle d'une situation, masque de cette façon des intérêts de classe et cherche à réaliser l'intégration sociale. Elle a une efficience, c'est-à-dire qu'elle mobilise les énergies individuelles et collectives et les oriente vers l'action. Elle intervient dans la réalité et sert de guide à la pratique (1977, p. 13).*

correspondance directe avec la production d'un service final (Divay, 1974), seul indicateur valable de la performance dans le domaine du loisir.

5.3. TECHNIQUES

L'approche normative consiste en l'application des techniques fondées sur *le taux de population,* le *pourcentage de l'espace* et la *capacité de charge de l'équipement.* Elle comprend également la *technique innovatrice* conçue par Gold (1980) et la technique de la *norme relative au niveau de services (NRNS)*[6] proposée par le *NRPA* en 1996.

Nous présentons ci-après ces techniques au regard de l'utilisation des normes contextuelles, c'est-à-dire celles qui permettent la détermination de la nature, du nombre, de la superficie, de la localisation et du rayon de desserte des équipements. La figure 5.2 décrit le processus d'application de l'approche normative.

5.3.1. Taux de population

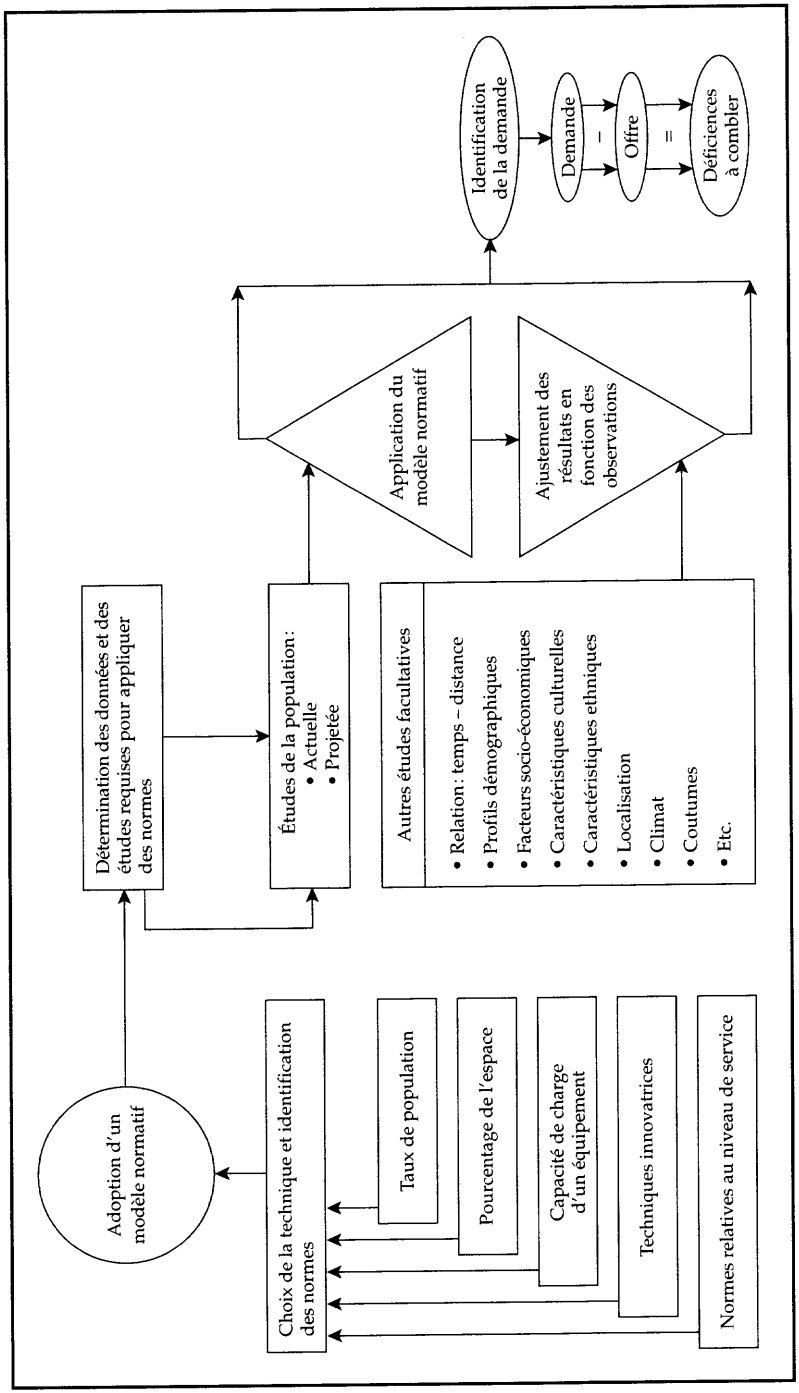
La technique fondée sur le taux de population consiste en l'application d'une norme qui détermine une mesure de surface ou un nombre d'équipements par usager; elle précise la nature, le nombre et la localisation des équipements de loisir à implanter dans un milieu.

Les normes sont exprimées en hectares (acres aux É.-U.) par personne pour les espaces verts, en équipements ou plateaux d'activités par personne pour les bâtiments ou encore en mètres carrés (pieds carrés aux E.-U.) par usager.

Cette technique est la plus utilisée par les planificateurs urbains, principalement en raison de sa simplicité. De plus, étant donné qu'elle est sensible aux variations de densité de la population, son application offre des avantages considérables en milieu urbain (voir appendice B). Par exemple, un milieu à très forte densité doit comporter autant d'espaces verts par personne qu'un milieu à faible densité. En admettant que la norme reflète véritablement un besoin, on peut déduire qu'elle risque de surévaluer les besoins des zones à faible densité de population étant donné qu'elles jouissent très souvent d'espaces verts privés en quantité suffisante pour satisfaire les besoins récréatifs des enfants âgés de cinq ans et moins.

6. Traduction libre de *Level of Service ou LOS.*

FIGURE 5.2
Étapes relatives à l'application de la méthode normative



Pour appliquer cette technique, il est essentiel, d'après Buechner (1971) et Lancaster (1983), que le planificateur détienne des informations supplémentaires sur les relations temps-distance des parcs, les profils démographiques, les facteurs socioéconomiques, les caractéristiques culturelles et ethniques, la localisation géographique, le climat, les conditions urbaines et communautaires particulières, les coutumes et traditions, les nouveaux modèles et tendances en loisir, la quantité et la qualité des équipements actuels, les équipements privés, les ressources disponibles et finalement les besoins et désirs exprimés par les citoyens. C'est ce qui nous amenait à dire antérieurement qu'une fois connues toutes ces données, l'approche normative devient inutile et devrait être remplacée par une approche plus efficace. Il reste que *la donnée essentielle pour son application demeure les estimations de la population actuelle et future par unité géographique.* L'évaluation de la demande est adéquate dans la mesure où ces projections reflètent la dynamique urbaine.

Précisons par ailleurs que ces normes ne jouissent d'aucun statut juridique. Même si elles servent à prévoir les équipements requis pour satisfaire la population actuelle et future, elles demeurent inappliquées si la municipalité est insensible à la préservation des espaces verts et à l'aménagement d'équipements récréatifs.

5.3.2. Pourcentage de l'espace

La technique fondée sur le pourcentage de l'espace consiste en l'application d'une norme qui détermine la partie de la superficie d'un espace à réserver à des fins récréatives.

Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme réaffirme et précise les dispositions suivant lesquelles une municipalité a le pouvoir d'exiger d'un développeur qu'il lui cède jusqu'à 10 % de la superficie du terrain compris dans le plan ou qu'il paie un montant équivalant à la valeur de ce terrain (L.R.Q., c. A-19.1, a. 117.4). La municipalité doit déposer cet argent dans un fonds spécial réservé exclusivement à des fins d'aménagement de parcs ou de terrains de jeux. Cette mesure vise à inciter les municipalités à s'en prévaloir sans les y obliger toutefois. Malheureusement, certaines d'entre elles - de moins en moins nombreuses, heureusement - préfèrent ne pas recourir à cet article pour attirer davantage les développeurs, menant ainsi une concurrence déloyale aux municipalités qui désirent mieux planifier leur territoire. En réalité, dans ce contexte, cette norme ne possède qu'un statut juridique mitigé.

Évidemment, cette technique permet seulement de réserver un minimum d'espaces verts pour une communauté; elle ne spécifie pas la

nature, le nombre, la localisation ni le rayon de desserte des équipements à implanter. En revanche, elle est maintenant très utilisée par les planificateurs urbains - urbanistes et conseils de ville -, qui l'introduisent systématiquement dans leurs règlements d'urbanisme. Cependant, insensible aux variations de densité de la population, elle défavorise les zones à très forte densité et favorise celles de faible densité.

Comme la technique fondée sur le taux de population, celle-ci pèche également en ne prenant appui sur aucune étude ayant solidement démontré qu'un minimum d'espace vert est nécessaire à l'équilibre physique et mental des personnes.

5.3.3. Capacité de charge d'un équipement

Plusieurs études (Wagar, 1964; *U.S. Dept. of Interior,* 1967; *Federal Work Group E,* 1973; *Urban Research Development Corporation,* 1977; Washburne, 1982; Stankey, McCool, Stokes, 1984 et 1990; Shelby, Heberlein et Thomas, 1986; *National Park Service,* 1993) ont été réalisées jusqu'à présent en vue de déterminer la capacité de charge des équipements de loisir, principalement pour les parcs provinciaux et nationaux. En 1978, le *General Authorities Act (U.S. Public Law* 95-625 *in U.S. Department of Agriculture,* 1997, p. 5) exigeait que chaque parc national précise sa capacité de charge relativement aux nombres de visiteurs qu'il pouvait accueillir. Cette notion y était définie comme « le niveau maximum d'utilisation permettant d'assurer la régénération naturelle des ressources biophysiques du milieu ». Dès lors, les chercheurs du Service des forêts américain ont élaboré un processus de planification qui allait permettre de déterminer la limite des changements acceptables[7] (Stankey *et al.,* 1985; *U.S. Department of Agriculture,* 1997) dans un milieu naturel qui garantissent en même temps la pérennité des ressources. Plutôt que d'interdire l'accès à une ressource ou son usage, ils ont proposé de déterminer le niveau de changement acceptable.

Comme nous le voyons, le concept de capacité de charge tire principalement son origine du Service des forêts des États-Unis. Il comprend deux grandes variables : la première, la *capacité physique,* détermine la limite d'utilisation d'un milieu naturel pour éviter sa dégradation ; la seconde précise les *conditions de pratique des usagers* de façon à maximiser leur niveau de satisfaction[8] *(Urban Research Development Corporation,* 1977, p. I-1). Appliqué à la planification des équipements de loisir en milieu

7. En anglais, *Limits of Acceptable Change.*

urbain, ce concept exige l'ajout de trois autres variables : la *réglementation,* la *préférence des administrateurs* et *celle des animateurs.*

La première composante de la capacité de charge d'un équipement, déterminée à partir de sa capacité physique, vise à préserver le bon fonctionnement d'un équipement construit ; en milieu naturel, on cherche plutôt à préserver la ressource naturelle qui permet l'expérience récréative.

La deuxième composante de la capacité de charge est déterminée à partir du niveau de satisfaction de l'usager. Pour chaque activité, on recherche l'achalandage qui rend l'expérience récréative optimum sur le plan des rapports sociaux.

La réglementation impose pour sa part une capacité minimale d'utilisation d'un équipement. Elle est produite pour des raisons de sécurité ou d'hygiène, ou est imposée comme règle de participation pour la pratique de certaines activités, plus particulièrement pour les sports régis par des associations ou fédérations sportives. Dans les deux cas, la capacité est relativement permanente, très facile à déterminer et peu discutable, même si certaines de ces règles ne s'appuient pas toujours sur des données scientifiques ou expérimentales fondées.

Les deux dernières composantes de la capacité de charge d'un équipement reposent surtout sur l'expression des besoins dictés par les administrateurs et les animateurs. En effet, les administrateurs tentent d'assurer la plus grande rentabilité possible de l'équipement et les animateurs, de concilier les objectifs des usagers et des administrateurs tout en cherchant à faciliter les modes d'apprentissage ou d'expérimentation de l'expérience de loisir.

Généralement, la capacité de charge d'un équipement s'exprime par différentes unités de mesure : le nombre de visiteurs par heure, par heure par activité, par jour, et par année ; le nombre d'usagers par équipement, par kilomètre et par hectare, etc. Actuellement, il n'existe aucune approche standardisée. Aussi, l'utilisation d'une même unité de mesure peut-elle refléter des réalités bien différentes. Normalement, ces unités de mesure fixent la capacité d'un équipement à accueillir un certain nombre d'usagers. La technique permet donc de calculer l'offre maximale tout en protégeant la ressource et en maximisant la satisfaction des usagers, des administrateurs et des animateurs. Elle permet de prévoir les contrôles à imposer pour limiter l'accès de la population à l'équipement.

8. En anglais, *optimum recreation carrying capacity is defined as the amount of recreation use of a recreation resource which reflects the level of use most appropriate for both the protection of the resource and the satisfaction of the participant.*

Le calcul de la capacité de charge est centré principalement sur l'évaluation de l'offre et non sur celle de la demande; la ressource détermine donc la demande. Aussi cette technique s'applique-t-elle particulièrement bien dans des circonstances où le planificateur est certain que la demande est suffisante pour rendre l'équipement viable, sauf lorsque l'objectif de viabilité financière ne constitue pas une priorité, comme dans le cas des parcs ou des bibliothèques publiques. Elle peut aussi s'utiliser pour le calcul de l'offre dans l'élaboration d'un bilan entre l'offre et la demande servant à déterminer les carences en équipements d'un système de loisir. Cependant, elle n'est pas sensible aux changements de comportements qui seraient induits par une mode nouvelle, par une modification des désirs des usagers ou par tout autre événement susceptible de modifier un comportement quant à l'usage d'un équipement.

5.3.4. Technique innovatrice

Gold a élaboré la technique innovatrice en 1973 et l'a explicitée dans son livre *Urban Recreation Planning;* en 1980, il a publié un nouvel ouvrage dans lequel il la situe à l'intérieur de l'approche normative. En fait, il a voulu introduire dans le processus de planification l'incrémentalisme de Lindbloom (1965) et la participation de planificateurs avocats[9] décrite par Davidoff (1965). Il cherchait ainsi à mettre au point une méthode qui permette d'élaborer des normes et d'obtenir un modèle d'allocation des ressources répondant aux buts et aux objectifs des résidants d'un milieu donné. Il souhaitait amorcer le processus à partir de la détermination des besoins des résidants.

La technique innovatrice comporte les quatre étapes présentées ci-dessous.

5.3.4.1. Enquêtes et analyses

La formulation des buts et des objectifs de la planification requiert une connaissance approfondie du milieu. Aussi, Gold propose-t-il de réaliser une série d'enquêtes et d'analyses techniques originales qui fourniraient plus de renseignements que les enquêtes sociologiques traditionnelles : par exemple, des enquêtes pour déterminer les raisons pour lesquelles les gens n'utilisent pas les parcs; des analyses photogrammétriques des espaces, des équipements et des rues à des périodes déterminées pour en relever les usages.

9. Traduction libre de *advocate planners.*

5.3.4.2. Formulation des buts et des objectifs

Les buts et objectifs sont préalablement définis par les planificateurs avocats après l'étude des enquêtes et analyses techniques. A la suite de ce choix, on procède à la consultation de la population afin d'essayer d'en venir à un consensus.

5.3.4.3. Choix des moyens

Le choix des moyens qui permettront l'atteinte des objectifs s'effectue par l'élaboration de trois outils de transformation des données : 1) *l'index des possibilités de choix d'activités de loisir*[10]*;* 2) les *normes représentatives;* et 3) la *matrice d'allocation des ressources récréatives.*

Index des possibilités de choix d'activités de loisir

Cet index est un indicateur social construit à partir de l'estimation par les résidants du pourcentage total d'usagers que les équipements devraient desservir en une seule fois durant une heure de pointe, et à partir de la densité désirée par ceux-ci pendant l'utilisation de l'équipement. Ces deux données sont déduites d'un tableau présentant les possibilités de choix d'activités de loisir d'une population d'une unité de voisinage.

Selon Gold, deux postulats sont à la base de cet index : le premier indique que plus le pourcentage des usagers pouvant être desservis en une seule fois est grand, plus la valeur de cet espace est importante pour les résidants ; le deuxième implique que plus la densité de concentration des usagers est faible, plus l'expérience récréative dans des zones congestionnées, comme les centres-villes, est riche (Gold, 1973).

À partir des buts et des objectifs déterminés au cours de la phase antérieure, les planificateurs avocats choisissent dans le tableau hypothétique contenant les possibilités de choix d'activités de loisir le pourcentage d'utilisateurs d'une population et la densité d'utilisateurs à l'acre[11] correspondant le plus à leur unité de voisinage, après quoi ils peuvent construire l'index des possibilités de choix d'activités.

10. En anglais, *recreation opportunity index.*
11. Mesure anglaise : 1 hectare égale 2,47 acres.

Normes représentatives

Ces normes sont calculées à partir de la prémisse selon laquelle jamais plus de 20 % de la population totale d'une unité de voisinage n'utilise l'équipement simultanément. Par conséquent, la demande à l'heure de pointe est également fixée à 20 % de la population totale.

Matrice d'allocation des ressources récréatives

Cette matrice consiste en un simple échéancier de réalisation étalé sur une période de 10 ans par tranche de 2 ans, répartissant les sommes d'argent prévues selon les ressources : terrain, aménagement, programme, entretien et administration.

5.3.4.4. Réalisation continue et progressive

Le plan doit être revu mensuellement et approuvé tous les deux ans. On peut ainsi éviter une mauvaise allocation des ressources, coordonner le processus de planification et l'application des mesures à court terme, maximiser les options imprévisibles, minimiser les délais de réalisation et produire des résultats tangibles susceptibles de motiver la communauté (Gold, 1973).

La critique générale s'appliquant à l'approche normative vaut aussi pour la technique innovatrice. Nous y décelons de plus *les problèmes méthodologiques* décrits ci-dessous.

Le premier est relié à l'usage des études et des analyses techniques nécessaires en tant que matière première pour les planificateurs avocats dans la formulation des buts et des objectifs. Gold n'a pas établi de cadre d'analyse précis pour orienter ces études. Les planificateurs récolteront donc une abondance de données secondaires dont la plupart ne comporteront pas de relation directe avec les objectifs visés. De plus, rien n'est dit sur la manière de transformer ces données en objectifs.

Le deuxième découle du premier problème. En effet, la transformation des données en objectifs revient aux planificateurs avocats. Or, d'une part, ces planificateurs vont nécessairement traduire en objectifs les valeurs propres à leur classe sociale pour les sérier et les présenter dans un ensemble cohérent prétendument objectif et rationnel et, d'autre part, cette grille d'objectifs est construite *a priori,* rendant ainsi plus difficile la libre expression des désirs, attentes et souhaits des résidants.

Le troisième problème relève des postulats qui ont servi à construire l'index des possibilités de choix d'activités de loisir. Il n'est pas certain

que la valeur, ou l'attachement, à un équipement puisse être déterminée selon le nombre de résidants pouvant être desservis de façon simultanée tel que le formule le premier postulat. L'inverse peut se révéler également vrai pour certains équipements susceptibles de produire des externalités négatives. Il n'est pas plus exact de poser le deuxième postulat, puisque certaines densités sont nécessaires pour assurer la réalisation d'une activité, soit à cause du nombre de participants requis pour l'activité elle-même, soit pour l'atmosphère que crée une concentration plus importante de personnes.

Le quatrième problème a trait à la construction du tableau des possibilités de choix d'activités de loisir hypothétiques et à l'application et à l'élaboration de l'index des possibilités de choix d'activités. Dans les deux cas, les explications fournies sont trop imprécises pour que le planificateur puisse procéder à toute forme d'application. De plus, l'obligation de forcer un choix d'objectifs dans un tableau hypothétique suppose que ces derniers concordent avec ceux de l'unité de voisinage. Or, pour que ces choix deviennent opérationnels, ils exigent que la population de l'unité de voisinage ait des préférences très homogènes en matière de loisir, ce qui ne correspond pas nécessairement à la réalité.

Finalement, cette approche paraît peu applicable, principalement parce qu'elle ne répond pas au critère de simplicité décrit antérieurement. D'ailleurs, depuis sa publication en 1973, elle n'a jamais été mise en pratique, à notre connaissance, sauf en situation expérimentale. De plus, nous maintenons notre point de vue quant à l'inutilité d'utiliser les normes contextuelles dans une situation où les données sur les besoins de la population sont disponibles. Il est préférable, dans ce cas, de transférer immédiatement ces besoins en équipements.

5.3.5. Normes relatives au niveau de service (NRNS)

Déjà en 1983, lors de la publication de *Recreation Park and Open Space Standards and Guidelines* (Lancaster), la *National Recreation and Park Association (NRPA)* américaine proposait une approche plus sensible que celle de 1971 afin que la planification des équipements de loisir se fonde davantage sur les besoins des collectivités locales que sur des normes nationales. Elle proposait un modèle de substitution, sans toutefois aller jusqu'à suggérer d'abandonner systématiquement l'approche normative.

En 1996, lors de la révision de ce document, la *NRPA a* adopté une philosophie nouvelle fondée sur l'étude des besoins d'une collectivité et présenté un véritable modèle de détermination des normes destiné à adapter ces dernières à leur milieu dans *Park, Recreation, Open Space and*

Greenway Guidelines (Mertes et Hall, éd.). Ce document continue malgré tout de proposer un système de classification national des parcs et des espaces verts, et y inclut les parcs linéaires (voir appendice B). De la même façon, il présente des normes nationales pour certains équipements de plein air (voir appendice C), mais, conformément à la nouvelle philosophie de planification, ne tient plus compte du ratio d'équipements par 1000 personnes qu'une collectivité locale devrait posséder.

Essentiellement, la *NRPA* propose aux professionnels de la planification des équipements de loisir et des espaces verts (urbanistes et spécialistes en loisir) un modèle qui permet à chaque comté ou municipalité de déterminer ses propres normes fondées, d'une part, sur les besoins de sa population et, d'autre part, sur les normes proposées dans le système de classification des parcs et des espaces verts de la *NRPA*. Cette méthode est présentée en détail et avec exemple, dans *Park, Recreation, Open Space and Greenway Guidelines* (Mertes et Hall, éd. 1996, p. 57-92). Elle contient huit étapes majeures que nous résumons ci-dessous.

5.3.5.1. Détermination des équipements sujets à une NRNS

La première étape consiste à adopter un système de classification des types de parcs qui feront l'objet d'une norme relative au niveau de service (NRNS). Normalement, le planificateur utilise celui qui prévaut dans la collectivité; il peut profiter de ce processus pour le restructurer afin qu'il corresponde mieux aux attentes du milieu. Par exemple, la classe 1 pourrait représenter les mini-parcs ; la classe 2, les parcs d'unité de voisinage ; la classe 3, les parcs de quartier ; la classe 4 les complexes récréatifs. Il convient de noter que ces parcs peuvent facilement faire l'objet d'une NRNS, alors qu'il est beaucoup plus difficile d'appliquer ce concept aux réserves naturelles, aux sites historiques, aux parcs linéaires et aux aires d'embellissement.

5.3.5.2. Détermination des activités

À la deuxième étape, le planificateur doit déterminer les activités susceptibles d'être réalisées grâce à chaque type d'équipement pour lequel il désire établir une NRNS. Ainsi, dans un parc d'unité de voisinage, les activités pratiquées pourraient exiger que l'on retrouve un terrain de jeu, une aire de pique-nique, un terrain de sports polyvalent, des sentiers de marche (et de jogging), etc.

5.3.5.3. Détermination de la superficie des espaces verts

À la troisième étape, le planificateur doit décider de la superficie requise pour chaque classe de parc pour laquelle une norme relative au niveau de service est calculée. Il s'agit de déterminer la superficie minimum requise pour permettre, dans chacune, la pratique sécuritaire des activités prévues. Entrent dans le calcul de cette superficie, non seulement l'espace exigé pour l'implantation de chaque équipement, mais aussi les zones tampons entre les plateaux d'activité, les espaces de repos et de détente et les zones maintenues dans un état primitif, donc peu aménagées. Il faut assurer à la population un accès à des sites de qualité qui tiennent compte des valeurs esthétiques nécessaires dans toute forme d'aménagement. Cependant, il revient à chaque collectivité de déterminer ce qui lui convient pour répondre à ses exigences et à ses besoins. En dépit de l'intention à l'origine de son changement de philosophie, la *NRPA* (voir appendices B et C) propose des normes nationales destinées à servir de guides aux planificateurs. Ainsi, elle préconise de conserver entre un minimum de 1/20 et 0,4 ha (2 500 pie à 1 acre) l'espace requis pour implanter un mini-parc, entre 2 et 4 ha (5 et 10 acres) pour établir un parc d'unité de voisinage, entre 12 et 20 ha (30 et 50 acres) pour aménager un parc de quartier, et entre 12 et 30 ha (50 et 75 acres) pour implanter un grand parc urbain.

5.3.5.4. Détermination de l'offre

L'offre consiste en un inventaire des parcs et des équipements qui permettent la pratique d'activités de loisir. Aussi, à cette étape, la *NRPA* propose un calcul de l'offre fondé sur l'estimation du nombre de personnes qu'un équipement peut accommoder par année. Ce calcul doit être effectué pour chaque équipement ou lieu d'activité situé dans un parc type - tel qu'il est défini au point 5.3.5.1. - pour lequel une NRNS est déterminée. La *NRPA* propose d'utiliser les rapports d'activité et les résultats d'une enquête effectuée auprès des gestionnaires d'équipements afin de déterminer le nombre de visites totales effectuées pour chacun. Elle insiste pour expliquer que le nombre moyen de visites par jour indique véritablement l'utilisation de l'équipement durant les jours normaux et de pointe. Ce nombre devrait aussi refléter le temps d'usage réel et non le temps où l'équipement est disponible (théoriquement 24 heures par jour). Ainsi, l'offre d'un parc d'unité de voisinage se calcule en additionnant le nombre de visiteurs par année qui ont fréquenté le terrain de jeu, à celui des personnes qui ont utilisé l'aire de pique-nique, à celui des personnes qui se sont promenées dans les sentiers, etc. Dans les faits, ce procédé ne mesure pas l'offre, mais une partie de la demande satisfaite.

Nous reviendrons ultérieurement sur cet aspect dans la critique de cette technique.

Les auteurs proposent la formule suivante pour le calcul de l'offre EUX

$$A = RFS \qquad (1)$$

où:

EU = Usage anticipé (nombre de visites/jour/unité)
A = Disponibilité (nombre de jours/année/unité)
RFS = Offre de l'équipement de loisir (nombre de visites disponibles/année/unité)

5.3.5.5. Détermination de la demande

À la cinquième étape, la *NRPA* recommande que la demande soit déterminée à l'aide d'une enquête scientifique systématique réalisée auprès de la population afin d'évaluer la demande réelle et la demande latente, la première comprenant les activités que les personnes pratiquent réellement, et la seconde, celles qu'elles souhaiteraient pratiquer si les conditions offertes étaient satisfaisantes par suite de la réduction des contraintes à la participation. Cette enquête devrait permettre de déterminer le nombre de personnes qui participent à une activité ainsi que la fréquence à laquelle elles le font afin de ramener cette observation à une demande *per capita* pour la population entière.

Voici la formule proposée pour le calcul de la demande

$$RFD = \frac{RP \times PF}{SS} \qquad (2)$$

où:

RP = Participation au loisir (nombre de participants/année/unité)
PF = Fréquence de participation (nombre de visites/année/unité)
SS = Taille de l'échantillon (nombre total d'occupants par ménage)
RFD = Demande de l'équipement de loisir (nombre de visites requises/ personne/année/ unité)

5.3.5.6. Service minimum requis pour la population

La sixième étape consiste à déterminer le nombre minimum de personnes qu'un parc ou qu'un équipement - terrain de jeu, aire de pique-nique, sentier, aire de repos et de détente, etc. - peut satisfaire par année.

La formule suivante permet de déterminer le service minimum requis :

$$MPSR = RFS = RFD \qquad (3)$$

où:

RFS = Offre de l'équipement de loisir (nombre de visites disponibles/année/unité)

RFD = Demande de l'équipement de loisir (nombre de visites requises/personne/année/ unité)

MPSR = Service minimum requis pour la population pour chaque équipement contenu dans un parc (nombre minimum de personnes qu'un équipement peut desservir/année/unité)

5.3.5.7. Norme relative au niveau de service par type de parc

La septième étape permet de calculer la norme relative au niveau de service (NRNS) par type de parc suivant la classification retenue à la première étape de ce processus. Rappelons que la NRNS correspond en anglais *à Level Of Service ou LOS* du guide du NRPA, qui traduit l'originalité de la nouvelle philosophie de planification de cette association professionnelle. La NRNS doit être calculée pour chaque activité déterminée à la deuxième étape de ce processus et pour chaque type de parc représentant une classe donnée telle qu'elle est identifiée à la première étape. La somme totale des personnes que les activités peuvent satisfaire dans un parc correspond à la population totale qu'un parc peut supporter. La population totale qu'un parc peut supporter divisée par 1000, divisée par la superficie retenue pour chaque classe de parc à l'étape trois, constitue la NRNS en ha/1 000[12] personnes.

Les formules ci-dessous résument la façon de calculer la NRNS pour chaque classe de parc :

$$TPS = \sum MPSR \qquad (4)$$

$$NRNS = PAC \div \frac{TPS}{1\,000} \qquad (5)$$

12. Comme la NRNS a été élaborée aux États-Unis, elle est exprimée en acres par 1 000 personnes.

où:

TPS = Population totale desservie par une classe de parc pour toutes les activités réalisées dans les équipements qu'il contient

MPSR = Service minimum requis pour la population pour chaque équipement qu'une classe de parc contient (nombre minimum de personnes qu'un équipement peut desservir/ année/unité)

NRNS = Norme relative au niveau de service

PAC = Nombre d'hectares déterminé pour chaque classe de parc

Cette procédure doit être effectuée pour chaque type de parc représentant une classe particulière (voir 5.3.5.1.) pour lequel le système désire calculer une norme relative au niveau de service (NRNS).

5.3.5.8. Détermination de la NRNS totale pour la municipalité

Pour calculer la norme relative au niveau de service total s'appliquant aux espaces verts minimums qu'une municipalité ou un comté devrait posséder afin de satisfaire la demande en loisir de la population, il faut additionner la NRNS obtenue pour chaque classe de parc.

La formule suivante résume l'opération :

NRNST = NRNS de la classe 1 + NRNS de la classe 2 + NRNS de la classe 3 + ... + NRNS de la classe n

où :

NRNST = Niveau relatif du niveau de service total

NRNS de la classe 1... à la ne = Niveau relatif du niveau de service de la classe 1, ensuite 2, 3,... jusqu'à la ne classe de parc

De l'avis des concepteurs de cette technique de planification, elle permet de déterminer le minimum d'espaces verts requis pour satisfaire les besoins d'une collectivité. L'exemple qu'ils fournissent pour prouver leur point de vue et faciliter l'apprentissage de la technique ne laisse aucun doute à ce sujet. Ainsi, en appliquant les normes recommandées antérieurement par la *NRPA,* une municipalité devrait posséder un minimum de 4 ha (10 acres) d'espaces verts par 1 000 habitants. En revanche, avec la technique NRNS appliquée à un cas type hypothétique, celui de « Greenville », les auteurs obtiennent un ratio minimum de 1,3 ha (3,19 acres / 1 000 habitants) pour cette municipalité de 20 000 âmes. Avec la norme de 4 ha/1 000 habitants (10 acres/1 000 habitants), cette municipalité devrait posséder 80 ha (200 acres) d'espaces verts ; avec la NRNS, elle n'aurait besoin que de 25,5 ha (63,8 acres) pour satisfaire les besoins

minimums de cette population. Cette différence de 54,5 ha (136,2 acres) représente une somme considérable d'argent qu'une municipalité n'aurait pas à investir pour l'achat ni l'entretien. Nul doute que cette approche sera très bien perçue par les administrateurs municipaux. Toutefois, est-elle susceptible de maintenir et d'améliorer le cadre de vie des collectivités ? L'avenir nous dira comment les villes et les comtés américains ont réagi à ce modèle.

5.3.5.9. Limites de la NRNS

La procédure d'utilisation de la norme relative au niveau de service comporte à notre avis quelques éléments susceptibles de compromettre son application ou, à tout le moins, de nécessiter une certaine prudence de la part de l'utilisateur. Ces aspects sont résumés ci-dessous en quatre points.

Calcul de l'offre

Pour éviter le piège qui consiste à considérer qu'un équipement peut être utilisé 24 heures par jour sans préoccupation pour la disponibilité ou les heures de temps libre des populations ni pour leur comportement en loisir, les auteurs de cette technique se servent des rapports de participation relatifs aux parcs ainsi que des résultats d'une enquête réalisée auprès des gestionnaires d'équipements pour déterminer l'offre. Toutefois, ce qui est pris en compte, c'est-à-dire le temps pendant lequel l'équipement est utilisé par la clientèle, ne détermine pas l'offre, mais une partie de la demande satisfaite. En effet, si l'équipement est sous-utilisé par manque de clientèle, l'offre existe malgré tout. Elle n'est pas limitée à l'usage qu'en fait la population. Par contre, si un équipement est surutilisé, l'offre risque d'être sous-évaluée, quoique, dans ce cas, l'évaluation de la demande puisse probablement corriger la situation.

Malheureusement, le document de la *NRPA* n'indique pas de façon précise la part qu'ont jouée les rapports de participation et de l'enquête réalisée auprès des gestionnaires d'équipements dans la détermination de l'offre. L'un a-t-il eu préséance sur l'autre ? Au Québec, peu de municipalités, probablement aucune même, consignent des données sur la fréquentation des parcs et terrains de jeux dans des rapports, si ce n'est dans le contexte d'activités organisées.

Calcul de la demande

Ce modèle exige des données fiables et précises pour permettre de procéder aux transformations mathématiques appropriées. Or, l'évaluation de la demande se fonde sur les résultats obtenus à partir d'une enquête portant sur l'occupation du temps libre de la population. Les fréquences de pratique ainsi obtenues ne sont pas objectives ni contrôlables. Les répondants aux questionnaires peuvent dire n'importe quoi sans que l'on puisse vérifier la justesse de leurs réponses. Ainsi, la demande réelle est déterminée par les activités que les répondants disent pratiquer; mais le font-ils réellement et avec la fréquence qû ils mentionnent ? Quant à la demande latente, elle est déterminée par les intentions de participer à différentes activités. Une intention ne peut pas être prise pour une certitude, surtout dans un domaine où la personne est libre de ses actions et de ses choix. Aucune obligation ne la contraindrait à maintenir un comportement si d'autres occasions plus intéressantes lui étaient offertes ou si des obstacles plus importants la forçaient à modifier son comportement (par exemple, l'obligation d'augmenter son temps de travail).

L'enquête par questionnaire représente un excellent instrument de détermination de la demande en loisir d'une collectivité; toutefois, l'usage que les auteurs en font dans le cadre de ce modèle nous paraît abusif. En effet, si les résultats d'une telle enquête permettent de déterminer avec assez de précision les tendances profondes d'une communauté, ils ne permettent toutefois pas de calculer avec « un semblant de précision » les espaces verts à conserver pour elle.

Capacité de charge d'un équipement

Ce modèle présuppose une capacité de charge illimitée des équipements. Même si les auteurs mentionnent à la troisième étape du processus qu'il faut déterminer l'espace requis pour chaque type de parc, ils ne fournissent aucun guide permettant de déterminer l'espace nécessaire à l'implantation, par exemple, d'un parc d'unité de voisinage. Dans la présentation de leur modèle, ils affirment que les superficies pour les parcs devraient s'appuyer sur les principes d'aménagement généralement reconnus. Toutefois, ils n'insèrent dans leur modèle aucune variable qui tienne compte de ce facteur que nous considérons extrêmement important pour assurer la pérennité des ressources, une pratique sécuritaire et la satisfaction de la clientèle.

5.4. CONCLUSION

La quantité d'espaces verts dont devrait disposer une collectivité afin de satisfaire ses besoins et de protéger ou même d'améliorer la qualité de son environnement repose exclusivement sur un jugement de valeur des décideurs locaux et soulève un problème plus fondamental au niveau de l'éthique sociale. Jusqu'à présent, la NRPA prônait un modèle de redistribution des ressources unique et uniforme duquel la ségrégation fondée sur la richesse était virtuellement absente. Même si, dans les faits, cette ségrégation demeure bien réelle, au moins, en théorie, cette association cherchait véritablement à améliorer le cadre de vie des personnes, indépendamment de leur appartenance sociale. Le modèle qu'elle propose maintenant subordonne la qualité de l'environnement d'une collectivité à son niveau de richesse. Outre le fait que ce facteur influençait déjà considérablement le cadre bâti des collectivités, une telle position ne fait que renforcer cette tendance et fournit aux décideurs des arguments pour allouer les maigres ressources des collectivités plus pauvres ou moins politisées à d'autres fins, contribuant ainsi à réduire les espaces verts publics disponibles pour le bien-être collectif. Pis encore, les concepteurs de ce modèle insistent pour mentionner que *les normes produites constituent un minimum.* Néanmoins, dans leurs exemples, ils indiquent les espaces verts excédentaires qui pourraient être retournés sur le marché immobilier. Leur discours ne semble pas être corroboré par les actions proposées dans les recommandations et semble conforter celui des gestionnaires et des élus, qui ont plutôt l'habitude de percevoir les normes comme un maximum. Cette technique s'inscrit parfaitement dans le discours néolibéral des années 1990, et elle s'oppose tout aussi fortement au courant écologique qui vise à réintégrer les espaces verts dans le cadre de vie quotidien des populations.

La complexité de son application, la philosophie qui la sous-tend, le jugement de valeur sur lequel se fonde la détermination des superficies de même que les résultats anticipés nous incitent à recommander une extrême prudence dans l'utilisation de cette technique. Elle vise systématiquement à réduire la quantité d'espaces verts dans une collectivité, à moins que ne soient prévus dans le modèle des espaces suffisamment grands pour chaque type de parcs faisant partie du système de classification d'une municipalité.

Chapitre 6

APPROCHE INSTRUMENTALE

L'approche instrumentale consiste en l'application d'une ou de plusieurs techniques d'évaluation de la demande à partir de sources primaires d'information, c'est-à-dire habituellement des personnes ou des représentants d'organismes publics ou privés. Elle est essentiellement fondée sur l'évaluation des demandes individuelles, chaque organisme y étant considéré comme une entité unique. Le questionnaire, l'entrevue et l'observation servent d'instruments de collecte de données; les répondants n'ont jamais à exprimer leur opinion face à un groupe. Si le mode d'enregistrement de l'information est direct, les résultats obtenus nécessitent néanmoins un processus de transformation plus ou moins complexe afin d'assurer le passage cohérent entre les données et l'évaluation de la demande en équipements.

6.1. PRINCIPES

L'approche instrumentale repose sur la prémisse selon laquelle il est possible de déterminer les besoins d'un échantillon de population, d'en inférer les résultats à l'ensemble de celle-ci et de transférer ces derniers en demande d'équipements.

Quatre principes fondent cette approche : 1) la personne est capable et accepte d'exprimer ses besoins au moyen d'un instrument d'évaluation; 2) les résultats ainsi obtenus peuvent être inférés à l'ensemble de la population sur laquelle portent les observations ; 3) il est possible de transférer, de façon logique, les aspirations en demande d'activités et cette dernière, en demande d'équipements de loisir; 4) les personnes ont les moyens, le désir et la volonté de satisfaire leurs besoins, et l'organisme responsable du système d'offre de services peut réaliser les conditions qui en facilitent la satisfaction.

L'approche instrumentale s'avère la plus valable pour véritablement estimer la demande d'une population. Néanmoins, elle possède plusieurs limites importantes que l'énumération de ces principes pourrait occulter et auxquelles le planificateur doit prêter son attention. Nous examinerons ces limites dans la discussion portant sur les objectifs ci-dessous.

6.2. OBJECTIFS

Cette approche est principalement utilisée aux *fins* suivantes: 1) *évaluation des services* rendus au public; 2) *détermination de la préférence des usagers* en matière de loisir; 3) *détermination du sens et de l'intensité des changements à* venir dans une communauté; et 4) *quantification de la demande* d'équipements de loisir.

Examinons plus en détail chacun de ces objectifs.

6.2.1. Évaluation des services

L'approche instrumentale s'utilise fréquemment afin d'évaluer un service de loisir en fonction des perceptions, soit d'un membre du personnel de l'organisation (l'évaluateur), soit des personnes à qui s'adresse ce service. Compte tenu des moyens financiers de l'organisation et de l'intention des planificateurs, l'évaluation peut porter sur une ou plusieurs dimensions du service de loisir, à savoir son orientation générale, son administration, ses programmes, son personnel, ses équipements et ses modèles d'évaluation. Évidemment, le résultat final recherché par l'évaluation consiste en des recommandations visant l'amélioration du service, donc en une modification de l'offre afin de mieux répondre à la demande.

L'évaluation peut être *normative, quantitative ou qualitative.* La première consiste en l'application d'un instrument comportant des critères d'évaluation établis et normalisés ; la deuxième comprend des mesures de performance ; et la troisième est centrée sur la valeur attribuée par les individus aux services de loisir et à leur signification pour la communauté.

Les limites générales de l'évaluation *normative* ont été démontrées par Bannon (1976) à partir des modèles d'évaluation de Dunn et Hatry (1971) et de Van der Smissen (1972) - ce dernier a été adapté au Québec en 1975 et revu en 1987 par D'Amours. Les liens entre les critères d'évaluation - qui sont normalisés - et l'efficacité de l'action planificatrice n'ont pas encore été établis, selon Bannon. Il n'est pas du tout évident, en effet, qu'en satisfaisant pleinement à un critère ayant été reconnu comme valable, on s'assure automatiquement de la pertinence du processus de planification. De plus, si ces critères sont mal compris, ils peuvent devenir des fins en eux-mêmes; les services de loisir risquent alors d'orienter leur action non vers la satisfaction de la clientèle, mais vers l'atteinte des critères témoignant de leur propre efficacité. De cette façon, ils contournent la nécessité d'évaluer la demande puisqu'ils ont l'assurance de satisfaire la population par l'intermédiaire des critères.

Il faut également considérer la forme de l'évaluation. Habituellement, les instruments d'évaluation normative sont globaux; on n'essaie pas d'y analyser les détails, par exemple la valeur de la programmation relativement à son impact réel dans la communauté.

Enfin, le jugement porté sur l'atteinte des différents critères relève généralement du directeur de l'organisme ou d'un membre du personnel; la clientèle n'est donc pas concernée, et l'évaluation ne dépend que du point de vue d'une seule personne.

L'évaluation *quantitative,* pour sa part, peut porter sur l'efficacité administrative dans laquelle entre principalement en ligne de compte la relation entre les intrants - coûts de production d'une activité, personnel concerné, etc. - et les extrants - nombre de participants à cette activité. Formulée de cette façon, « elle implique le calcul de coûts unitaires de certaines activités » (Divay, *1974).* Elle peut également servir à mesurer l'efficacité des services de loisir dans la communauté. Dans ce cas, « l'analyse de l'efficacité prend en considération les relations extrants/objectifs (état recherché de la situation) » (Divay, 1974). En loisir, cette évaluation s'effectue généralement en comptabilisant les services rendus au public par le biais des taux de participation enregistrés.

Ce type d'évaluation facilite la comparaison des services rendus au public par différentes villes, mais n'est valable que si celles-ci adoptent les mêmes méthodes d'enregistrement des données, ce qui est rarement le cas. Elle prête aussi le flanc à deux critiques de taille quant à son utilisation comme instrument d'évaluation de la demande. La première porte sur l'évaluation des services de loisir qui n'y est pas faite par rapport aux besoins de la communauté, mais toujours par rapport à l'offre produite. Elle ne permet que rarement de mesurer le niveau de satisfaction de la

population, mais plutôt son niveau de participation ; elle ne permet guère davantage de déterminer les causes de l'absence de participation. Elle ne fournit donc que peu d'indices susceptibles d'améliorer l'offre de services pour satisfaire aux demandes actuelles, aucune norme contextuelle nécessaire à la prévision de nouvelles demandes, ni aucun élément permettant de donner naissance à une nouvelle demande. La seconde critique s'applique au concept de performance. Pour porter un jugement sur l'efficacité d'un service à partir d'une donnée mesurable quantitativement, il faut que soient préalablement établis des critères de référence validés ou normalisés définissant le minimum, le maximum et l'optimum d'un système. D'une part, un tel instrument de référence n'existe pas, à notre connaissance, et nous doutons qu'il puisse voir le jour à court terme; d'autre part, s'il existait, la boucle serait bouclée puisqu'on reviendrait à un schéma d'évaluation des plus normatifs.

L'évaluation *qualitative* vise pour sa part à mesurer l'adéquation entre les services de loisir rendus au public et la demande au sens où nous l'utilisons dans ce manuel *(cf.* chapitre 2). En raison de son caractère éminemment subjectif, elle se heurte à une des critiques fondamentales vis-àvis de l'approche rationaliste décrite par Friedmann et Hudson (1974), pour laquelle, d'ailleurs, il ne semble pas encore y avoir eu de réponse satisfaisante. Comment, en effet, évaluer le bien-être communautaire ? Cette forme d'évaluation devrait normalement mesurer, d'une part, le bien-être que rapporte à la personne l'action d'un service de loisir et, d'autre part, les préférences de la communauté relativement aux objectifs de ce service. Ces deux éléments paradoxaux et inconciliables, semble-t-il, dans lesquels la somme des demandes personnelles ne correspond pas nécessairement aux objectifs dominants d'une communauté, représentent l'obstacle majeur à l'utilisation de cette forme d'évaluation.

6.2.2. Détermination des préférences personnelles

L'élaboration d'un plan de développement requiert une bonne connaissance des intérêts de la population, de ses attitudes par rapport au loisir et de ses opinions sur toutes les décisions susceptibles de la concerner. Or, l'approche instrumentale consiste en l'accumulation d'éléments factuels tels que des données sociodémographiques ou d'éléments non factuels - ceux-ci étant souvent les plus importants - visant à révéler les attitudes, les sentiments ou les opinions de la population au sujet d'une situation existante. On cherche à y déceler la perception des répondants principalement quant à leurs comportements, leurs préférences et leurs intérêts en loisir. Généralement, on tente de savoir s'ils connaissent l'envergure des programmes et les possibilités qui leur sont offertes, ainsi

que leurs recommandations à propos des programmes et des équipements susceptibles de satisfaire leurs besoins.

L'élaboration d'un instrument fiable de détermination des dimensions précitées ne présente généralement pas de difficulté majeure pour le planificateur qui effectue son étude sur une population captive, c'est-à-dire facilement identifiable grâce à son appartenance à un organisme en tant que productrice ou bénéficiaire de services (p. ex. la clientèle scolaire). Dans le cas où les résultats doivent servir à orienter les décisions d'un service public, le problème devient plus complexe cependant. Il faut s'assurer que les observations, généralement obtenues à partir d'échantillons de la population, correspondent à celles de la population réelle. Étant donné que les services de loisir s'adressent à tous les groupes d'âge, l'échantillonnage et la conception des instruments d'analyse doivent permettre l'adaptation aux exigences des divers groupes. Par exemple, comment concevoir un instrument permettant d'évaluer les désirs de participation des jeunes de trois à cinq ans et de six à neuf ans, et comment obtenir une juste représentation de cette population dans l'échantillon de base ? La question est si complexe que la plupart des enquêtes effectuées à l'échelle nationale, provinciale ou locale pour connaître la participation des Québécois aux activités de loisir excluent systématiquement les populations âgées de moins de 18 ans. Les données accumulées sont obtenues de façon indirecte, c'est-à-dire par l'intermédiaire des populations plus âgées (tuteurs, pères ou mères, en l'occurrence). Et une fois même le problème des groupes d'âge résolu, il reste à déterminer la valeur de l'observation d'une attitude, d'un sentiment ou d'une opinion comme variable causale.

6.2.3. Détermination du sens et de l'intensité des changements

Les planificateurs s'attendent à ce que l'approche instrumentale leur fournisse suffisamment d'indices ou de données pour leur permettre de prévoir le sens et l'importance des changements dans le domaine du loisir. Une telle attente suppose non seulement la connaissance d'un passé ayant des incidences sur l'avenir, mais aussi la prévision des nouvelles tendances n'ayant aucun antécédent ou référent historique. La projection des tendances passées produit un schéma de croissance de nature quantitative excluant toute forme d'innovation, soit dans l'augmentation des possibilités de nouvelles formes de loisir, soit dans la modification du système d'offre. En effet, presque toutes les formes de projection reposent sur la supposition selon laquelle, pour la durée de projection, le système ne subira aucune modification interne ou externe susceptible de changer les comportements en loisir de la population étudiée. Cette approche est, par conséquent, éminemment statique.

Mathématiques ou intuitives, ces projections se fondent sur des données collectées auprès des personnes ou des représentants d'organismes chez qui l'on cherche à connaître les préférences en matière de participation à un moment déterminé. Cependant, ces préférences peuvent varier ou revêtir une certaine permanence. Quel est donc le niveau de permanence d'un goût manifesté chez une personne à l'occasion d'une enquête ? Cette question acquiert plus d'importance lorsqu'on l'applique au représentant d'un organisme de loisir qui exprime certains besoins et intentions de changement au nom de son groupe. Comme nous l'avons déjà mentionné, le taux annuel de rotation à la direction des organismes communautaires est considérable. Or, Wildavjky (1973) a très bien démontré la discontinuité dans la poursuite d'objectifs lorsque changent les personnes aux postes de commande. Dès lors, comment anticiper le sens et les répercussions de ces changements ?

6.2.4. Quantification de la demande d'équipements de loisir

Bien que cet objectif soit toujours recherché, il est rarement atteint. Il requiert en effet l'existence d'un lien logique entre les observations réalisées au moyen des techniques contenues dans l'approche instrumentale et la prévision de la demande. Or, nous l'avons souligné, ce lien n'existe pratiquement jamais lorsque la détermination de la demande s'effectue à partir d'échantillons de population. Toutefois, lorsque cette opération porte directement sur toute une population, au sens statistique du terme, (par exemple celle des organismes communautaires), les résultats obtenus couvrent véritablement l'ensemble des besoins de cette population. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'établir des liens logiques, mais plutôt d'ordonnancer l'information recueillie.

Si la détermination de la demande porte sur les personnes, l'instrument doit être conçu de manière à recenser certaines données sociodémographiques, les temps de pratique préférés des utilisateurs, les comportements en loisir, les attitudes et les opinions des utilisateurs relativement aux services offerts. L'analyse des comportements doit permettre au planificateur de déterminer les activités de loisir que les répondants pratiquent ou aimeraient pratiquer ainsi que la fréquence de pratique. Ce niveau de détails exigé afin d'établir un lien logique entre les observations et la quantification des équipements suppose l'introduction de séries de questions qui alourdissent considérablement l'instrument et réduisent la qualité des informations.

Dans le cas où la détermination de la demande porte sur les organismes communautaires, l'instrument s'applique à ceux dont les objectifs se limitent habituellement à certains champs d'intervention et permet ainsi

d'éviter l'élaboration d'instruments trop détaillés. Toutefois, la critique présentée au point 6.2.3. ci-dessus demeure valable.

6.3. TECHNIQUES

L'approche instrumentale regroupe habituellement *cinq techniques :*

1) l'enquête directe auprès des personnes; 2) l'enquête directe auprès des organismes; 3) l'observation directe; 4) l'estimation qualitative de l'activité; et *5) l'estimation du niveau de satisfaction de l'usager.*

Avant de procéder à la description de chacune de ces techniques, rappelons brièvement les problèmes généraux de validité et de fidélité associés à leur utilisation, et susceptibles d'introduire un biais dans les résultats. Selltiz *et al.* (1977, p. 164-168) énumèrent 10 sources d'erreurs reliées à la conception et à l'application des instruments de mesure.

Différences réelles des caractéristiques à mesurer

Compte tenu de la complexité de l'être humain, les différences observées dans un comportement, même lorsque l'instrument de mesure convient, peuvent dépendre d'autres facteurs - influence de variables externes - impossibles à évaluer dans un système ouvert.

Différences entre les caractéristiques stables de la personne

Les attributs relativement stables de la personne tels l'intelligence, le niveau d'éducation et les traits de personnalité contaminent les résultats en la prédisposant à présenter une image positive d'elle-même - « désirabilité sociale » - et à être d'accord avec les propositions qui peuvent se dégager à la lecture d'un questionnaire ou de l'audition d'une entrevue - « prédisposition à être d'accord ».

Différences relatives aux facteurs personnels et transitoires

La santé, l'état d'esprit, le niveau de fatigue peuvent fluctuer sur de courtes périodes de temps chez une personne et affecter la qualité de l'information obtenue. De même sa motivation et son intérêt pour le sujet à l'étude conditionnent nécessairement le degré d'attention qu'elle y porte.

Différences liées aux facteurs situationnels

L'environnement où se déroule une entrevue ou le contexte dans lequel la personne remplit un questionnaire peuvent entraîner des variations

interindividuelles considérables susceptibles de nuire à l'interprétation des résultats. Ainsi, le bruit, la présence d'autres personnes, l'absence d'anonymat, les distractions et l'atmosphère générale agissent sur l'attitude du répondant et, par voie de conséquence, sur la qualité de la recherche.

Différences relatives à la façon de procéder

Le planificateur d'une recherche trace généralement un scénario stable à suivre pour assurer 1'uniformité de la collecte et du traitement des données. Cependant, il arrive parfois que des interviewers délaissent les directives pour rendre l'exercice moins monotone ou que des codificateurs effectuent les vérifications de manière un peu distraite ou nonchalante. La rigueur dans l'administration de la recherche constitue le seul rempart contre ce genre de variation.

Différences relatives au choix des énoncés d'un questionnaire

Un questionnaire comprend nécessairement un nombre limité de questions ou d'énoncés. Or, le choix des éléments retenus pour l'analyse d'un phénomène n'en recouvre généralement pas tout l'univers. Cette réduction risque donc aussi d'induire des différences dans les résultats.

Différences relatives à la précision ou à la clarté de l'instrument de mesure

Une question longue ou ambiguë, un terme difficile ou chargé d'une connotation particulière peuvent induire des interprétations différentes et des réponses nullement ou indirectement liées au phénomène étudié.

Différences relatives à des facteurs techniques

Des facteurs techniques tels qu'une mauvaise impression du questionnaire, une page manquante lors de la reliure, un espace déficient pour écrire les réponses, des cases à cocher éloignées des questions, etc. constituent une autre source potentielle d'erreurs. Un prétest et une vérification minutieuse de l'instrument avant son administration diminuent les risques, mais ne les suppriment pas complètement.

Différences relatives au format de l'instrument

Le format de l'instrument prédispose à le traiter avec soin, de manière cavalière ou même à l'ignorer complètement. Un questionnaire bien

présenté, facile à lire, simple à manipuler dispose positivement le répondant. De la même façon, la tournure des phrases peut être conçue pour décourager les réponses mécaniques. L'administration d'un prétest diminue aussi les risques associés à ce type de variation.

Différences relatives aux erreurs de traitement des données

La codification, l'élaboration des tableaux, la saisie des données, les traitements statistiques, la retranscription des données constituent autant de sources d'erreurs qu'il est possible de réduire au minimum par la vérification systématique des opérations.

Tous ces facteurs doivent donc être constamment présents à l'esprit du chercheur lorsqu'il élabore ses instruments de mesure afin d'en augmenter la validité et la fidélité. Les planificateurs, pour leur part, recourent généralement à l'arsenal des méthodes et des techniques de recherche mises au point par les chercheurs en sciences sociales. Un nombre impressionnant de livres spécialisés ont d'ailleurs été publiés sur ce sujet: Gauthier, 1998; Pineault et Daveluy, 1995; Quivy et Van Campenhoudt, 1995; Abbey-Livingston et Abbey, 1992; Deslauriers, 1991; Tremblay, 1991 ; Mayer et Ouellet F., 1991 ; Contandriopoulos *et al.,* 1990. Le lecteur soucieux de rafraîchir ou d'approfondir ses connaissances dans le domaine de la recherche y trouvera des informations pertinentes.

Nous présenterons, dans les pages qui suivent, les techniques constituant l'approche instrumentale ainsi que les éléments positifs et négatifs associés à chacune d'elles. Nous ne reviendrons cependant pas sur les difficultés usuelles propres à la construction des instruments de recherche tels que le questionnaire, l'entrevue et l'observation, lesquelles sont abondamment traitées dans les ouvrages spécialisés.

6.3.1. Enquête directe auprès des personnes

L'enquête directe auprès des personnes consiste en l'application d'un questionnaire ou d'une entrevue auprès d'un échantillon de personnes formant la communauté soumise à un processus de planification. L'instrument peut quelquefois être administré à l'ensemble de la population.

Ce processus est censé permettre de diagnostiquer les déficiences du système d'offre en loisir relativement aux espaces et aux équipements, aux programmes, au personnel, à l'organisation, à l'aide financière et à la coordination ; il doit également servir à faire des prévisions. On y recueille les préférences, les désirs et les opinions de chaque personne sélectionnée par échantillonnage. L'appartenance à un groupe ou à une organisation

ne constitue d'ailleurs pas un facteur d'inclusion ni d'exclusion. Par conséquent, cette technique est excellente pour obtenir le point de vue de Monsieur ou de Madame Tout-le-monde qui ne fait partie d'aucune organisation, donc pour prendre le pouls du système non organisé de la structure municipale. Lorsque l'échantillonnage assure la représentation spatiale et par groupes d'âge de la population, le planificateur peut avoir la quasi-certitude que les résultats obtenus reflètent adéquatement les idées de toute la population. De plus, si la construction des instruments et leur application sont suffisamment rigoureuses, on évite généralement toute forme de manipulation d'opinion et d'erreurs, sauf celles, difficilement contrôlables, dues aux phénomènes de désirabilité sociale et de prédisposition à être d'accord (Phillips, 1971, voir Selltiz *et al.,* 1977, p. 164).

La technique par entrevue directe comporte néanmoins des difficultés susceptibles de réduire son utilisation dans un processus de planification. Que la collecte des données soit effectuée par l'envoi d'un questionnaire ou l'administration d'une entrevue, il n'en demeure pas moins que la construction d'un instrument valide et fidèle, son administration et le traitement des données exigent une démarche scientifique qui nécessite l'engagement d'un personnel spécialisé dans les enquêtes et les sondages. Naturellement, l'application de cet instrument requiert plus de temps que celle des autres techniques, ce qui prolonge le processus de planification et augmente les coûts. De plus, l'information nécessaire à la prévision exige l'élaboration d'une quantité de questions détaillées qui réduisent considérablement la validité du questionnaire et entraînent des frais prohibitifs. Enfin, au terme du cheminement, le planificateur devrait être en mesure de transférer cette information en demande précise. Or, très peu de plans de développement en loisir que nous avons examinés jusqu'à présent (et cités antérieurement) dans lesquels cette technique a été utilisée permettent de constater que ce transfert a été réalisé.

Les remarques ci-dessus ne remettent pas en cause l'utilisation de cet instrument comme outil de planification, mais interpellent plutôt le planificateur quant aux exigences particulières à respecter.

Cas de la consultation de la population de Chambly

En septembre 1991, la ville de Chambly mandatait l'Équipe de recherche sur les déterminants de la pratique du loisir du Département des sciences du loisir de l'Université du Québec à Trois-Rivières pour effectuer une étude générale des besoins en loisir de sa population. Celle-ci comprenait quatre grandes parties : une consultation de la population, une évaluation des besoins des organismes communautaires, une étude par analogie et une estimation des besoins en espaces verts et équipements de loisir

(Soubrier et Ouellet, 1992). Seul le premier point est traité ci-dessous puisqu'il s'agit d'illustrer et de critiquer le processus d'évaluation des besoins réalisé à partir d'une consultation de la population.

Afin d'assurer une représentativité adéquate des divers groupes composant la population de Chambly, les concepteurs du projet ont décidé de consulter la population âgée de 18 ans et plus, les jeunes de 12 à 17 ans et les enfants de 2 à 11 ans (ces derniers par l'intermédiaire de leurs parents). Trois questionnaires adaptés à ces populations ont été élaborés afin de déterminer les activités pratiquées, les endroits fréquentés, les activités désirées, les contraintes à la participation, les opinions relativement aux activités offertes dans cette ville et la préférence des répondants relativement à deux autres éléments propres à Chambly, mais qui ne concernent pas directement l'évaluation des besoins.

Un échantillon au hasard systématique de la population de plus de 18 ans a été constitué à partir de 6 strates correspondant aux districts électoraux de la municipalité. La liste électorale de la municipalité mise à jour en 1991 a servi de base de sondage. Un questionnaire a été distribué de main en main à chaque personne composant l'échantillon et récupéré par voie postale'. De plus, une section adaptée aux jeunes de 2 à 11 ans avait été jointe et était destinée aux parents'. Elle devait être remplie seulement par les répondants chefs de famille pour l'enfant dont le prochain anniversaire était le plus rapproché de la date du sondage. Afin de déterminer les besoins des jeunes de 12 à 17 ans, des questionnaires ont été distribués aux élèves de Chambly qui étaient inscrits à l'une des 3 écoles secondaires[3]. Comme la clientèle de ces écoles provenait de différentes villes, l'équipe de recherche a été obligée de procéder à un échantillonnage accidentel en invitant par l'interphone les étudiants de cette ville à venir durant l'heure de dîner remplir un questionnaire dans un endroit déterminé de l'école[4].

1. Trois cent soixante-deux questionnaires ont été retournés ; taux de réponse 52,7%.
2. Quatre-vingt-dix-sept chefs de famille ont rempli la section réservée aux enfants.
3. L'expérience réalisée dans les écoles de la région de Trois-Rivières nous ayant démontré qu'il était important d'entrer en contact direct avec chaque répondant afin d'assurer un taux de réponse suffisant, nous avions décidé de distribuer et de récupérer le questionnaire de main en main.
4. Cent quarante et un adolescents ont répondu à l'invitation et rempli le questionnaire.

Cette méthodologie a permis de déterminer les besoins de toute la population sans exclusion de groupes d'âge particuliers. De plus, la technique du questionnaire utilisant un échantillonnage au hasard systématique a rendu possible la généralisation des résultats à l'ensemble de la population avec une marge d'erreur de 5 % et un niveau de confiance de 95 % pour la population adulte.

En revanche, pour les enfants et les adolescents, compte tenu du nombre limité de répondants consultés, les données doivent être interprétées avec circonspection. On peut considérer que dans l'ensemble, elles reflètent une tendance générale liée au comportement et aux problèmes de ces deux groupes en situation de loisir. Cependant, étant donné que ces jeunes forment la clientèle la plus importante d'un service public de loisir, l'expérience nous a montré qu'il serait opportun de concevoir des techniques de consultation adaptées à eux afin d'orienter plus efficacement les politiques municipales dans ce secteur particulier.

6.3.2. Enquête directe auprès des organismes

L'évaluation de la demande en loisir des organismes communautaires peut s'effectuer au moyen de l'enquête directe. Un instrument est alors construit en vue de déterminer clairement leurs besoins actuels et futurs, et peut être administré par questionnaire, par entrevue ou par ces deux moyens, ce qui augmente la validité de l'information obtenue. Seules sont considérées ici les enquêtes qui s'adressent à tous les organismes communautaires du milieu à l'étude. Dans le cas où des échantillons sont prélevés, la critique s'appliquant à la technique d'enquête auprès des personnes est pertinente. Compte tenu des objectifs très variables de chaque organisme, cette dernière façon de procéder paraît peu valable.

Lorsque tous les organismes sont consultés, par contre, il est possible de recenser avec une remarquable précision les demandes actuelles de chacun sur les plans de l'administration, des programmes, du personnel, des finances ou des équipements. Les demandes peuvent s'étendre à leurs besoins de développement anticipés à court terme (deux ans). Elles représentent naturellement celles de la structure organisée de loisir et non celles de l'ensemble de la communauté.

Normalement, l'élaboration et l'application de l'instrument ainsi que la collecte des données ne requièrent pas de personnel spécialisé. Seules quelques consultations d'experts suffisent à assurer l'obtention de résultats valables. Il est généralement préférable que la collecte de données s'effectue par entrevue afin de garantir une bonne compréhension des questions, des réponses complètes et d'introduire une relation personnelle

dans le processus. On prépare ainsi la mise sur pied d'un programme de participation visant à assurer ultérieurement la réalisation des propositions issues de cette consultation.

Cette technique comporte naturellement le désavantage de ne pas permettre d'anticiper les changements causés par les facteurs transitoires propres à chaque organisme. En effet, un simple changement de conseil d'administration peut impliquer une modification dans les intentions de croissance de l'organisme. De plus, comme la majorité des conseils d'administration des organismes communautaires n'est pas dotée de personnel permanent, la structure repose presque complètement sur le personnel bénévole. L'effort de rationalisation et de prévision exigé pour amener ces organismes à déterminer leurs intentions de développement et les conditions qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs constitue donc un exercice difficile dont les résultats ne sont pas toujours probants.

Cas de la consultation des organismes communautaires de Chambly

Dans chaque ville, un nombre significatif d'organismes œuvrent sur le plan communautaire, soit pour offrir directement des activités ou des services à leurs membres, en loisir ou à d'autres fins communautaires, soit pour amasser des fonds afin d'aider une cause sociale, soit encore comme groupes de pression reliés au maintien ou à la défense du bien-être communautaire. La plupart doivent leur survie au soutien professionnel, technique, logistique ou financier de la municipalité. Aussi, dans *l'Étude des besoins en loisir de Chambly* (Soubrier et Ouellet, 1992) présentée très brièvement au point 6.3.1., l'une des étapes consistait en l'évaluation des besoins des organismes communautaires de cette ville.

Un questionnaire portant sur « le profil des organismes, le niveau de satisfaction des organismes, les rôles que le Service loisir et culture devait jouer, la définition des besoins actuels et futurs » (Soubrier et Ouellet, 1992, p. 18) et sur deux autres points spécifiques de cette ville a été envoyé aux 68[5] organismes répertoriés par le Service loisir et culture. Par la suite, l'équipe de recherche de l'Université du Québec à Trois-Rivières a communiqué systématiquement avec chacun d'eux pour, d'une part, vérifier s'ils avaient bien reçu le questionnaire et s'ils avaient l'intention d'y donner suite et, d'autre part, les inviter à une entrevue

5. Soixante et un questionnaires ont été retournés par la poste et 51 organismes ont accepté l'invitation de rencontrer un membre de l'équipe de recherche. Tous les questionnaires reçus ont pu être traités, ce qui représente un taux de réponse de 90 %.

individuelle afin de s'entretenir avec eux et d'obtenir leurs points de vue sur les loisirs offerts par la municipalité.

L'analyse des résultats a permis de distinguer six types d'organismes: culturels et patrimoniaux, sportifs et de plein air, communautaires, religieux, professionnels et d'affaires ainsi que les clubs sociaux. L'entrevue a fourni l'occasion de compléter et de vérifier la justesse des demandes formulées dans le questionnaire. Elle a également offert la possibilité aux personnes consultées d'exprimer leurs points de vue ou de faire des suggestions susceptibles d'améliorer les services de la municipalité.

Une telle façon de procéder a véritablement permis de mettre au jour les besoins des organismes. Il importe toutefois de noter que ces besoins peuvent changer plus ou moins rapidement selon la durée du mandat des répondants.

6.3.3. Observation directe

Cette technique consiste à observer de façon plus ou moins structurée une situation ou un milieu avec l'intention d'en évaluer la demande propre. L'observateur peut avoir recours à différentes formes d'enregistrement des données : simple prise de notes, notes-échantillons, anecdotes et listes de pointage (Laperrière, 1998, *in* Gauthier; Veal, 1992; Bordeleau, 1987; Bickman, 1977, in Selltiz *et al.).*

Les architectes en structure ou les architectes du paysage recourent fréquemment à l'observation directe dans le cadre d'aménagements ponctuels. L'application qu'ils en font est en général moins structurée que celle que l'on propose dans les ouvrages spécialisés en sciences sociales. Nous n'avons cependant pu retracer aucun plan de développement conçu à partir de données accumulées au moyen de cette technique. Seul Hester (1984) la détaille et en fournit des exemples d'application, mais encore une fois, pour des projets d'aménagement ou de réaménagement particuliers. L'absence d'ouvrages de référence portant sur les techniques d'observation (Bickman, 1977, *in* Selltiz *et al.)* peut probablement en expliquer le petit nombre de cas d'application pour l'évaluation de la demande de toute une communauté. En revanche, elle sert fréquemment à des fins d'évaluation de sites, d'équipements ou d'installations, par exemple pour l'évaluation des appareils de jeu (Lesage, 1994) ou des aménagements (Deslauriers, 1995) dans les parcs.

Hester (1984) décrit *trois types d'observations* appliqués à l'aménagement. Le premier consiste en *l'observation des activités* qui se déroulent sur un site. Les données portant sur la nature des activités, l'âge, le sexe et la race des participants sont enregistrées directement sur des listes

précodifiées. Le deuxième, *l'observation des interactions,* vise l'enregistrement du genre de relations sociales des usagers : impersonnelles, coopératives, compétitives, conflictuelles ou d'accommodation. Le troisième, *l'observation écologique et cartographique,* le plus courant, permet d'établir les relations entre le genre d'activité pratiquée et l'interaction sociale privilégiée par les clientèles. Dans ces trois cas, les données sont systématiquement enregistrées selon un code préétabli portant sur les activités et les genres de relations à des intervalles définis.

Cette technique résiste aux critiques formulées au sujet des deux premières concernant la validité extrinsèque (Bickman, 1977, *in* Selltiz *et al.).* En effet, l'observation directe d'événements réels, principalement lorsqu'elle est dissimulée, permet d'obtenir une très grande validité. Cet auteur cite en exemple un grand nombre de chercheurs corroborant son point de vue (Rosenbery, 1969; Sigall *et al.,* 1970; Abelson, 1972; Liska, 1975; Sechrest, 1969; et lui-même, 1971) après avoir eux-mêmes constaté la faible concordance entre les réponses obtenues par le questionnaire ou l'entrevue et le comportement effectif des personnes.

L'observation directe constitue donc une excellente technique afin de permettre de découvrir ce que les gens font réellement. Elle s'avère utile pour l'analyse des situations existantes, la définition d'un problème et la projection, jusqu'à un certain point, des modèles d'utilisation. Elle est flexible, en ce sens qu'une fois l'instrument construit et testé pour sa fidélité et sa validité, il peut s'appliquer à d'autres projets d'aménagement analogues (Hester, 1984).

Elle se révèle cependant assez coûteuse et requiert les services d'un professionnel pour la conception et l'application de l'instrument, ainsi que pour le traitement et l'analyse des données. De plus, selon Hester (1984), elle ne facilite pas la naissance de nouvelles idées, la définition de buts, la détermination d'options d'aménagement, l'évaluation et la réalisation de choix ainsi que la résolution de conflits. Elle convient mieux à la définition des hypothèses qu'à leur vérification. Enfin, Bickman (1977, *in* Selltiz *et al.)* rappelle les questions de déontologie et de responsabilité juridique qu'elle soulève lorsque la dissimulation est complète ou partielle. Si une telle restriction ne remet pas en cause la valeur de cette technique, elle fait cependant problème quant aux conséquences de son application sur la vie privée des citoyens.

Cas de l'évaluation des parcs de Chambly

À la suite de l'étude des besoins en loisir de la population de Chambly en 1992, cette municipalité a confié à l'équipe de recherche sur les déterminants de la pratique du loisir de l'Université du Québec à Trois-Rivières le

mandat de réaliser *un Plan directeur des espaces verts et des équipements récréatifs* (Soubrier et Ouellet, 1994, p. 1) dont les objectifs étaient de :

1. *Préciser les intentions de la ville de Chambly relativement à son système de parcs, son réseau d'espaces verts et ses équipements récréatifs pour satisfaire les besoins actuels et futurs de sa population ;*
2. *Produire un modèle de distribution des parcs, des espaces verts et des équipements récréatifs qui serve de cadre de référence commun aux intervenants municipaux;*
3. *Déterminer les améliorations à apporter au réseau d'espaces verts et aux équipements récréatifs actuels.*

Afin d'atteindre ce troisième objectif, l'équipe de recherche a élaboré une grille d'évaluation des parcs (Deslauriers, 1995) fondée essentiellement sur la technique d'observation, non pas des usagers, mais des équipements. Cette grille comportait six dimensions d'analyse : les aménagements paysagers, la localisation des équipements, les équipements de jeu pour enfants, les terrains de sport, les équipements de service et la sécurité. Pour chaque dimension, un ensemble d'indicateurs permettait de relever précisément les éléments déficients reliés à l'aménagement ou aux équipements présents sur le site. Chaque parc a été visité deux fois par deux observateurs qui ont relevé systématiquement toutes les données exigées sur la grille d'évaluation, localisé les équipements sur un graphique et transféré cette information sur des plans préalablement numérisés par la ville de Chambly et reproduits au moyen du logiciel *Autocad.*

6.3.4. Estimation qualitative de l'activité

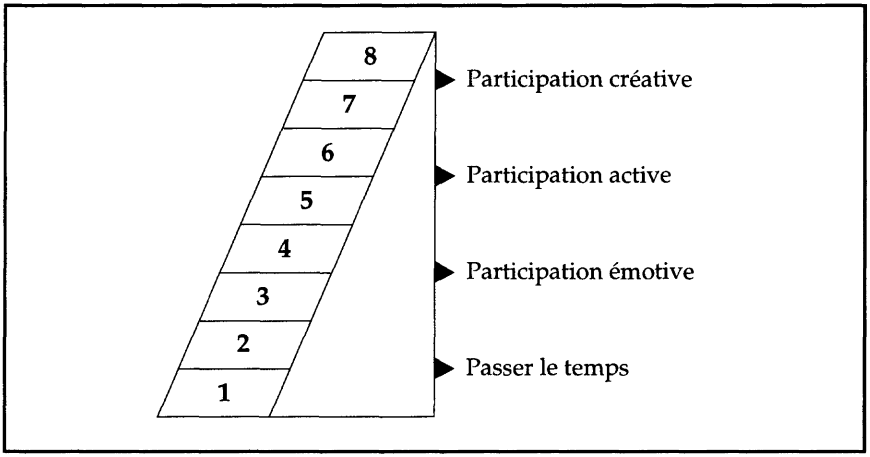
Cette technique a été mise au point par Shannon (1975) afin d'aider à établir les priorités dans le choix des programmes de loisirs des services publics. L'estimation qualitative de l'activité consiste en l'élaboration d'un index de valeur qui détermine les priorités accordées à chaque activité pratiquée dans une communauté. Ces activités sont réparties en deux classes : celles qui sont offertes dans le programme et celles qui devraient l'être. Cet index comporte trois variables : le type, la qualité et la popularité de l'activité pratiquée. Le type d'activité consiste en l'énumération par entrevue ou questionnaire des activités pratiquées. La qualité de l'activité est une classification sur une échelle de un à huit selon que les activités permettent de passer le temps ou qu'elles sont très créatives. La figure 6.1 présente cette échelle. L'indice de popularité de l'activité est obtenu également par entrevue ou questionnaire et comptabilisé en pourcentage selon le nombre de participants à une activité par rapport au nombre total de participants au programme. L'index de valeur pour

chaque activité égale le pourcentage de popularité multiplié par le poids du facteur de qualité.

Cette technique est excellente pour définir des priorités et allouer les ressources financières appropriées. De plus, la compilation annuelle de l'index de valeur peut être employée afin d'évaluer les activités. Shannon (1975) précise que si une activité obtient, une année, un score très inférieur à celui de l'année précédente, ce résultat indique qu'il faut augmenter la publicité ou supprimer l'activité. En ce sens, cette technique sert d'instrument d'adaptation des ressources et de prévision.

FIGURE 6.1

Échelle utilisée dans l'estimation qualitative de l'activité



Source: Shannon (1975): *A Systems Approach to Recreation Planning, Parks and Recreation,* Washington, D.C.: National Recreation and Park Association, 10, p. 32-33.

Même si elle constitue un instrument intéressant d'allocation des ressources, l'estimation qualitative de l'activité n'échappe pas aux critiques formulées à l'endroit de l'approche instrumentale en général. En effet, les données de base requises pour définir les priorités proviennent des résultats d'enquêtes effectuées par entrevues ou par questionnaires. De plus, cet indice repose sur un jugement de valeur relativement à la qualité des expériences de loisir, non telle que l'évalue la population, mais telle que la perçoit le planificateur. Ainsi, favorise-t-on certaines formes de loisir indépendamment de l'expérience recherchée par la personne, ce qui constitue une autre forme de normalisation. Ce modèle risque également d'être très statique. En effet, le taux de popularité d'activités non offertes dans les programmes, à moins que celles-ci ne soient produites par le système privé, devrait constamment demeurer faible, puisque cette

technique ne permet pas de calculer l'influence de l'offre sur la demande. Conséquemment, les ressources allouées pour ces activités devraient en principe être marginales, contribuant ainsi au maintien du système établi.

6.3.5. Niveau de satisfaction de l'usager

Gold (1980) estime que chaque personne atteint une limite à la consommation de biens et de services de loisir, indépendamment de ses revenus ou de la quantité et de la qualité des activités qu'elle peut se permettre. Entre ici en jeu la loi de l'utilité marginale décroissante selon laquelle « chaque unité additionnelle d'un bien représente une valeur de moins en moins élevée, en termes monétaires [sic], pour un consommateur » (Baumol, Blinder et Scarth, 1986, p. 88). Or, le calcul de l'utilité marginale décroissante d'un produit nécessite la connaissance du niveau de satisfaction pour chaque unité consommée (produit ou activité) afin de déterminer les points de saturation de chacun. Son application est difficile et semble inutile dans la pratique.

6.4. CONCLUSION

La consultation de la population par l'entremise d'un questionnaire ou par entrevue constitue le moyen le plus efficace d'obtenir l'avis des personnes qui ne font partie d'aucune organisation. La technique d'observation peu s'utiliser lorsqu'on souhaite maintenir et améliorer des équipements, ou en aménager de nouveaux en prenant appui sur les usages existants ou, si l'on préfère, le comportement effectif de la population. Quant aux deux autres techniques, elles relèvent plutôt de la spéculation et ne constituent pas des outils de recherche adaptables dans la réalité immédiate.

Comme l'application de ces techniques entraîne, on s'en rend bien compte, des coûts très élevés pour les organisations et requiert beaucoup de temps, rebutant ainsi fréquemment le décideur, on y recourt moins fréquemment qu'à l'approche participative malgré leur efficacité évidente.

Chapitre 7

APPROCHE FONDÉE SUR L'UTILISATION DE MODÈLES

Une autre approche conçue afin de déterminer la demande d'équipements de loisir consiste en l'élaboration et en l'application de schémas théoriques ou de modèles mathématiques visant à réduire la réalité aux variables les plus significatives afin de projeter les tendances passées et présentes dans l'avenir. Fondée sur l'utilisation de modèles, cette approche puise habituellement à des sources primaires et secondaires d'information. Aussi, étant donné que l'élaboration des plans de développement requiert une connaissance particulière des goûts, des préférences et des habitudes de loisir d'une population pour prévoir l'évolution des tendances qui permettent de définir une demande précise, certains organismes, et plus particulièrement les gouvernements, réalisent des enquêtes dans l'espoir de développer des indicateurs appropriés et, de cette façon, valider des modèles de simulation mathématique permettant d'évaluer la demande et ainsi de mieux répondre aux besoins de la population. Toutefois, les expériences les plus connues témoignent de la difficulté éprouvée par les concepteurs de ces modèles d'atteindre les objectifs fixés au préalable.

Par exemple, en France, il a fallu attendre le Ve plan (1966-1970) (Le Moniteur, 1972) pour que les résultats des études menées dans le cadre de la préparation du Plan se concrétisent en programme. Plus près de nous, aux États-Unis, la première tentative de planification au niveau national

remonte à 1958 avec la création de *l'Outdoor Recreation Ressources Review Commission (ORRRC).* Cet organisme avait pour mandat de déterminer les désirs et les besoins des Américains de cette époque et à venir (jusqu'à l'an 2000), de préciser les ressources récréatives nécessaires pour les satisfaire et d'établir les mesures et les programmes qui permettent d'y répondre. Les résultats de ces travaux ont été publiés en 1962 en 27 volumes *(ORRRC,* 1962). Ces rapports ont été à l'origine de la création par le Congrès américain du *Bureau of Outdoor Recreation (BOR)*[1]*,* ayant pour mandat de réaliser un plan national de développement du loisir de plein air. Le premier plan quinquennal a été terminé en 1968; il s'intitulait : *The Recreation Imperative.* Certaines de ses composantes étant très controversées, il n'a jamais été publié officiellement. Le deuxième plan national, *Outdoor Recreation : a Legacy for America, a* été publié en 1973 et son rayonnement a été limité durant la période de son application. C'est pourquoi plusieurs ouvrages en loisir publiés jusqu'en 1980 renvoient abondamment aux travaux de *l'ORRRC* de 1962 lorsqu'il s'agit de présenter une discussion sur l'analyse de la demande et passent sous silence l'existence de ces deux plans nationaux. Compte tenu de l'impact plutôt faible de ces deux premières expériences, le *Heritage Conservation and Recreation Services (HCRS)* a adopté une nouvelle stratégie de planification. Il a alors décidé de susciter la participation du public à toutes les phases d'élaboration du plan et d'instaurer un système continu de planification; ses programmes d'action ont été conçus sur une base annuelle et non plus quinquennale. C'est ainsi que le troisième plan national *(The Third Nationwide Outdoor Recreation Plan)* a vu le jour en décembre 1979. Il comportait les objectifs suivants

1. Coordonner le développement des mesures et des programmes en matière de loisir de plein air aux États-Unis ;
2. Établir les besoins et les demandes pour le loisir de plein air du système public et prévoir les ressources actuelles et futures nécessaires pour satisfaire ces besoins ;
3. Déterminer les problèmes du loisir de plein air, suggérer des solutions et recommander des actions pour chaque niveau de gouvernement et pour le secteur privé *(HCRS,* 1979).

Au Canada, la seule tentative d'évaluation de la demande en loisir remonte au début des années 1960. En effet, à l'issue d'une Conférence fédérale-provinciale sur les parcs à l'automne 1966, le gouvernement a décidé de réaliser une étude sur l'évaluation de la demande pour les loisirs

1. Le *Bureau of Outdoor Recreation (BOR)* est devenu le *Heritage Conservation and Recreation Services (HCRS)* en 1978.

de plein air au Canada. Cette étude allait s'intituler le *Canadian Outdoor Recreation Demand Study (CORD)* et devenir vraiment opérationnelle en 1967. Ses objectifs consistaient à :

1. Comprendre les demandes en loisir de plein air au Canada ;
2. Guider les investissements et la planification de la gestion ;
3. Déterminer et à évaluer les choix politiques ;
4. Prévoir l'utilisation récréative des ressources au Canada *(CORD,* vol. 3, 1976).

Toutefois, de l'avis des auteurs des trois volumes déposés en guise de rapport final, ces objectifs n'étaient pas suffisamment précis pour déboucher sur une analyse des tendances de l'évolution des loisirs au Canada qui soit utile pour les planificateurs *(CORD, vol. 1,* 1976).

Le plan d'ensemble de l'étude nationale de la demande *(CORD) a* été conçu dès 1967 par Knetsch[2]. Même s'il a été scrupuleusement respecté durant la décennie que dura le projet, une série de difficultés relevant de l'imprécision des objectifs de départ, des problèmes techniques des méthodes d'enquête et de l'insuffisance de directives auprès des firmes privées n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initiaux qui consistaient à déboucher sur des recommandations concernant la planification, le développement et les politiques d'ensemble en matière de loisir de plein air au Canada. Au lieu de cela, on a obtenu des résultats morcelés desquels on n'a pu tirer aucune tendance. Aussi les auteurs ont-ils justifié l'existence de ce projet non par les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux, mais par ses effets principalement sur le plan de l'avancement des connaissances dans l'application de modèles mathématiques à l'évaluation de la demande de loisir de plein air. Malheureusement, tous les modèles présentés sont partiels et expérimentaux; aucun n'est doté d'une capacité de généralisation pouvant déboucher sur l'élaboration de plans nationaux.

Toutefois, le grand mérite des auteurs de l'étude *CORD* est d'avoir tenté de surmonter, au fur et à mesure, les objections méthodologiques rencontrées. Par leurs publications scientifiques, principalement dans le *Journal of Leisure Research* et, dans une moindre mesure, dans le *Journal of Regional Science, ils* ont constamment cherché à intéresser la communauté scientifique en suscitant la critique et des avis de qualité au sujet de leurs travaux. Aussi, les 42 notes techniques (TN) formant le volume 2 de l'enquête CORD représentent une contribution très importante qui a

2. Coauteur avec Clawson de *Economics of Outdoor Recreation* (1966).

ouvert de nouvelles pistes de recherche dans les méthodes d'évaluation de la demande en loisir. Nous aurons l'occasion, dans la présentation des techniques composant l'approche fondée sur l'utilisation de modèles, de discuter de certaines d'entre elles plus pertinentes à notre sujet.

Les exemples de la France, des États-Unis et du Canada démontrent que dans ce genre d'études fondées sur l'utilisation de modèles, le mode de traitement des données représente une étape très importante et souvent complexe. Les objectifs de départ sont difficiles à atteindre et souvent modifiés en cours de route. C'est pourquoi les coûts et le temps d'application des techniques qui s'y retrouvent sont très variables et dépendent du type de données utilisées. On doit d'ailleurs recourir la plupart du temps à des spécialistes de la recherche opérationnelle.

7.1. PRINCIPES

Cette approche s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle il est possible de créer un modèle qui représente fidèlement la réalité au moyen d'une variable ou d'un ensemble de variables sélectionnées à partir d'observations reliées au phénomène étudié par un lien de causalité démontré, du moins sur le plan statistique. Le modèle, une fois validé, permet l'insertion de nouvelles données afin de projeter ou de prévoir la demande en loisir.

7.2. OBJECTIFS

L'approche fondée sur l'utilisation de modèles sert principalement à *évaluer* les éléments suivants : 1) le *rythme, l'importance et les tendances de croissance du loisir;* 2) la *faisabilité et l'opportunité d'implanter un équipement;* 3) la *capacité d'attraction d'un équipement;* et 4) les *priorités de développement ou d'aménagement.*

Nous examinerons chacune de ces utilisations ci-après.

7.2.1. Rythme, importance et tendances de la croissance du loisir

L'estimation du rythme, de l'importance et des tendances de l'évolution des activités de loisir à l'échelle d'un pays ou d'une province constitue la principale cible de l'approche fondée sur l'utilisation de modèles *(HCRS, 1979; CORD, 1976).* On considère qu'une telle méthode est apte à servir de guide au développement des équipements collectifs de loisir, qu'elle facilite le calcul de la demande pour les biens et services de consommation en loisir, qu'elle peut éclairer les systèmes public et privé sur les genres et

modes de production à privilégier afin de satisfaire les aspirations des consommateurs et quelle est en mesure de guider le développement commercial et industriel.

Les travaux de l'étude *CORD,* et notamment la note technique 13 (Beaman, dans *CORD,* vol. 2, 1976), mettent en lumière les principaux problèmes liés à l'évaluation des tendances relatives à la participation à certaines activités de loisir.

La première difficulté est associée aux variations régionales dues aux facteurs sociodémographiques (sexe, âge) et socioéconomiques. L'enquête nationale sur les loisirs de plein air au Canada de 1967 à 1972 a d'ailleurs révélé de très grandes disparités à cet égard. L'application des résultats à de petites unités territoriales exige donc un échantillon de départ très considérable qui rend prohibitif ce genre de procédé.

Une fois ce problème résolu, il faut encore s'assurer de la validité de l'échantillon et de la méthodologie d'enquête desquelles dépend la valeur des résultats. Ainsi, en 1972, lors de l'enquête nationale sur la fréquentation annuelle des parcs nationaux et des sites historiques, les résultats obtenus ont été deux fois supérieurs à ceux de 1976. Les auteurs expliquent ce phénomène par le fait que les répondants oubliaient, en remplissant le questionnaire, qu'ils devaient indiquer leur fréquentation au cours de la dernière année et non celle de toute leur vie *(CORD,* vol. 2, 1976).

Une autre difficulté inhérente à tout procédé visant la prévision des tendances consiste à soumettre chacune des données aux tests statistiques afin d'assurer un niveau suffisant de fidélité et de validité des résultats.

Beaman et Do *(CORD,* vol. 2, 1976) notent également l'influence considérable de l'offre sur la demande et suggèrent que, contrairement à la pratique courante, les modèles de prévision de la demande introduisent cet élément dont Cesario a démontré l'importance dans la note technique (TN) II.

Un dernier problème est relié au temps. Les auteurs de l'étude *CORD* mentionnent en effet que les techniques classiques de projection sont valables pour une période d'un à trois ans, mais à certaines conditions : si le plus grand soin est apporté à réduire les problèmes susmentionnés et si aucun changement majeur ne touche les équipements et programmes de loisir, les outils technologiques, les dimensions sociales et politiques pour y introduire une discontinuité dans les comportements des personnes et de la société, conditions difficiles à rencontrer, il nous semble.

7.2.2. Faisabilité et opportunité d'implanter un équipement

L'approche fondée sur l'utilisation de modèles peut également aider à déterminer si l'implantation d'un équipement correspond à une demande véritable ainsi qu'à définir sa localisation idéale et ses caractéristiques particulières. Judicieusement appliquée, elle permet de prendre en considération le niveau d'aspiration des populations, d'examiner l'impact du réaménagement des plages de temps - temps quotidien libéré, temps libre regroupé, horaires flexibles - dans la semaine de travail afin de déterminer les genres d'équipements à aménager. Le raffinement technique qu'elle exige peut déboucher sur la détermination des endroits les plus propices au loisir pour faciliter l'accès à toute la population - enfants, handicapés, personnes du troisième âge, etc. - d'une communauté. De plus, elle permet de définir les caractéristiques particulières du milieu naturel ou de l'équipement proprement dit en fonction des usages de la clientèle éventuelle.

7.2.3. Capacité d'attraction d'un équipement

L'estimation de la capacité d'attraction d'un équipement revêt une double importance si on l'utilise à la fois à des fins de planification générale, c'est-à-dire pour déterminer la pertinence de l'implantation d'un équipement, et afin de réaliser le design d'un site ou d'un équipement particulier.

À des fins de planification générale, on peut, selon Ewing *(CORD,* 1976), déterminer la capacité d'attraction d'un équipement de *trois manières :* 1) à partir de *l'opinion du sujet,* comme le font surtout les géographes; 2) à partir du *comportement du sujet,* méthode préférée des économistes; et 3) à partir de *l'opinion du chercheur,* approche non associée à une discipline particulière.

L'opinion du sujet s'obtient par la cote moyenne des réponses fournies par les personnes faisant partie d'un échantillon à un questionnaire ou à une entrevue dans lesquels elles doivent indiquer, sur une échelle de valeurs, leur préférence pour chaque équipement (Juurand *et al.,* dans *CORD,* vol. 2, 1976).

Le *comportement du sujet* se découvre par l'observation de son comportement au moment du choix d'un équipement. L'enquête *CORD* fournit deux exemples d'études de la capacité d'attraction d'un équipement à partir de la préférence révélée des usagers (Ross et Cesario; dans *CORD,* 1976).

Enfin, *l'opinion du chercheur* se fonde sur la mise en relation d'un taux relatif de popularité d'une activité avec le taux relatif d'importance d'un équipement et avec le rang qu'occupe cet équipement compte tenu de la quantité et de la qualité de certaines de ses composantes. Ce processus, par opposition aux deux autres, rend possible la normalisation et permet d'évaluer l'attraction d'un équipement particulier plutôt que celle d'un ensemble récréatif (Cheung, dans *CORD, vol. 2,* 1976).

La détermination de la capacité d'attraction d'un équipement revêt aussi une valeur pratique (pour le design) et intrinsèque (comme attrait touristique). Les approches connues reposent sur l'intuition plutôt que sur une démarche véritablement scientifique. Elles sont privilégiées par les architectes et les architectes paysagistes, et présentent aux chercheurs les difficultés les plus complexes à surmonter dans l'élaboration de schémas généraux d'explication de l'attraction.

En effet, les modèles utilisés afin d'évaluer la capacité d'attraction d'un équipement à des fins de planification générale sont constitués de variables souvent étrangères à l'équipement (la distance, par exemple) ; celles qui seraient susceptibles de mesurer l'attraction produite par l'équipement lui-même en sont absentes. On obtient ainsi une mesure de l'attraction fondée sur la mesure non explicite d'une série de facteurs causaux indéterminés.

Une approche moins rationnelle et plus intuitive renseigne précisément les chercheurs sur les éléments susceptibles de constituer l'attraction, éléments déclencheurs de l'expérience récréative et principalement touristique. Pour Clare A. Gunn, architecte paysagiste spécialisé dans le domaine du loisir et du tourisme, et auteur de plusieurs ouvrages dont ceux auxquels nous nous référons (Gunn, 1972; 1979, 1994), *l'attraction s'identifie à l'équipement lui-même et comporte les éléments suivants :* 1) une *signification ;* 2) un *milieu ;* 3) *un système contrôle ;* 4) un *magnétisme ;* 5) une *capacité de satisfaire l'usager;* et 6) un *aménagement.*

Selon cet auteur, une attraction valable doit pouvoir être facilement et rapidement *perçue et reconnue par les usagers* potentiels. Elle requiert de leur part un minimum de connaissances ou d'habiletés, car s'ils ne peuvent la comprendre, ils perdent l'intérêt et elle cesse d'être une attraction à leurs yeux. Il est donc essentiel que l'environnement acquière une signification pour les usagers.

De plus, l'attraction prend naissance dans *un milieu physique ou culturel.* Elle en fait partie intégrante, ce qui la rend sujette à ses influences climat, autres facteurs naturels et, par-dessus tout, l'homme et son milieu de vie, dimension complètement oubliée dans les modèles rationalistes.

L'attraction appartient en outre à une entreprise privée ou publique, à un État, à une société ou à une personne. Elle résulte de la volonté des propriétaires de fixer un usage. L'attraction naturelle n'est donc pas le résultat unique des forces de la nature; il faut l'aménager, et cela entraîne deux dimensions supplémentaires si l'on désire assurer sa mise en valeur celles du *mode de gestion et du droit de propriété.*

Par définition, l'attraction est également dotée d'un *pouvoir magnétique* qui attire et suscite la curiosité et l'intérêt; si elle ne recèle pas ce pouvoir d'attirer les gens, elle n'en est tout simplement pas une.

Autre élément de l'attraction : la *jouissance qu'elle procure* comme récompense et stimulus à l'usager. Tout se passe dans le cerveau de la personne ; la difficulté majeure des concepteurs et chercheurs consiste à arriver à déterminer les éléments réellement attractifs, ceux qui constituent véritablement des sources de satisfaction. Jusqu'à présent, ces éléments ont été déterminés par la mesure du volume de participation ; un tel procédé ne nous semble cependant pas suffisant pour révéler et permettre de comprendre les raisons et les sources de satisfaction des utilisateurs.

Enfin, une attraction ne devient accessible qu'une fois *aménagée;* même les milieux naturels les plus riches requièrent des modifications pour rendre consommable une activité produite pour la jouissance de l'attraction.

Après avoir analysé les facteurs composant l'attraction, Gunn en propose un design fondé sur une conception tripartite qui démontre encore davantage les insuffisances des modèles rationalistes. Selon lui, *l'attraction se définit comme un ensemble formé d'un noyau, d'une ceinture et d'une zone d'enclavement.*

Le *noyau* représente la raison d'être d'un aménagement. La qualité du design de l'attraction doit au moins égaler et, de préférence, surpasser les images mentales que l'usager s'est constituées avant sa visite, par la publicité ou toute autre forme d'influence ou de conditionnement.

La *ceinture* entoure, protège et crée l'ambiance nécessaire à la fonction d'attraction. Elle sert au conditionnement physio-psychologique requis pour répondre aux anticipations de l'usager. Elle est en étroite relation avec ce qu'il perçoit et reconnaît lorsqu'il s'approche de l'attraction.

Enfin, la *zone d'enclavement* constitue l'environnement immédiat de la ceinture. Elle n'est pas la zone de protection, mais la zone de services et de communications permettant de relier le noyau à la communauté, donc à l'ensemble des services de base généralement requis pour assurer un minimum de bien-être à l'usager.

Les modèles rationalistes décrits antérieurement, de même que ceux de l'enquête *CORD,* englobent tous ces éléments et ne retiennent que deux ou trois variables - différentes de celles de Gunn - pour évaluer la capacité d'attraction d'un site. Ils peuvent fonctionner, mais ils ne présentent qu'une valeur explicative relative et ne peuvent que difficilement aider au design proprement dit.

7.2.4. Établissement des priorités de développement ou d'aménagement

L'approche fondée sur l'utilisation de modèles offre également un espoir de solution aux gestionnaires, aux élus et aux organismes sans but lucratif dans l'établissement de leurs priorités de développement en leur suggérant des modes très rationnels d'allocation des ressources. Ces procédés contrastent avec l'approche intuitive utilisée très souvent par les services de loisir publics.

Traditionnellement, les priorités de développement ont été souvent définies - et le sont encore - en fonction des objectifs de l'organisme mandaté pour produire les biens et services de loisir. Au niveau local, nous avons recensé trois moyens principaux. Le premier repose sur le principe d'égalité : tous les quartiers doivent posséder les mêmes services et équipements. On effectue une normalisation systématique des ressources humaines, physiques et financières, avec tous les avantages et les inconvénients que comporte l'application d'un tel principe. Le deuxième moyen consiste à estimer les besoins de chaque quartier. On établit généralement le taux comparé moyen de délinquance, du niveau de revenus, du niveau de scolarité, du nombre de personnes et de quelques autres facteurs relatifs au statut socioéconomique. Ce moyen présente une valeur curative ou préventive. La troisième façon d'établir les priorités s'appuie sur le dynamisme des dirigeants et des organismes sans but lucratif de la communauté. Les décideurs allouent les ressources aux quartiers qui en manifestent l'intérêt et désirent les exploiter. Ce procédé est cependant susceptible de privilégier les quartiers déjà favorisés dont la population est généralement plus autonome et dynamique. Au niveau de l'État, les priorités sociales, économiques et culturelles sont définies en fonction des objectifs politiques du parti au pouvoir; toutes les priorités sont subordonnées aux objectifs de l'État.

L'approche fondée sur l'utilisation de modèles offre par ailleurs la possibilité aux décideurs d'être davantage éclairés sur l'impact et les conséquences de leurs choix. Elle permet effectivement d'élaborer des modèles de prise de décision qui tiennent compte des facteurs de temps,

de localisation, d'offre disponible et de population actuelle et future d'un milieu. L'évaluation des choix s'effectue par l'étude de l'impact économique des projets de développement en vue de proposer des modèles de gestion optimaux. Cette procédure s'insère pleinement dans la logique économique et lui aliène toute forme de décision. Elle enferme en quelque sorte le décideur dans un cul-de-sac où les seules décisions valables sont celles qui cadrent avec les théories économiques, principalement les lois de l'offre et de la demande. Il s'agit d'une voie nécessaire, mais trop déterminante ; elle soumet l'homme à des règles strictes desquelles il échappe difficilement et relègue d'autres valeurs aux oubliettes.

7.3. TECHNIQUES

Nous avons recensé *cinq techniques* principales utilisées à ce jour dans le domaine du loisir afin d'atteindre les objectifs décrits ci-devant : 1) les *techniques de projection ; 2)* les *techniques fondées sur les modèles de gravité;* 3) les *techniques fondées sur le modèle systémique; 4)* la *technique analogique;* et 5) les *techniques d'allocation des ressources.*

La mise en garde relative aux difficultés d'application de l'approche instrumentale, particulièrement en ce qui a trait à la construction des instruments, s'applique tout autant à l'approche fondée sur l'utilisation de modèles. Celle-ci pèche de plus par la réduction de la réalité que ses modèles opèrent en limitant cette dernière à un ensemble de variables dont la causalité par rapport à la variation de la demande en loisir n'est pas toujours clairement établie.

7.3.1. Techniques de projection

En 1984, Witkin a consacré un excellent ouvrage à l'évaluation des besoins dans les domaines de l'éducation et des affaires sociales. S'y retrouvent, entre autres, certaines techniques de projection qui, malheureusement, ne sont pas appliquées dans le champ d'étude qui nous concerne particulièrement.

Dans le domaine de la planification en loisir, les techniques de projection utilisées jusqu'à présent (Clawson et Knetsch, 1966; Gold,1980) se regroupent en *trois catégories* selon leur degré de complexité : 1) la *projection des tendances passées ;* 2) la *projection de facteurs causaux ;* et 3) la *projection des variables socioéconomiques.*

7.3.1.1. Projection des tendances passées

Les techniques de projection des tendances passées recourent à la méthode graphique ou à la régression simple pour extrapoler, à partir des taux passés, ceux de fréquentation d'activités ou d'équipements de loisir, ou encore le nombre d'unités de biens et de services produits ou consommés. Elles reposent sur l'hypothèse selon laquelle les facteurs déterminants de la demande en loisir sont constants et que leur détermination nécessite une série de données passées et actuelles sur la participation de la population aux activités de loisir. Elles ont surtout été utilisées dans les années 1960, principalement après la publication des rapports américains du *ORRRC* (1962), dont le numéro 23 qui contenait de telles projections jusqu'à l'an 2000. Cependant, au Canada, les premières données disponibles sur la participation de la population à certaines activités de loisir datent de 1968 avec la mise sur pied de l'étude *CORD.* Le nombre insuffisant d'observations passées a limité l'usage de cette technique.

Clawson et Knetsch (1966) ont analysé les variations dans la fréquentation des centres récréatifs, des terrains de jeux et dans le nombre de spécialistes en loisir de 1910 à 1960. Durant toute cette période, la croissance a évolué de manière régulière, ponctuée sur de courtes périodes de légers écarts à la courbe moyenne, confirmant ainsi une certaine validité aux projections découlant des observations étalées sur cette période.

Les techniques de projection des tendances passées ont été très populaires et sont encore utilisées à l'heure actuelle (Coronio et Muret, 1973; Merlin et Spizzichino, 1982; Hof et Kaiser, 1983; Witkin, 1984; Pineault et Daveluy, 1995) en raison de la simplicité de leur application et des coûts minimes qu'elles entraînent. De plus, lorsque les données sur la participation sont disponibles grâce à des sources primaires ou secondaires, la mise à jour des projections devient facile et très valable sur une courte période afin de déterminer la demande actuelle. Clawson et Knetsch (1966) ainsi que Beaman *(CORD,* 1976) ont respectivement estimé que ce type de projection est valide pour une période d'un à cinq et d'un à trois ans.

Toutefois, la faiblesse majeure de ces projections réside principalement dans la méconnaissance de l'origine de la tendance mesurée. Par conséquent, tout changement dans le milieu, même prévisible, est susceptible d'influer sur le taux de participation sans qu'il soit possible de prévoir l'importance de ce changement. Cette technique a aussi été utilisée pour réaliser des projections sur des périodes de 20 à 40 ans. Évidemment, les résultats obtenus sont effarants tant est forte la croissance du taux de participation. Inutile de dire que cette façon de procéder est à proscrire totalement.

7.3.1.2. Projection des facteurs causaux

Également mise au point par *l'ORRRC* (1962), cette technique vise à corriger les excès de la projection des tendances passées observées sur une longue période. Essentiellement, il s'agit de calculer le taux de changement moyen par décennie pour la population, les revenus, la fréquentation des activités de loisir et la mobilité, et d'appliquer ensuite ce taux aux décennies à venir. Il serait aussi possible, d'après Clawson et Knetsch (1966), d'estimer ce taux de changement pour la fréquentation des équipements. Une telle mesure implique une connaissance satisfaisante des facteurs causaux et de leur importance relative mutuelle sur le taux de participation à une activité. Ainsi, lorsqu'on connaît l'augmentation des revenus *per capita* estimée par projection, on devrait pouvoir estimer le taux de participation à cette activité. Ce raisonnement nous paraît toutefois un peu simpliste, car l'augmentation des revenus peut susciter l'émergence de besoins qui ne seront pas nécessairement satisfaits par une activité déjà pratiquée. Cette augmentation pourrait bien servir à améliorer les conditions de logement ou à constituer un meilleur fonds de placement, par exemple.

Cette technique semble toutefois plus précise que la précédente et, effectivement, tant qu'existe un degré de corrélation élevé entre le niveau de pratique d'une activité et un facteur ou un ensemble de facteurs, elle permet de meilleures projections (voir à ce sujet Witkin, 1984). Comme elle, elle présente une certaine valeur dans les projections à moyen et à court terme - d'un à trois ans - lorsque aucun changement ne vient modifier la relation entre un facteur et le taux de participation.

Concrètement, on ne connaît cependant que très peu les conséquences d'une modification des facteurs causaux sur les préférences en loisir des personnes. Cet élément est pourtant nécessaire à la construction d'une courbe de demande pour chaque activité. Par exemple, l'augmentation des revenus n'est peut-être pas la cause de la croissance du taux de participation à une activité, mais seulement l'effet déterminé par un facteur inconnu comme l'âge, le statut social, le désir d'expérimenter de nouvelles activités, l'augmentation du taux d'urbanisation, l'accroissement du nombre de personnes dans la famille, etc. De plus, les projections du taux de participation en loisir prennent appui sur celles des variables indépendantes des facteurs causaux, qui posent autant de problèmes que la projection de la demande en loisir. En outre, on suppose que les relations entre les variables dépendantes et indépendantes demeurent inchangées dans le temps, ce qui reste à démontrer.

Les auteurs du rapport 23 du *ORRRC* (1962) intitulé : *Projection to the Years 1976 and 2000: Economic Growth, Populations, Labor Force and Leisure, and Transportation* limitaient les facteurs causaux à la population, aux

revenus et à la mobilité. Gold (1980) les a étendus à l'éducation, à l'âge, au temps de loisir, à la condition mentale et physique, au niveau d'urbanisation, au conditionnement par les médias, à la vie en plein air, à la facilité d'obtenir du crédit, à l'automatisation, à la technologie, au statut social, à l'éthique du travail, au genre d'emploi, à la qualité de l'environnement en milieu urbain, au stress dû au milieu, à l'inflation, au niveau d'expérience, aux habitudes, coutumes et traditions, à l'âge de la retraite, au réaménagement des plages de temps de travail, à l'étalement des vacances, etc., pour ne citer que les facteurs qu'il qualifiait de positifs. Il est donc présomptueux d'affirmer l'existence d'une relation causale tant que des recherches plus poussées n'auront pas su démontrer son existence et ses effets.

7.3.1.3. Projection des variables socioéconomiques

Ces projections ont été mises au point par *l'ORRRC* (1962) dans le volume 26 intitulé *Prospective Demand for Outdoor Recreation. Au* moyen d'un questionnaire dans lequel étaient recensés la participation à certaines activités de loisir, le revenu familial, le niveau de scolarité, l'occupation, le lieu de résidence, l'âge et le sexe des répondants, les auteurs ont, dans un premier temps, calculé la relation entre les facteurs socioéconomiques, les variables indépendantes et la croissance du taux de participation à certaines activités de loisir et, dans un deuxième temps, projeté la participation à partir des valeurs probables des variables indépendantes. Les effets séparés de toutes les variables indépendantes ont été compilés pour calculer le taux composé de la participation par activité. Ce taux composé a été multiplié par les taux observés en 1960 afin d'obtenir une estimation de la demande actuelle par personne. Et afin d'établir une projection pour les années 1976 et l'an 2000, il a été multiplié par le nombre de personnes (de 12 ans et plus) projeté pour ces années.

Dans les premières études de ce genre, toutes les variables indépendantes étaient utilisées pour expliquer un changement du taux de participation. Rousseau *et al.* (*CORD,* 1976), dans la note technique 12[3]*,* ont élaboré un nouveau modèle d'analyse de la variance visant à pondérer, dans une projection, la valeur de chaque variable indépendante. Cette technique est cependant valable si la mesure de la variance est effectuée à

3. La note technique 6 de Beaman et Alvo *(CORD,* 1976) présente une discussion sur la précision des modèles reposant sur l'analyse de la variance, et la note technique 20 d'Arsenault *et al. (CORD,* 1976) analyse les effets de l'interaction des variables sur le comportement des gens en loisir toujours à partir de l'analyse de la variance.

intervalles réguliers pour corriger les changements survenus au cours du temps dans les valeurs explicatives de chaque variable. Des approches similaires ont été proposées par Witkin (1984) et utilisées dans le cadre des travaux préparatoires du IXe Plan français de 1984-1988 (Merlin et Spizzichino, 1982).

Les problèmes posés par l'utilisation de cette technique sont similaires à ceux des deux autres techniques de projection. Le premier relève du fait que la projection du taux de participation se fonde sur la supposition que les projections des autres variables sont valides ; le deuxième, du fait que l'on présume la permanence des relations entre les variables indépendantes actuelles pour une durée de 20 à 40 ans ; et le troisième, de l'absence de considération pour les substitutions d'activités, non seulement entre les activités de loisir, mais entre ces dernières et n'importe quelles activités humaines.

7.3.1.4. Observations générales

Les techniques de projection pourraient être utilisées à court terme dans des milieux où la situation politique, sociale, économique est stable ou lorsque les changements sont lents et progressifs. Il est néanmoins étonnant de constater que *The Third Nationwide Outdoor Recreation Plan* américain de 1979 a exclu toute forme de projection, sauf celle de la population; les auteurs ont plutôt opté pour un plan purement descriptif. De la même façon, Merlin et Spizzichino (1982), dans les travaux de préparation du IXe Plan français de 1984-1988 relatifs à l'aménagement des vacances, ont limité les projections à certaines variables comme le nombre de partants, la durée moyenne des vacances, etc. pour une aire de prévision qui s'arrête en 1990. Les autres recommandations (la majorité), formulées par le groupe de travail en tourisme et loisir, se fondent sur une évaluation de la situation réelle telle que la vivaient les Français en 1982 ou avant.

En fait, *plusieurs problèmes délicats dictent une très grande prudence dans l'usage de ces projections.* Beaman *(CORD, vol.* 2, *1976)* en énumère cinq, propres à ces techniques. Le premier concerne la précision des estimations, qui dépend de la taille de l'échantillon, de la force de détermination des variables socioéconomiques sur la demande en loisir et des substitutions d'activités. Le deuxième relève de la structure des modèles, qui ne tient pas compte des effets d'interaction des variables indépendantes. Le troisième découle des moyens de considérer l'offre dans les estimations. Le quatrième vient de la difficulté d'évaluer l'impact des budgets-temps. Et le cinquième est lié à l'incapacité de tout modèle de prévoir des changements spontanés.

Ces problèmes peuvent être pris en compte par un organisme qui décide de courir le risque d'obtenir des projections plus ou moins précises. Mais vaut-il la peine de concevoir tout ce travail pour n'obtenir qu'une image des tendances reproduisant la situation qu'on souhaite modifier ? Car les techniques de projection ne font en effet que reproduire les événements, ce qui existe; *ce sont des modèles statiques.* Toute modification observée, par exemple, dans les revenus pour justifier un taux de changement dans la participation au loisir n'est qu'éphémère, à moins qu'on arrive, dans les modèles, à introduire la valeur des changements réels, ceux qui modifient véritablement les conditions de vie des personnes. De plus, dans le cas du revenu, l'accroissement du salaire *per capita* ne rend pas compte de l'effet de l'inflation, des obligations financières croissant avec l'âge des répondants, des obligations créées par le système social, etc.

7.3.2. Techniques fondées sur les modèles de gravité

En 1929, Reilly, inspiré par la loi de la gravitation universelle de Newton, a formulé la loi gravitationnelle pour « l'étude de la concurrence dans le domaine du commerce de détail » *(in* Merlin, 1973). Toutefois, l'application des modèles fondés sur cette loi dans le domaine des sciences humaines a surtout été popularisée par Zipf en 1945 (Merlin, 1984), principalement dans l'étude des transports. De tous les modèles, ceux-ci continuent d'être les plus utilisés à l'heure actuelle.

Les premières applications au loisir remontent au début des années 1950, avec la formule de Bursley (1953) que nous présentons à la section 7.3.2.1. D'autres études comme celles d'Ullman et Volk (1962, dans Ellis et Van Doren, 1966), de Crevo (1963, dans Ellis et Van Doren, 1966) et celle de *CORD* (1976) s'en sont également inspirées. Plus récemment, certains auteurs (Peterson, Anderson et Lime, 1982; Glover et Rogozinski, 1982; Peterson, Stynes et Arnold, 1985; Baxter et Ewing, 1986) ont poursuivi les recherches dans le sens de celles de *CORD* et tentent de trouver des moyens d'améliorer l'applicabilité des modèles de gravité au domaine du loisir.

Dans ce champ d'étude, la technique fondée sur les modèles de gravité a surtout été utilisée pour la détermination de la demande d'activités de plein air dans les parcs nationaux ou provinciaux, les réservoirs et l'aménagement de rivières. Elle contribue surtout à l'étude de la distribution spatiale selon l'origine et la destination des usagers, à la détermination du nombre de visiteurs potentiels pour un équipement, à l'analyse d'impact de l'aménagement prévu sur les équipements existants, au choix

des localisations à privilégier, à la détermination des nouveaux équipements et à l'analyse de la rentabilité de ces derniers.

Selon la loi gravitationnelle de Reilly, l'attraction d'un centre est proportionnelle à sa population et inversement proportionnelle au carré de la distance.

$$\text{Donc}: \quad Aam = K \frac{Pa}{Dam^2} \qquad \text{(Merlin, 1973)}$$

où:

K = une constante
Aam = l'attraction du centre a au point m Pa
= la population du centre a
Dma = la distance du point a au point m

Et, lorsqu'il s'agit de mesurer l'attraction en situation de concurrence, Reilly précise que :

Deux centres attirent le commerce d'une place intermédiaire approximativement en proportion directe de la taille de ces centres et en proportion inverse du carré des distances séparant ces deux centres de la place intermédiaire (voir Berry, 1971, p. 77).

Autrement dit :

$$\frac{Aam}{Abm} = \frac{Pa}{Pb} \frac{Dbm}{Dam}$$

où:

Aam, Abm = l'attraction du centre a et b au point m Pa,
Pb = la population des centres a et b
Dam, Dbm = la distance de a et de b du centre m

La taille de la population y est utilisée comme indice d'importance du centre, et la distance en milles, comme mesure contraignante. En fait, d'autres critères peuvent leur être substitués, comme nous le verrons dans la présentation des techniques fondées sur les modèles de gravité, plus spécialement ceux qui s'appliquent au domaine du loisir, soit la formule de Bursley et les modèles de destination.

7.3.2.1. Formule de Bursley

D'après Fogg (1975), la formule de Bursley (1953) a été conçue au début des années 1950 par des membres du Service des parcs nationaux

américains afin de permettre la prévision de l'utilisation quotidienne des parcs de l'Est des États-Unis. Selon cet auteur, elle constituait alors la meilleure technique d'estimation de la demande future pour des parcs ou des équipements de loisir pris individuellement. Toutefois, dans son édi- tion de 1997, cet auteur précise qu'elle n'est plus utilisée compte tenu de son extrême variabilité (Fogg, 1997, p. 2).

Elle repose sur la constatation que la capacité de charge prévue au projet4 pour un parc non urbain dépend de l'attraction générale de cet équipement, de la distribution de la population aux environs du site, du niveau économique, du degré d'urbanisation de cette population et de l'influence des équipements ayant des caractéristiques analogues.

La formule se lit comme suit :

$$V = \frac{2{,}5\,A \cdot P \cdot U \cdot}{M^x}$$

où:

- = le nombre de visiteurs le dimanche après-midi

A = l'attraction générale de l'espace

- = la population à desservir (1 h 30 environ de voiture de la maison au parc)
- = le coefficient de l'effet d'urbanisation

M = la distance en milles du parc à la communauté

x = l'exposant déterminé par le niveau économique de la communauté

Cette formule suppose l'absence d'équipements concurrents et qu'une société accepte de répondre à la demande de pointe, c'est-à-dire celle du dimanche après-midi. Son originalité réside dans le fait que l'attraction et le degré d'urbanisation y deviennent des paramètres exo- gènes qu'il faut estimer et valider.

7.3.2.2. Modèles de destination

Les auteurs des études *CORD* ont mis au point des modèles d'origine, d'attraction et de destination *(CORD, vol.* 2, 1976) ; ces derniers sont de type gravitationnel alors que les deux premiers présentent une structure linéaire. Les modèles d'origine prennent la forme des techniques de projection fondées sur les variables socioéconomiques précédemment

4. En anglais, *design load.*

décrites, alors que ceux d'attraction fournissent un cadre logique permettant de déterminer les variables exogènes requises pour l'application des modèles de destination. Comme nous l'avons spécifié, l'attraction se calcule, soit par la détermination des préférences personnelles pour un site (*Ross, CORD, vol. 2,*1976), - selon les taux de popularité pour une activité ou un équipement et le degré de qualité et la quantité de l'équipement - (Cheung, *CORD, vol. 2,* 1976), soit par la valeur d'attraction d'un type particulier d'usage (Cesario, *CORD, vol. 2,* 1976), soit encore en tenant compte de la qualité physique du site (Juurand *et al., CORD, vol. 2,*1976).

Nous limitons notre discussion aux modèles de destination, et principalement à celui de Cheung tel qu'il est décrit dans la note technique 1 *(CORD, vol. 2,* 1976), puisqu'il est à la base de la construction des autres modèles de gravité et de plusieurs notes techniques de l'étude *CORD.*

Le modèle de Cheung se représente comme suit :

$$Vij = Co + \frac{(Cl \cdot Pi + C3 \cdot Pi \cdot Ai + C3 \cdot Tj + C4)}{g\,(Dij)}$$

où :

Vij = la variable dépendante : le nombre estimé de véhicules, en centaines, qui vont voyager de l'unité d'observation i (centre de population) au parc j par saison

Pi = la population, en milliers, de l'unité d'observation i

Dij = la distance en milles du plus grand centre d'observation de l'unité i au parc j

Ai = le facteur de substitution de lieu pour l'unité d'observation i

Tj = l'attraction du parc j

Co,..., C4 = les paramètres à estimer

$$g\,(Dij) = \frac{Dij}{2} \text{ quand } 0 < Dij < 20$$

Dij quand $20 \leq Dij < 55$

$Dij^{3/2}$ quand $55 \leq Dij$

Ai est défini à partir des caractéristiques des sites concurrents

Tj est défini à partir des taux de popularité, de participation, d'importance de l'équipement et enfin du score donné à l'équipement en considérant sa quantité et sa qualité

Cheung visait de cette façon à estimer la capacité quotidienne d'un parc. Il est à noter que l'attraction Aam du modèle de gravité décrit par Merlin (1973) correspond au nombre de véhicules Vij susceptibles de se rendre à ce parc, et que le volume de population Pa correspond bien à la population du centre principal Pi modifiée par l'influence de deux variables exogènes : Ai, facteur de substitution d'un lieu de pratique pour un autre et Tj, facteur d'attraction du parc.

Cheung *et al.* (*CORD,* 1976) ont légèrement modifié ce modèle dans la note technique 18 afin de prévoir le nombre de campeurs itinérants susceptibles de fréquenter un parc. Dans ce cas, ils ont utilisé, comme indicateur de volume à l'origine, le volume de circulation sur une section d'autoroute conduisant au parc et, comme indicateur de volume à la destination, le nombre de terrains de camping dans le parc.

D'autres modèles gravitationnels ont été élaborés afin de permettre la prévision du nombre total de campeurs par soir (Beaman *et al., CORD,* vol. 2, TN 30, 1976) et l'utilisation de deux parcs éventuels (Beaman *et al., CORD, vol.* 2, TN 7, 1976). L'absence de données suffisantes n'a cependant pas permis de valider complètement ces deux derniers modèles. Quoi qu'il en soit, notons que la prévision du nombre de visites totales à un parc s'obtient en additionnant le volume de visites de jour à celui de nuit, donc, en calculant le nombre de campeurs total tout en distinguant bien les campeurs itinérants (changeant de place chaque jour), les campeurs de transition (utilisant un parc près de chez eux), les campeurs de destination (se rendant à un point et y demeurant) et les campeurs semi-résidants (s'installant pour une longue période comme dans une résidence secondaire) *(CORD, vol.* 2, TN 30, 1976).

7.3.2.3. Observations générales

Outre le manque de fondement théorique que l'on peut reprocher aux modèles de gravité, on peut aussi déplorer qu'aucun n'atteigne un niveau de généralisation permettant de prévoir un réseau multifonctionnel d'équipements de loisir, ce qui constitue une limite très sérieuse à leur utilisation à des fins de planification générale. Ils peuvent tout au plus être utilisés dans le cas d'équipements uniques, et ce, à certaines conditions. Ils reposent sur une base intuitive ; leurs paramètres doivent être déterminés empiriquement pour chaque type d'équipement et chaque lieu, ce qui nécessite des calculs assez imposants et propres à limiter leur usage dans la pratique.

7.3.3. Techniques fondées sur le modèle systémique

Les lacunes techniques et méthodologiques relevées dans les plans de développement en loisir produits par différents États américains avant 1966 (Chubb, 1967) ont conduit le *California Department of Parks and Recreation* et le *Recreation Resource Planning Division of the Michigan Department of Conservation à* élaborer un cadre d'études fondé sur l'approche systémique. Rappelons que la théorie générale des systèmes (voir chapitre 3) s'oppose en quelque sorte *à* l'approche sectorielle qui réduit la réalité en fractions considérées comme des éléments indépendants. Elle suppose plutôt l'existence d'une interaction constante entre chaque élément formant la réalité, un système pouvant affecter chaque partie et même produire ses propres éléments. Cette théorie « englobe la cybernétique comme un de ses opérateurs, ainsi que toutes les techniques mathématiques classiques, la mise sur ordinateur et la simulation... » (Levy, 1975). Selon cet auteur, les modèles systémiques complexes intègrent les qualités physiques, conceptuelles ainsi que l'influence des observateurs ou des concepteurs.

Nous n'avons pu recenser que les deux cas susmentionnés cités par Gold (1980) où l'approche systémique a été utilisée dans l'élaboration de plans de développement en loisir. Il s'agit du *Park and Recreation Information System* (1966) et du *Outdoor Recreation Planning in Michigan by a Systems Analysis Approach* (1966), respectivement connus sous les abréviations de *PARIS* et de programme *RECSYS.*

7.3.3.1. PARIS

Le modèle *PARIS* comporte *trois étapes : 1)* la *détermination de la demande;* 2) la *détermination de l'offre;* et 3) la *formulation des déficiences résultant du bilan de l'offre et de la demande.*

La *demande de base* se calcule par la détermination de la demande *per capita* pour les activités de loisir selon les caractéristiques socioéconomiques de la population générale par rapport à ces mêmes caractéristiques de la population par comté et par région métropolitaine ou *Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA).* Le résultat produit une demande pour les activités récréatives par comté et par région métropolitaine. À ce premier résultat, les auteurs appliquent les projections démographiques par comté et région métropolitaine afin d'obtenir la demande totale en activités de loisir. Ensuite, ils corrigent cette première évaluation en incorporant au modèle diverses influences : celle de la distribution de la demande pour les activités de loisir selon les zones d'origine et les temps de déplacement, celle de la distribution saisonnière de la participation pour chaque

activité, celle de la distribution de la demande instantanée de la participation au loisir par activité et celle de l'importance de la taille des groupes utilisant les équipements pour chaque activité afin d'obtenir les équipements requis pour les activités de loisir par zone d'origine et temps de déplacement.

L'analyse de *l'offre* s'effectue au moyen d'un inventaire des équipements de loisir disponibles dans les secteurs privé et public. Ceux-ci sont classifiés par zone et temps d'accès. Les auteurs comparent ensuite l'offre absolue à la demande totale pour les activités de loisir par région métropolitaine *(SMSA)* afin d'obtenir l'offre effective en équipements de loisir par activité, par zone d'origine et par temps de déplacement.

La dernière étape, soit le *bilan offre-demande,* consiste simplement à comparer les résultats finals obtenus au cours des autres phases afin de déterminer les déficiences en équipements par zone d'origine et temps de déplacement[5].

7.3.3.2. RECSYS

Le programme *RECSYS* a été décrit en trois volumes. Le premier présente le programme lui-même, c'est-à-dire les bases théoriques du développement et de l'utilisation d'un modèle systémique adapté à une étude par comté pour la prévision de la demande en loisir (Chubb, 1967). Le deuxième décrit le programme *SYMAP,* qui consiste en l'utilisation d'une simple sortie d'ordinateur pour produire des cartes à des fins de planification en loisir (Chubb, 1967). Le troisième fournit un exemple d'application du programme *RECSYS-SYMAP,* notamment pour l'activité de navigation de plaisance[6].

Ellis a élaboré ce modèle en 1966 afin de prévoir l'origine des campeurs fréquentant 55 parcs de l'État du Michigan. Il l'a modifié par la suite en vue de l'appliquer à la navigation de plaisance présentée au volume III du rapport *RECSYS-SYMAP.*

Le système relié aux activités de camping est subdivisé en trois grands sous-systèmes : celui de l'environnement physique, celui des activités et celui des équipements et des services; puis, ces sous-systèmes se subdivisent à leur tour. Ainsi, le milieu physique comprend trois grandes

5. L'impossibilité d'obtenir le plan nous a empêché de procéder à une critique adéquate ; nous devons nous satisfaire des éléments présentés par Gold (1980).
6. En anglais, *boating.*

catégories : l'eau, le climat et le territoire qui se subdivisent encore jusqu'à un niveau d'analyse très fin. Le sous-système des activités recense pour sa part la préférence des campeurs pour 12 activités rattachées au camping. Enfin, le dernier sous-système décrit tous les équipements relatifs aux activités de loisir ou aux activités de soutien nécessaires à la réalisation de cette expérience.

7.3.3.3. Observations générales

L'examen du programme *RECSYS* (Chubb, 1967) tout particulièrement permet de constater que les modèles systémiques produisent une demande qui tient compte du lieu d'origine des clientèles, de leur destination, de la relation temps-distance relative à l'accessibilité des équipements, de certaines caractéristiques de la population et de la capacité de charge des équipements. Il s'agit là d'un progrès considérable par rapport aux modèles précédents.

Cependant, l'application de ces modèles pose des problèmes encore irrésolus qui freinent leur popularisation. Le premier relève de la précision des données, qui semble difficile à atteindre, car tous ces modèles utilisent des sources d'information secondaires; le second a trait à leur complexité, puisque leur adaptation et leur validation requièrent l'apport d'un personnel très spécialisé, ce qui est une denrée rare.

De plus, bien que la sophistication de ces modèles assure plus de précision dans la définition de la demande actuelle et de la demande actuelle projetée, ils n'en demeurent pas moins statiques, quoi qu'en disent leurs auteurs. La projection des tendances des caractéristiques socioéconomiques et démographiques n'altère pas les rapports de production ni les conditions d'offre. Donc, tout changement estimé par le biais de ces caractéristiques est relatif à l'évolution de l'ensemble du système social dont les tendances sont déjà inscrites dans la demande actuelle.

7.3.4. Technique analogique

Cette technique consiste à implanter un équipement dans un milieu qui présente des caractéristiques analogues à un autre où il est utilisé de façon satisfaisante. Il s'agit d'une technique d'observation reposant sur l'hypothèse selon laquelle l'existence d'une demande d'équipement dans un milieu X dont les caractéristiques socioéconomiques et démographiques sont analogues à celles du milieu Y où le projet doit être implanté justifie l'existence de cette demande d'équipement dans le milieu Y.

L'application de cette technique comporte habituellement les cinq étapes suivantes, adaptables selon les milieux.

La première consiste en une *recherche documentaire* approfondie sur l'équipement à implanter pour déterminer principalement : son rayon de desserte, le bassin de population qu'il peut desservir, sa localisation, les programmes susceptibles d'y être offerts, les types de clientèles potentielles, le personnel requis à son opération, ses caractéristiques physiques, ses coûts d'exploitation et d'investissement, et ses modes de financement. C'est également à cette étape que l'on essaie de *déterminer les équipements analogues* à celui que l'on désire implanter et d'obtenir les données socioéconomiques et démographiques permettant de mesurer le degré de correspondance des milieux considérés.

La deuxième étape comprend essentiellement une *visite systématique d'au minimum cinq équipements analogues,* dans le cas de projets véritablement nouveaux, dans des régions, villes ou quartiers qui s'apparentent le plus possible au milieu où l'on prévoit implanter l'équipement. Les informations recherchées portent sur les éléments décrits dans la première phase et sont compilées sur des fiches d'entrevue préalablement élaborées afin de faciliter les comparaisons ultérieures.

La troisième étape consiste à *comparer les résultats* obtenus. Cette comparaison porte sur les variables socioéconomiques et démographiques des milieux entre eux et sur les données concernant les équipements proprement dits. D'où l'établissement d'une base de comparaison généralement obtenue par la transformation des données en ratio *per capita,* principalement pour connaître le nombre d'habitants desservis par de tels équipements. Ces comparaisons permettent aussi de déterminer si le milieu à aménager contient des clientèles analogues non encore desservies, si les conditions d'accessibilité des populations sont semblables, si les services sont adéquats et si le niveau d'attraction est similaire.

La quatrième étape, facultative, comporte l'administration d'un sondage auprès des clientèles cibles visant à vérifier si leurs intérêts sont effectivement analogues à ceux des milieux de référence.

La dernière phase, celle du rapport final, permet de justifier l'arrêt ou la poursuite du projet. Elle s'accompagne de recommandations et d'une stratégie devant conduire à la réalisation de l'équipement.

La demande est donc déterminée par analogie. Ainsi, si un équipement d'un milieu analogue obtient une clientèle après trois ans de fonctionnement, la demande estimée après ce laps de temps pour un nouvel équipement dans un autre milieu devrait être comparable si l'on procède pour son implantation de la même façon que dans le milieu de référence.

Pour assurer néanmoins une certaine validité aux résultats des comparaisons, on peut soumettre à des tests statistiques les différences obtenues lors des observations.

Cette technique est fréquemment utilisée par les praticiens du système public, du moins intuitivement; elle l'est également dans le système privé, mais de façon plus explicite, compte tenu de la recherche de rentabilité des investissements. Elle est simple, peu coûteuse et rapide à appliquer. Elle convient particulièrement bien aux équipements unifonctionnels, par exemple pour l'étude de faisabilité d'un centre de racketball ou d'une base de plein air. Elle s'applique difficilement, en revanche, aux grands projets d'aménagement à caractère multifonctionnel ainsi qu'aux projets tout à fait nouveaux en raison de la difficulté de trouver des milieux comparables.

Elle comporte par ailleurs des limites importantes. D'abord, on y observe une demande sans en connaître les causes, d'où le manque de précision de cette estimation. De plus, l'hypothèse qui la sous-tend selon laquelle deux milieux analogues engendrent la même demande reste à démontrer, car, d'une part, il est pratiquement impossible de trouver deux milieux parfaitement analogues et, d'autre part, la fluctuation de la demande en activités est très dépendante de la dynamique locale, qui elle-même dépend souvent des leaders en place. Ensuite, l'obtention des données servant de points de comparaison exige la collaboration de personnes susceptibles de percevoir l'observateur comme un concurrent éventuel et de refuser leur aide ou même de fournir de fausses données, particulièrement dans le secteur privé. Enfin, cette technique reproduit merveilleusement bien le système sans remettre en question les fondements des actions, en prenant en quelque sorte appui sur le procédé d'induction.

7.3.5. Techniques d'allocation des ressources

Nous avons recensé huit modèles d'allocation des ressources en loisir visant un ou des objectifs différents. Le premier permet de choisir les équipements à établir en priorité en fonction des clientèles au moyen de l'établissement d'un quotient d'opportunité. Le deuxième précise la demande à laquelle sont censés répondre les différents niveaux d'organismes, c'est-à-dire le gouvernement provincial, les gouvernements municipaux, les commissions scolaires, les organismes publics, etc. Le troisième est centré sur la distribution de l'offre *per capita.* Le quatrième rend possible la classification par ordre des unités de voisinage en partant de celles où les déficiences, estimées à partir d'un nombre de variables limitées, sont les plus aiguës jusqu'à celles où elles sont les moins prononcées.

Le cinquième propose un mode de construction des normes à partir du principe de l'égalité des chances pour tous. Le sixième détermine un mode de répartition des ressources (équipements et budget) en fonction des priorités des unités de voisinage évaluées selon leur niveau de déficience. Le septième détermine la demande en fonction du niveau de service offert au cours de la réalisation de chaque activité, et le huitième, en fonction à la fois du niveau de service et du relâchement des contraintes à la participation à des activités de loisir; il présente un modèle de localisation des équipements de loisir. Les caractéristiques principales de chacun de ces modèles sont décrites ci-dessous.

7.3.5.1. Quotient d'opportunité[7]

Ross et Ewing, dans la note technique 5 de l'enquête *CORD* (1976), ont conçu deux modèles permettant d'aider le gestionnaire et le décideur à choisir les priorités de développement des sites récréatifs en fonction principalement des possibilités de loisir qu'offre chacun.

Le premier modèle repose sur l'hypothèse selon laquelle différents sites récréatifs entrent en concurrence et l'effet de cette opposition se mesure le mieux sur les sites mêmes. La concurrence représente donc une force qui empêche la fréquentation de certains sites.

En voici la formule, que les auteurs n'ont malheureusement pas eu l'occasion d'appliquer :

$$ORi = \sum_{j=1}^{NP} \frac{f_1 \frac{Aj}{Dij}}{f_2 \frac{Ui}{Sj}}$$

où :

Ori = le taux d'opportunité
f_1, f_2 = une fonction
Aj = l'attraction du parc j
Dij = la distance entre l'origine i et le parc j
Ui = le nombre d'usagers en provenance de l'origine i
Sj = les dimensions du parc j et l'importance des équipements J= le parc
Np = le nombre de parcs

7. En anglais, *opportunity quotient.*

Le second modèle part de l'hypothèse selon laquelle la ressource possède une force magnétique qui s'exerce depuis le lieu de résidence des personnes pour les attirer vers elle. Il a été expérimenté sur le corridor urbain Windsor-Québec dans le cadre du projet de l'inventaire des terres d'Environnement Canada en 1974. Sa formulation est la suivante :

$$ROQij = (ORij \cdot OR^{-1})\ 100.0$$

$$SPij = \sum_{k=1}^{NK} \log Sk \cdot Dijk^{-a}$$

$$PPij = \sum_{1=1}^{N1} Pl \cdot Dijl^{-b}$$

$$Orij = SPij \cdot Ppij^{-1}$$

où :

ROQij = le quotient d'opportunité récréative
Spij = l'offre potentielle au point ij
log Sk = le logarithme naturel de l'aire de k site récréatif Dijk
= la distance séparant le point ij du site récréatif k
PPij = la population (demande) potentielle du point ij
Pl = la population du centre l
OR = la moyenne de tous les ORij
Dijl = la distance séparant le centre 1 du point ij
Nk = le nombre de sites récréatifs
NI = le nombre de centres de population
a et b = la constante fixée à 1,0

Étant donné que le taux d'opportunité est très variable, compte tenu des origines diverses des usagers, il est normalisé sur une échelle de 10 ou de 100 afin d'illustrer plus facilement les résultats sur une carte. Le résultat de cette normalisation constitue le quotient d'opportunité.

Les problèmes financiers et théoriques associés à l'application de cette technique en diminuent l'utilisation. En effet, quand, d'une part, il devient nécessaire d'estimer l'attraction d'un site, on doit posséder un nombre assez considérable de données, ce qui rend le processus onéreux, et quand, d'autre part, il faut caractériser la situation réelle, la détermination des paramètres n'est jamais chose aisée.

7.3.5.2. Activités quotidiennes et niveau de responsabilité

Cette technique permet de déterminer la demande en fonction d'un niveau de responsabilité particulier. Selon Gold (1980), elle a été mise au point par le *Pennsylvania Department of Forest and Waters* en 1973. Le nombre de jours d'activités pour un département est d'abord calculé en multipliant la population de l'État dans la zone de planification par le taux de participation par activité, par le nombre d'activités par jour et par le taux en pourcentage de responsabilité de ce département en ce qui a trait aux services qu'il offre. Ce résultat est ensuite divisé par une norme par activité et permet d'obtenir la demande finale d'espaces et d'équipements.

Le taux de participation par activité a été obtenu par *l'ORRRC* en 1962. Le nombre d'activités par jour, toujours d'après Gold[8], provient des statistiques de l'État. Le taux du niveau de responsabilité de ce département se calcule en comparant les équipements de ce dernier avec la demande totale d'activités par jour pour tout l'État.

La norme par activité est le résultat de l'opération suivante :

> Le nombre d'équipements par acre[9], multiplié par le nombre de personnes par équipement, par le taux de roulement des usagers, par le nombre de jours d'activités par semaine, par le nombre de semaines dans la saison, donne le nombre d'activités-jours par acre aménagé, nombre qui est divisé par le nombre d'équipements par acre pour donner le nombre d'activités-jours par équipement (Gold, 1980, p. 172).

Les données de chacun des termes proviennent des rapports et des observations du *Department of Forest and Waters.*

Ce modèle pourrait facilement s'appliquer à la détermination de la demande à laquelle doit répondre chaque système et élément de système dans un milieu urbain (par exemple, la demande que doivent satisfaire un service de loisir municipal, une commission scolaire et un système privé avec ou sans but lucratif). Toutefois, le mode de détermination de la demande y est très statique. Ainsi, dans l'exemple ci-dessus, les données de base servant à estimer la demande d'activités par jour sont dérivées de données nationales qui, d'une part, sont périmées et, d'autre part, ne sont pas assez précises pour être généralisées à tout l'État. De plus, le fait d'utiliser les comportements observés actuels pour définir une norme implique que les équipements actuels répondent adéquatement à la demande dans leur forme, leur structure ainsi que dans leur mode de

8. Il a été impossible à ce jour d'obtenir les documents originaux.
9. Mesure de surface anglaise : 1 acre = 0,405 hectare.

fréquentation et d animation. Si tel est le cas, pourquoi alors s engager dans un tel processus ?

7.3.5.3. Technique fondée sur le prorata de l'offre

Afin de tenter de répondre à des préoccupations immédiates et pratiques du gouvernement ontarien, Acar *(CORD,* vol. 2, TN 17,1976) a élaboré un modèle simple pouvant aider à déterminer les priorités de ce gouvernement dans son programme de développement d'équipements de loisir près des centres urbains.

Il est parti de l'hypothèse selon laquelle la concurrence pour une unité d'offre dans un centre urbain est déterminée par l'influence que l'offre des autres centres exerce sur ce dernier et sur chacun d'eux, de même que par le temps de déplacement requis pour se rendre au lieu de l'offre où ces centres sont en concurrence (Acar, *CORD,* 1976).

Ce modèle repose sur les hypothèses suivantes : 1) le temps quotidien de déplacement d'une personne pour se rendre pratiquer une activité de loisir a une durée maximale de deux heures ; 2) la population est homogène sur le plan des variables socioéconomiques; 3) l'offre est qualitativement homogène ; 4) en raison de leur résistance aux déplacements, les populations partagent les ressources qu'elles ont en commun; et 5) il est possible de déterminer le nombre limite d'unités d'offre, la destination, l'origine et la population urbaine pour des unités territoriales définies (Acar, *CORD,* 1976).

En voici la représentation :

$$\mathrm{Pui} + 1 = \frac{\mathrm{POPu} \cdot \mathrm{PPR}}{\Sigma\, \mathrm{Scui}}$$

$$\mathrm{PROcui} + 1 = \frac{\mathrm{Pcu} \cdot \mathrm{pui} + 1}{f\, \frac{\mathrm{Dcu}}{\mathrm{SSu}}}$$

où :

c = les comtés
u = les zones de déplacement
i = le début d'une itération au prorata de l'offre dans chaque c pour chaque u
Ac = l'offre d'équipements
Scui = la quantité de Ac disponible dans un centre u à un niveau donné d'itération i du processus d'allocation

Dcu = l'indice des distances des unités d'offre c au centre u
Pcu = l'indice donnant le pourcentage d'utilisation-jours de l'offre en c dans la zone de z heures de déplacement u
PPR = le taux de participation *per capita*
Pui + 1 = la pression qu'une population exerce sur l'offre qui lui est disponible après la première itération
POPu = la population

PROcui + 1 = le prorata de l'offre par comté par zone u

Ce modèle procède par itération afin de simuler les conséquences de l'introduction d'un nouvel équipement ou d'une modification de la population. Ses limites les plus importantes découlent naturellement de ses hypothèses. En effet, les hypothèses un et trois peuvent être traitées comme des variables de décision, et c'est probablement pour cette raison que Beaman écrit en introduction et en conclusion de l'article d'Acar que ce modèle est plutôt un outil d'élaboration de mesures politiques qu'un outil de prédiction. La deuxième hypothèse justifie l'abandon de l'utilisation, dans les modèles de loisir tout au moins, des variables socioéconomiques qui alourdissent considérablement le processus de planification. Elle prend appui sur l'observation ci-dessous des résultats d'un modèle très sophistiqué d'analyse de la variance appliqué en Saskatchewan :

> L'analyse de l'approche par la variance en vue de déterminer la participation [...] permet d'associer différents taux de participation « idéaux » ou « normaux » à l'âge, au sexe, etc. Cependant, l'analyse de la participation en Saskatchewan, où une formule complexe a été utilisée pour tenir compte de la variation des caractéristiques socioéconomiques de la population de diverses villes, montre qu'une telle formule n'a réussi à mettre en lumière que de petites différences - de l'ordre de 10 % tout au plus. Or, puisque aucun modèle exploratoire n'est censé se situer à l'intérieur de 10 %, une telle complexité du modèle est donc peu valable (Acar, CORD, vol. 2, TN 17, 1976).[10]

La quatrième hypothèse renvoie aux modèles de gravité déjà discutés. La cinquième est opérationnelle et est nécessaire au découpage de l'objet. En outre, aucun élément ou critère n'a été établi pour indiquer le moment le plus propice pour l'arrêt des itérations. Finalement, ce modèle ne vérifie pas si certains endroits ne présentent pas déjà une offre saturée.

10. Traduction libre.

7.3.5.4. Index des besoins-ressources

Cette technique a été appliquée en Californie par le *San Jose Park and Recreation Department* afin de déterminer les priorités de développement des unités de voisinage de cette ville. La technique mise au point par Staley en 1966 et publiée dans le *Journal of Leisure Research* en 1969 comporte trois étapes (voir Appendice D).

La première consiste en l'établissement d'un index des ressources comportant 3 indicateurs : le nombre d'heures de travail annuel du personnel à temps plein et à temps partiel par 1000 personnes par année
dans une unité de voisinage, le nombre d'acres autour des centres de loisir d'unités de voisinage par 1000 personnes et le nombre de centres de loisir par 10 000 personnes. La deuxième permet de construire un index des besoins comportant 4 indicateurs : la population jeune (5 à 19 ans), la densité de population, le revenu moyen par famille et le taux de délinquance juvénile. La troisième consiste à déterminer les priorités relatives aux besoins de services de loisir pour chaque unité de voisinage en déduisant l'index des besoins de celui des ressources.

Afin de pouvoir comparer les cotes brutes de chaque indicateur, il faut les transformer au moyen de l'échelle C, échelle de 10 dont la médiane est 5[11], et calculer par unité de voisinage la moyenne des cotes obtenues pour l'index des ressources et l'index des besoins. Le rang selon les priorités définit l'importance qu'un service de loisir public doit accorder à l'allocation de ses ressources dans ses opérations de planification budgétaire et administrative. Il n'indique cependant pas les déficiences en services pour chaque unité de voisinage. En somme, cet outil détermine véritablement des priorités pour l'allocation des ressources, mais non des besoins ni une demande.

7.3.5.5. Normes internes dérivées des rapports de participation

Cette technique a été élaborée par Beaman et Leicester en 1967 quand ils effectuaient une étude sur la participation de la population à des centres communautaires de Winnipeg. Elle a été réadaptée dans le cadre des travaux de *CORD* afin de fournir aux planificateurs, aux gestionnaires et aux institutions des outils de planification abordables. Elle a donc été produite dans un but purement utilitaire, puisque les techniques conçues pour l'étude *CORD* étaient jusqu'alors trop complexes et coûteuses pour satisfaire les besoins des praticiens. De plus, ces normes internes, dérivées des

11. Voir Guilford (1965).

rapports de participation, peuvent être appliquées aux niveaux national, provincial, régional et municipal ainsi que dans une unité de voisinage.

Afin d'améliorer l'approche normative servant fréquemment de base à l'allocation des ressources au niveau municipal, les auteurs préconisent l'établissement d'une norme interne élaborée en fonction de l'âge de la population, du sexe, de la disponibilité des programmes et de l'accessibilité aux équipements. Ils proposent de déterminer un coefficient de présence relative *(RAC : relative attendance coefficient)* par le processus de normalisation du coefficient de présence *per capita (PAC : per capita attendance coefficient).* En fait, un groupe d'une région ou d'un lieu particulier est comparé à une norme établie pour des gens demeurant ailleurs, mais possédant des caractéristiques analogues quant à l'âge et au sexe.

Les données requises se limitent au nombre de participants, à la fréquence de participation et au nombre total de répondants par âge et par sexe pour les régions analysées. Ces données peuvent évidemment provenir de sources secondaires.

Le coefficient de présence relative se calcule en trois étapes correspondant aux phases de transformation des données : 1) le calcul du rapport entre la fréquence de participation et le nombre de participants aux activités de loisir, à partir des tableaux de fréquence, en divisant le premier terme par le second ; 2) le calcul du coefficient de participants *per capita* ainsi que du coefficient de participation *per capita,* le *PAC,* en divisant successivement le nombre de participants et la fréquence de participation par le nombre de répondants ; et 3) la détermination d'un coefficient de normalisation du nombre de participants *per capita* et d'un coefficient de normalisation de la fréquence de participation *per capita* ou, si l'on préfère, le *RAC.* La normalisation s'effectue en divisant successivement les coefficients de participants et de participation de chaque région ou lieu, pour chaque activité, selon le groupe d'âge et le sexe respectivement par le plus haut coefficient de participants et le plus haut coefficient de participation.

Afin de rendre cette normalisation significative pour le praticien, les auteurs transforment les coefficients de normalisation sur une échelle de quatre points (A, B, C, D). Le tableau final fournit une énumération des besoins prioritaires par groupe d'âge et par sexe selon les régions ou les lieux d'une façon simple et interprétable par les planificateurs et les décideurs, ce qui complète bien l'approche purement normative d'allocation des ressources.

Cette technique ne contre cependant pas les objections soulevées à l'endroit de l'approche normative ; tout au plus systématise-t-elle l'adaptation des normes au milieu. Toutefois, le coefficient de présence relative,

le *RAC,* norme interne, reflète le comportement moyen des personnes en fonction du lieu ou de la région où le nombre de participants et la fréquence de participation sont le plus élevés. Les différences de participation selon les lieux ou les régions sont précisément considérées comme des déficiences qu'il faut absolument combler au nom du principe d'égalité des chances et non comme des « différences ». Par conséquent, cet outil ne tient évidemment pas compte des variations de lieux ou de régions dues aux facteurs culturels ou situationnels, qui n'ont rien à voir avec un jugement de sous-développement implicitement présent dans les méthodes d'allocation des ressources à partir de l'approche normative.

7.3.5.6. Technique fondée sur certains indices des besoins communautaires effectifs

Tel que nous l'avons vu précédemment, la construction d'un index des besoins et des ressources comme mode d'allocation des ressources permet, entre autres, de déterminer les unités de voisinage qui devraient être développées en priorité, mais ne peut absolument pas s'appliquer à la distribution des ressources elles-mêmes. Or, English a publié en 1976 le *Open Space, Conservation and Recreation Plan* pour la ville d'Oakland en Californie pour le compte du *Open Space, Conservation and Recreation (OSCAR),* dans lequel il a proposé une technique fondée sur certains indices des besoins communautaires effectifs, appelée *Effective Population Method* (English, 1976: voir Gold ; 1980; et appendice E). Cette technique permet de déterminer les ressources budgétaires à allouer pour chaque unité de voisinage.

En premier lieu, il s'agit de calculer les besoins communautaires effectifs. Trois indicateurs sont retenus et compilés pour chaque unité de voisinage et pour toute la communauté : 1) le pourcentage des personnes âgées de moins de 18 ans ; 2) le pourcentage de personnes sous le seuil de pauvreté; et 3) le pourcentage d'habitations multifamiliales. Un résultat relatif pour chaque unité de voisinage et pour chaque indicateur est compilé en divisant le pourcentage obtenu pour chaque unité de voisinage par celui de toute la communauté. Le calcul des besoins communautaires pour chaque unité de voisinage est effectué en multipliant le résultat relatif obtenu pour les personnes âgées de moins de 18 ans par le résultat relatif des personnes sous le seuil de pauvreté, par le résultat relatif d'habitations multifamiliales et par la population actuelle de l'unité de voisinage considérée.

Deuxièmement, il faut déterminer un rapport à l'espace et aux investissements. L'espace en acres disponibles et les investissements (excluant les frais d'exploitation et d'entretien) effectués dans l'année budgétaire

considérée sont recensés et compilés. Ensuite, on calcule un taux *per capita* pour l'espace effectivement utilisé et les investissements dépensés en divisant chacun de ces éléments par la population actuelle. La même compilation s'effectue pour l'indice des besoins communautaires effectifs.

Il s'agit ensuite d'élaborer un modèle d'allocation des ressources. D'abord on calcule un niveau d'allocation par unité de voisinage

$$Nai = \frac{Ipij}{Ipi}$$

Ensuite, on pondère chaque unité de voisinage :

$$Pai = Nai \bullet Ei$$

Finalement, on obtient le pourcentage des ressources à allouer à chaque unité de voisinage

$$Aci = \frac{Pai}{\sum_{i=A}^{n} Pai...n}$$

où :

Nai = le niveau d'allocation des ressources dans l'unité de voisinage i
Ipij = les investissements *per capita* dans l'unité de voisinage ij, soit celle qui a le plus haut niveau de ressources
Ipi = les investissements *per capita* dans l'unité de voisinage i
Pai = le poids pour l'allocation des ressources dans l'unité de voisinage i
Ei = l'indice des besoins communautaires effectifs dans l'unité de voisinage i
Aci = le pourcentage des ressources devant être allouées à l'unité de voisinage i
i...n = l'unité de voisinage de i à n

Cette technique est attrayante en raison de son caractère pratique. Cependant, il ne faut absolument pas la confondre avec une autre et la considérer pour évaluer une demande. Tout ce qu'elle permet, c'est de préciser la proportion des ressources à allouer dans une aire territoriale donnée. Il est évident que les trois indicateurs ne reflètent pas nécessairement les besoins d'une communauté. Par exemple, l'âge défavorise complètement les unités de voisinage où résident des personnes âgées. De même, le pourcentage d'habitations multifamiliales ne constitue pas

nécessairement un indice des besoins si l'environnement récréatif entourant ces habitations appartient au système privé.

7.3.5.7. Technique fondée sur le niveau de service

Cette technique a été utilisée par le *Maryland-National Capital Park and Planning Commission* en 1977 afin de préparer le *Park, Recreation and Open Space Master Plan Parks and Outdoor Recreation.* Prenant essentiellement appui sur l'estimation des populations par groupes d'âge, elle comporte quatre étapes : 1) la compilation en pourcentage du nombre d'usagers pour une activité par groupes d'âge à partir des rapports statistiques concernant la participation aux activités de loisir; 2) l'estimation du nombre d'utilisateurs d'un équipement par jour; 3) l'inventaire du nombre d'équipements disponibles; et 4) la projection de population par groupes d'âge pour les 10 prochaines années et l'estimation du nombre de pratiquants par jour pour chaque activité pour cette période, que l'on divise par la capacité d'un équipement par jour pour obtenir le nombre d'équipements requis pour satisfaire la demande pour cette période de prévision (voir appendice F).

Par rapport aux autres techniques analysées jusqu'ici, elle introduit deux nouveaux éléments : elle permet d'abord d'évaluer la demande par groupes d'âge; elle tient ensuite compte du nombre d'usagers qu'un équipement accommode quotidiennement, ce qui fixe une sorte de limite dont la base est le taux d'usage actuel.

Ce dernier élément constitue justement le problème majeur de cette technique. On y tient pour acquis que la situation présente correspond à un niveau de service satisfaisant qu'on tente de projeter dans l'avenir. En fait, on ne tient pas compte de l'influence de l'offre sur la demande, de la localisation ni d'aucune variable autre que l'âge et la population susceptibles de modifier à la hausse ou à la baisse le taux de participation au cours de la période de projection. Il s'agit donc d'une technique très statique, d'autant plus que toutes les estimations s'appuient non pas sur les désirs ou le niveau d'aspiration de la population, mais sur les taux de participation enregistrés dans les rapports des organismes offrant les services.

De plus, les projections de population par groupes d'âge pour 10 ans semblent ne pas tenir compte du taux de saturation du territoire de chaque ville ou de chaque quartier. Il paraît implicite, dans cette technique, que les villes et les quartiers ont une capacité d'extension *ad infinitum,* conception qui laisse plutôt songeur tout urbaniste ou élu local.

Finalement, les statistiques requises par activité peuvent poser un problème sérieux dans certains États, provinces ou villes qui possèdent des modèles différents d'enregistrement des clientèles. Au Québec, par exemple, une telle technique serait probablement inapplicable actuellement, particulièrement à cause du manque d'homogénéité de ces statistiques. Cependant, malgré cet ensemble de limites, elle paraît être la plus appropriée et la plus facile à adapter afin de répondre aux besoins des municipalités et des municipalités régionales de comté en matière de planification d'équipements de loisir.

7.3.5.8. Modèle fondé sur l'évaluation de la demande conditionnelle et la localisation des équipements de loisir

Nous avons élaboré cette technique dans le cadre de nos travaux de doctorat (Soubrier, 1981). Nous avions alors noté - ce qui demeure vrai, par ailleurs - que l'état de la pratique dans le domaine de la planification urbaine appliquée à la fonction loisir laissait place à au moins trois innovations: 1) l'utilisation et l'adaptation, au besoin, des méthodes d'enquête sociologique pour évaluer une demande quantifiable reflétant les aspirations en loisir des populations; 2) le transfert de cette demande en équipements afin d'éviter l'application de normes préconstruites; et 3) l'estimation de la demande lorsqu'on modifie le système d'offre d'équipements ou de services de loisir par le jeu des contraintes contextuelles suivantes l'offre, la localisation, l'ambiance, les coûts, le temps, les moyens de transport, la programmation et les moyens de communication.

Cette technique consiste donc en l'évaluation de la demande d'équipements de loisir en milieu urbain à partir d'études de comportement en loisir. Elle vise à permettre le transfert des analyses de comportement en programmes d'équipements. De plus, elle s'accompagne d'un modèle de localisation des équipements qui s'appuie sur la théorie des places centrales.

Évaluation de la demande conditionnelle

L'évaluation de la demande se réalise en quatre étapes (Soubrier, 1983 a).

La première consiste à quantifier certains comportements de loisir afin de déterminer un premier type de demande qui correspond au comportement effectif de la population. C'est ce qui constitue la *demande actuelle.*

Il s'agit ensuite de déterminer un deuxième type de demande correspondant également au comportement effectif de la population, mesuré par une enquête sociologique dont on modifie les données de façon à tenir

compte des variations de population anticipées. C'est ce qui constitue la *demande réelle projetée.*

Une fois les deux premières étapes réalisées, il suffit de déterminer la *demande actuelle conditionnelle à* partir du taux de changement observé pour chaque variable contextuelle.

Cette demande actuelle conditionnelle est enfin projetée à partir des projections de population et constitue la *demande conditionnelle projetée.*

Nous reproduisons ci-dessous les formules qui synthétisent ce procédé d'évaluation de la demande.

1. Demande actuelle en nombre d'équipements (D) :

$$D = \frac{\frac{PR}{N} \sum_{J=1}^{N} f(J) \cdot T(J)}{C \cdot Q \cdot H} \tag{1}$$

2. Demande réelle projetée (DE) :

$$DE = \frac{\frac{PE}{N} \sum_{J=1}^{N} f(J) \cdot T(J)}{C \cdot Q \cdot H} \tag{2}$$

3. Demande actuelle conditionnelle (DAC) :

$$CO = \sum_{K=1}^{8} S(K) \tag{3}$$

$$DAC = \frac{PR \cdot \frac{g + CO}{N} \cdot \frac{1}{g} \cdot \sum_{J=1}^{N} f(J) \cdot T(J)}{C \cdot Q \cdot H} \tag{4}$$

4. Demande conditionnelle projetée (DCP)

$$DCP = \frac{PE \cdot \frac{g + CO}{N} \cdot \frac{1}{g} \cdot \sum_{J=1}^{N} f(J) \cdot T(J)}{C \cdot Q \cdot H} \tag{5}$$

où :

PR = la population réelle en nombre de personnes

N = le nombre de personnes J dans l'échantillon

f(j) = la valeur pondérée relative à une personne J en fonction de sa fréquence de participation hebdomadaire

T(J) = le temps que dure la pratique de l'activité pour la personnel

C* = la capacité maximale d'utilisation d'un équipement au même moment, en nombre de personnes, pour une activité

Q* = le nombre de jours où l'équipement est ouvert au public par semaine

H* = le nombre d'heures maximal par jour durant lesquelles un équipement peut être mis à la disposition de la clientèle pour une activité

PE = la population estimée en nombre de personnes à la date projetée

CO = la somme des personnes qui ne participent pas à l'activité de loisir à cause d'une ou de plusieurs contraintes K

S(K) = les personnes dans l'échantillon qui ne s'adonnent pas à l'activité à cause d'une contrainte K si

K = 1 pour l'offre
2 pour la localisation 3 pour l'ambiance
4 pour les coûts 5 pour le temps 6 pour le transport
7 pour la programmation
8 pour la communication

g = le nombre total de participants à l'activité dans l'échantillon

* C, Q et H sont des variables de décision dont les valeurs doivent être déterminées préalablement à l'application du modèle.

L'originalité du premier mode de détermination de la demande consiste principalement dans le transfert d'un comportement de loisir en demande d'équipements. Cependant, bien que cette étape représente une amélioration appréciable par rapport aux pratiques actuelles, elle demeure insuffisante, compte tenu du fait que la demande ainsi évaluée ne reproduit qu'un comportement effectif. Une telle approche n'aide qu'à clarifier le système de répartition des équipements dans l'espace.

C'est pourquoi nous avons cru pertinent d'évaluer, dans un second temps, l'importance du changement dans la demande lorsque le planificateur modifie les éléments qui constituent l'environnement de loisir de la population. Il s'agit alors de procéder à l'estimation de l'influence des contraintes contextuelles - offre, localisation, ambiance, coûts, temps, moyens de transport, programmation et moyens de communication - sur la participation de la population aux activités de loisir.

Ce modèle permet d'adapter la demande aux différentes contraintes que rencontrent les usagers actuels et potentiels. Malheureusement, comme nous l'avons mentionné, d'autres facteurs (par exemple la nécessité d'augmenter les heures de travail) peuvent modifier les comportements en loisir et ne sont pas reflétés par les huit contraintes contextuelles dans ce modèle. Celui-ci contribue toutefois à dynamiser significativement les modèles d'évaluation de la demande en loisir développés à ce jour.

Modèle de localisation

Le modèle de regroupement des équipements de loisir fondé sur la théorie des places centrales de Christaller (1933), réinterprétée par Berry et Harrison (1958) et King (1986), fournit un cadre de détermination de l'aire de service à privilégier pour un bassin de clientèle défini sans préciser avec exactitude les lieux où doivent être implantés les équipements. Il permet l'expression des forces politiques du milieu en laissant libre cours au processus d'échanges entre les intervenants.

Conformément à cette théorie, notre modèle de localisation des équipements de loisir (Soubrier, 1981, 1983 b) est centré sur la détermination des aires de marché et de la demande. Ainsi, après avoir déterminé la demande d'activités, il convient, dans un premier temps, de définir un mode de regroupement par activités similaires afin de former des familles d'activités et, dans un second temps, de proposer un modèle de distribution des équipements de loisir.

a. Mode de regroupement d'une famille d'activités

Plusieurs activités peuvent se pratiquer à l'intérieur d'un même équipement. Il s'agit de déterminer quelles sont ces activités (A), quels équipements leur correspondent (D(A)) et d'additionner ces demandes pour obtenir une demande unique d'équipements représentée par DD et nécessaire pour desservir les activités O d'une même famille

$$DD = \sum_{A=1}^{0} D(A) \qquad (1)$$

b. Modèle de distribution des équipements de loisir

Afin de déterminer l'aire de service des équipements, nous avons appliqué le principe « du moindre effort » de Garner (1967, *in* Glasson, 1974). Ce principe permet de minimiser les effets de friction dus à la distance en tenant compte des comportements de loisir effectifs des populations pour chaque activité. L'unité de voisinage est considérée comme le niveau de planification de base. Lorsque la demande est suffisante pour justifier économiquement ou socialement l'implantation d'un équipement à ce niveau, les pourvoyeurs de l'offre doivent tenter de la satisfaire dans cette unité de voisinage même. Si la demande à ce niveau est insuffisante, ils doivent essayer d'y répondre dans l'unité territoriale immédiatement supérieure où la demande devient suffisante pour rendre viable l'équipement. Ces unités territoriales correspondent, en ordre croissant de dimensions, à l'unité de voisinage (u), au quartier (i), à la municipalité (m), au regroupement de municipalités (s), à la région (r) et à la province (v).

Le seuil de la demande justifiant l'implantation d'un équipement doit être déterminé, soit par les décideurs, dans le cas où il ne peut s'autofinancer, soit par la demande minimale requise pour assurer cet autofinancement, soit même par le retour minimal sur le capital investi dans le cas des entreprises privées. L'absence de données concernant les éléments produits à l'extérieur de ce système oblige le planificateur à prendre une position prudente pour ne considérer, à chaque niveau de planification, que les équipements pour lesquels la demande assure l'utilisation à pleine capacité. L'unité 1, nombre entier, représente donc le seuil minimal en dessous duquel aucun équipement ne doit être prévu, quel que soit le niveau de planification. De la même façon, tout nombre entier marque le nombre minimal d'équipements à implanter à chaque niveau de planification, alors que le nombre décimal indique une demande à satisfaire par des mesures organisationnelles appropriées ou à laisser insatisfaites.

D'où la formule suivante :

Si $DD(u) \geq 1$ (2)

Le nombre entier de DD(u) représente le nombre d'équipements à implanter dans l'unité de voisinage u, et la partie décimale indique la partie d'équipement manquante pour satisfaire complètement la demande.

Si $DD(u) < 1$ (3)

il existe plusieurs possibilités :

1. $DD(u1) + DD(u2) \geq 1$ (4)

   ou

   $DD(u1) + DD(u2) + DD(u3) \geq 1$ (5)

Le nombre entier de la somme des DD(u), lorsque u = 1, 2 ou 3, indique le nombre d'équipements à implanter au niveau du quartier i. Évidemment, dans ce cas, les unités de voisinage doivent être adjacentes afin d'assurer une certaine complémentarité entre elles pour l'ensemble des activités de loisir et pour minimiser la friction due à la distance.

2. $$\sum_{u=1}^{N} DD(u) = 1 \quad (6)$$

où:

u = 1, 2,3... N, N étant le nombre d'unités de voisinage formant la municipalité m

Le nombre entier de la somme des DD(u) de 1 à N représente le nombre d'équipements à implanter au niveau municipal m.

3. Si $$\sum_{u=1}^{N} DD(u) < 1 \quad (7)$$

L'équipement peut être intermunicipal ou régional. Enfin, si la demande d'équipements pour des activités d'une même famille est inférieure à l'unité pour les municipalités, l'équipement peut être considéré comme ayant un caractère provincial ou national.

Application du modèle

Ce modèle fondé sur l'évaluation de la demande conditionnelle et la localisation des équipements a été appliqué avec succès dans le cadre d'une recherche exploratoire portant sur deux villes du Québec, soit Sainte-Foy et Trois-Rivières. Afin d'améliorer la capacité de généralisation du modèle d'évaluation de la demande conditionnelle, il reste néanmoins à réaliser des études portant sur l'impact des variables contextuelles appliquées à des populations différentes.

Le modèle de localisation présente pour sa part l'avantage d'évaluer avec une remarquable clarté le nombre, la nature et le mode de distribution des équipements de loisir à privilégier par niveau de planification, ainsi que d'établir une séquence rationnelle de développement des services et des équipements de loisir.

7.3.5.9. Observations générales

Les huit techniques d'évaluation de la demande présentée dans cette partie offrent à l'organisation de loisir une gamme assez étendue de moyens pour lui permettre d'adopter une démarche rationnelle dans l'allocation de ses ressources. Évidemment, le choix d'un ou de certains d'entre eux implique nécessairement la connaissance de la demande. Aussi, une telle démarche exige-t-elle, de la part de l'organisation, qu'elle rende explicites l'objet et les principes qui sous-tendent toute forme d'allocation de ressources dans le système. Cet exercice de clarification des valeurs constitue un travail ardu pouvant facilement être négligé ou différé sous prétexte qu'il est inutile, alors que le motif réel de l'inaction est l'incapacité de comprendre ces techniques complexes.

7.4. CONCLUSION

Des 14 techniques présentées dans ce chapitre environ 3 sont utilisées occasionnellement : les projections des tendances passées, la technique analogique et la technique fondée sur les niveaux de service. En fait, le manque d'expertise et de ressources financières empêche généralement le recours à ces techniques sophistiquées dont l'application nécessite du personnel très spécialisé. Une telle contrainte devient particulièrement évidente dans le cas des municipalités de moins de 200 000 habitants dont les moyens financiers ne leur permettent pas de se doter d'un groupe de recherche opérationnelle ni d'engager du personnel à cette fin.

De plus, malgré la facilité accrue du traitement des données grâce aux nouvelles technologies de l'information, la complexité du milieu rend extrêmement difficile l'élaboration de modèles capables de représenter adéquatement la réalité. Des recherches plus poussées devront être effectuées afin d'établir avec une marge d'erreur minimale les déterminants de la pratique du loisir susceptibles de constituer des variables significatives à insérer dans les modèles de prévision de la demande. D'ici là, l'utilisation de ces techniques dans la détermination des équipements de loisir à implanter dans une municipalité réduit les marges d'incertitude au minimum. Ce serait donc une erreur fondamentale que de les mettre de côté sous prétexte de leurs carences scientifiques quant à leur capacité de prévision. Si tel était le cas, que faudrait-il penser des résultats des sondages, des discussions dirigées de groupe, ou pis encore, de la simple intuition ?

Troisièmc partie

CADRE D'INTERVENTION EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Chapitre 8

ORIGINE DU CADRE D'INTERVENTION EN MATIÈRE DE PLANIFICATION

Lorsque le planificateur en loisir intervient auprès d'un gouvernement local, régional ou national, il doit être au fait de l'existence et du rôle des instances susceptibles d'influer sur le cours des événements dans la prise de décision et la réalisation d'un projet. Généralement, ces processus s'inscrivent dans un cadre collégial réunissant non seulement des partenaires du secteur public et du secteur privé, mais aussi des spécialistes d'autres disciplines et des élus qui y introduisent la dimension politique.

Dans le domaine de l'aménagement plus particulièrement, le planificateur a intérêt à bien connaître les divers mécanismes d'appropriation et d'utilisation du sol afin de pouvoir contribuer efficacement à la détermination d'un modèle de répartition des espaces verts, des espaces linéaires et des équipements de loisir. Cette connaissance lui est nécessaire tant au niveau municipal que pour son intervention auprès des MRC, des Bureaux régionaux des ministères ou des organismes sans but lucratif de développement comme les Conseils régionaux de développement (CRD) ou les Unités régionales de loisir et de sport (URLS). Il doit en outre veiller à ce que ce modèle permette la satisfaction des besoins en loisir de la population et la mise en valeur du potentiel récréotouristique local, régional ou national.

Aussi, en plus des théories qui fondent son intervention (partie 1) et des méthodes qui lui permettent de définir les besoins (partie 2), le planificateur doit-il être en mesure de bien distinguer le cadre de son action ainsi que les moyens dont il dispose afin d'orienter ses décisions en matière d'aménagement du territoire à des fins de loisir. Nous effectuerons donc, dans les pages qui suivent, un bref rappel de l'évolution générale des cités et villes et examinerons les fondements juridico-administratifs de la planification et de l'aménagement du loisir qui ont façonné le Québec depuis ses origines. Ces éléments serviront d'assises aux deux derniers chapitres qui exposent le cadre juridique et administratif de l'intervention du planificateur relativement à la structuration de l'espace et aux moyens d'intervention en matière d'aménagement.

8.1. ÉVOLUTION URBAINE À TRAVERS L'HISTOIRE

Au coeur du paléolithique inférieur[1], il y a de cela un million d'années environ, la population mondiale était de quelque 125 000 personnes ; elle s'est par la suite accrue pour atteindre les 5 320 000 âmes pendant le méso-lithique (Deevey, 1960, p. 195-196: voir Morris, 1994, p. 2). Les premiers développements urbains connus remontent pour leur part à environ 6 000 ans avant le Christ et se situaient principalement en Mésopotamie Ur (35 000 âmes), Jérico, Jérusalem, Babylone (500 000 âmes), Uruk, etc.

Comme la croissance de la population, ces développements ont été étroitement liés aux *progrès sociaux et matériels :* 1) production de surplus de nourriture stockés et utilisés pour soutenir les activités des spécialistes[2] ; 2) invention de l'écriture, qui a permis la tenue de livres et de rapports, l'accumulation de la connaissance et la participation au développement des sciences ; 3) naissance d'une forme d'organisation sociale qui assurait l'approvisionnement des spécialistes et le contrôle de la main-d'oeuvre sur une échelle relativement grande; et 4) émergence d'une expertise technique suffisante pour transporter les produits et apporter des améliorations à la nature et à la qualité des outils de production.

1. Le paléolithique se subdivise en 3 périodes : inférieur, de 2 500 000 à 180 000 ans av. J.-C.; moyen, de 180 000 à 40 000 ans av. J.-C.; supérieur, de 35 000 à 10 500 ans av. J.-C. *(Encyclopédie Encarta 99).*
2. Contrairement aux milieux de vie des chasseurs nomades, la cité était dominée par les rois prêtres autour desquels gravitaient les intellectuels proches du pouvoir : scribes, médecins, magiciens, devins, fonctionnaires. En fait, l'ensemble des castes étaient au service d'une minorité (Mumford, 1964, p. 52-53 et Morris, 1994, p. 5).

Au début de l'Antiquité, soit environ 2 000 ans av. J.-C., sont progressivement apparues les cités grecques, qui traduisaient une conception esthétique et politique de la ville. Selon l'historien Lewis Mumford, jamais le citadin n'aura connu autant d'animation dans une ville. La cité était en même temps lieu de travail et de loisir ; de vie publique et de vie privée ; de pratique des arts, des sports, de la musique, de la conversation, de l'étude de la politique, de l'amour, de l'aventure et de la guerre même (Mumford, 1964, p. 220). D'ailleurs les premiers plans directeurs remonteraient à cette époque, dont notamment le modèle milésien conçu par Hippodamos de Milet pour les villes de Thurium, Priène et Le Pirée entre autres.

C'est aussi Hippodamos qui a proposé le plan de ville en damier, de forme rectangulaire, comportant des rues de longueur uniforme et des immeubles de dimension équilibrée. Les bâtiments étaient serrés autour d'une grande place - l'agora - dotée d'une ouverture destinée à laisser place à de grandes voies axiales permettant de dégager un sens de la perspective. On doit également à cette période la création de la monnaie, du gymnase, du sanatorium et du théâtre ainsi que des villes spécialisées Olympie (jeux olympiques), Delphes (centre politique et religieux) et Kos (centre de médecine) (Mumford, 1964, p. 251). A cette même époque, Hippocrate (460-375 av. J.-C.) a écrit *L'eau, l'air et les sites,* ouvrage dans lequel il a déterminé les règles d'hygiène fondamentale relativement au choix des sites où implanter de nouvelles cités, et Aristote (384-322 av. J.-C.), dans *Politique,* a plaidé en faveur de la création d'un corps d'inspecteurs sanitaires.

Plus tard, l'apogée de l'Empire romain a vu l'application généralisée du modèle milésien et de l'orientation des rues selon les points cardinaux, conformément aux traditions religieuses. Les Romains ont introduit le pavage des rues, l'adduction d'eau à l'aide de conduits en plomb, les égouts, l'utilisation de la technique de construction du bâtiment étrusque, les thermes ou bains ainsi que les amphithéâtres.

La chute de l'Empire Romain en 476 a marqué le début du Moyen-Âge. Comme le montre le tableau 8.1, très peu de villes nouvelles ont été créées durant cette période. Probablement en réaction aux exagérations du monde romain, on y a vu se dessiner un changement radical dans les modes de pensée et d'agir. Le travail est devenu une obligation morale; des groupes d'hommes se sont détournés de la richesse, du pouvoir et du prestige pour se centrer sur des valeurs plus intrinsèques, plus communautaires où la réflexion et la méditation avaient préséance sur l'action; la modération, l'ordre, la ponctualité, l'honnêteté et la discipline constituaient des qualités morales à préserver et à développer. Apparut alors une nouvelle institution, le monastère, souvent entouré de murs atteignant

sept mètres de haut (Mumford, 1964, p. 312). Progressivement, se sont greffées autour du monastère, généralement implanté sur une élévation de terrain, des maisons longeant des rues en spirale ou en toile d'araignée. Le modèle radio-centrique de développement urbain comportant des paroisses et des quartiers a alors pris de l'ampleur. À cette époque, le point le plus éloigné du centre se trouvait rarement à plus d'un kilomètre, et toutes les rues et les quartiers étaient reliés par des ruelles. Cette période a vu la préservation et l'amélioration des connaissances agricoles des Romains et des sciences médicales des Grecs. De plus, la vie monastique a suscité la création de plusieurs innovations destinées à libérer du temps de travail au profit de la méditation. L'horloge a été inventée et, avec elle, le contrôle de l'emploi du temps quotidien, la tenue de livre et la comptabilité. Notons que la vitrine, la chambre d'isolement avec le cabinet d'aisance et les processus mécaniques de production au moyen de l'énergie hydraulique - procédés industriels que l'on ne retrouvera que plusieurs siècles plus tard en dehors des monastères - sont apparus à cette époque (Mumford, 1964, p. 312-386).

TABLEAU 8.1

Période d'émergence de 355 villes de 100 000 habitants et plus à travers l'histoire

Période d'émergence	Nombre	%
D'avant J.-C. au Ve siècle après J.-C.	67	18,8
Du VIe au Xe siècle	69	19,4
Du Xe au XVe siècle	75	21,2
Du XVe au XXe siècle	144	40,5
Total	355	99,9

Source : Pitirim, Sorokin, *in* Morris, *(1994) : History of Urban Form : Before the Industrial Revolutions, p. 159.*

Sur le continent américain, les premières villes connues sont apparues entre le Xe et le XVe siècle : Tenochtitlan ou Mexico (1325), Tikal (900) et Chan-Chan, Cuzco (1000-1400). Au Nord, les développements ont eu lieu avec l'occupation des puissances coloniales, l'Espagne, la France et l'Angleterre, c'est-à-dire entre le XVe et le XXe siècle : Québec (1608), Santa Fe (1609), Montréal (1642), Louisbourg (1712), San Diego (1769), San Francisco *(1776),* Los Angeles (1781), etc.

La croissance urbaine a véritablement débuté avec les Temps modernes, que les historiens situent entre 1492 et 1789. Cette période a vu naître le style baroque dans les arts, qui contrastait avec le modèle en

urbanisme. En effet, dans les arts, le vêtement et le style de vie, le goût du faste, de l'extravagance et de l'ambiguïté s'est fait jour, alors qu'en urbanisme, on recherchait l'ordre, la pureté des lignes, l'uniformité, les larges perspectives et la symétrie. La société était structurée en fonction de la puissance de la monarchie absolue, du capital et de l'armée, avec leurs institutions : la cour, l'armée permanente, la bourse et la bureaucratie, ainsi que les équipements urbains associés : casernes, terrains de parade, prisons, asiles d'aliénés, palais et trésoreries. Les bains publics sont progressivement disparus de l'Europe; des parcs d'attraction ont été construits et dotés d'équipements attrayants : vaste édifice central, jardins, balançoires, chevaux de bois, montagnes russes, etc. ; les parcs à calèches sont devenus de véritables squares résidentiels ; les immeubles ont été regroupés autour du terrain de parade au centre de la cité, qui pouvait également servir de place du marché. On a assisté au développement du plan d'aménagement urbain en étoile, qui concrétisait la force et la puissance de l'armée et de l'État. Au niveau du logement, le XVIIe siècle a vu apparaître les toilettes, la chambre avec boudoir pour les dames et le bureau avec bibliothèque pour les hommes, et au XVIIIe, le salon. Malheureusement, l'attraction urbaine a aussi conduit à la détérioration des conditions de logement (Mumford, 1964, p. 446-481).

Vers 1789, nous sommes entrés dans ce qui est considéré comme l'Époque contemporaine. L'ordre baroque s'est poursuivi, les quartiers ont disparu pour faire place à de grandes avenues partant de la périphérie de la ville pour aller jusqu'à son centre, perpétuant ainsi le modèle de développement en étoile - Paris, Washington, Versailles, Barcelone, Rome, Karlsruhe, etc. Au début de cette période, les jardins, les vergers et les villages périphériques aux villes ainsi que les terrains de jeux ont été abandonnés, mais ces derniers sont réapparus vers la fin du XIXe siècle. Ce fut le commencement du capitalisme sauvage, de l'expansion commerciale et de la révolution industrielle; la bourse s'est développée; la classe ouvrière a dû se résigner à vivre dans des logements surpeuplés; le sol est devenu une marchandise répondant à la loi de l'offre et de la demande; les nouveaux développements urbains ont été effectués sans aucune différenciation fonctionnelle ni considération esthétique ou hygiénique. C'était l'ère de la démolition et de la reconstruction urbaine sur le plan vertical, destinée à mieux rentabiliser la valeur du sol. Se sont alors multipliées la galerie commerciale, précurseur des centres commerciaux, les usines, les voies ferrées, les autoroutes et toutes les innovations que nous utilisons maintenant chaque jour.

Si parmi les 355 villes de plus de 100 000 habitants, 40 % sont apparues entre le XVIe et le XXe siècle (voir tableau 8.1), c'est véritablement la révolution industrielle qui a déclenché la multiplication des villes. Malgré

ce fait, seulement 10 % de la population mondiale vivait dans des villes au début du XXe siècle, alors que plus de 50 % sont prévus pour l'an 2005 *(Encarta, 1999). Au* Québec, seulement 10 % de la population vivait à la ville en 1830, et aujourd'hui, plus de 80 % sont citadins.

Partout dans les pays occidentaux, la révolution industrielle a créé les conditions favorables à la concentration urbaine. Dès le début du XIXe siècle, les villes européennes et américaines ont subi une véritable invasion, des ruraux d'abord et des immigrants ensuite. Plusieurs facteurs expliquent cette attraction de la ville, dont principalement la structure d'emploi du monde rural qui n'arrivait plus à subvenir aux besoins d'une population en forte croissance. Comme les nouveaux moyens de production offraient un espoir, ces gens se sont retrouvés concentrés près des usines afin de profiter de certaines économies de localisation et d'échelle. L'avenir était à la ville, lieu de concentration du capital et de production industrielle.

Cette ruée vers la ville a cependant entraîné la surpopulation urbaine et, avec elle, des problèmes inconnus : exploitation de la main-d'œuvre, engorgement de l'habitat, hygiène déficiente, maladies (typhus, tuberculose), chômage, délinquance, criminalité, travail des enfants (dans les mines), etc. Les conditions inhumaines de travail de la classe ouvrière de cette époque ont d'ailleurs inspiré la théorie marxiste du capitalisme ainsi que de nombreux rapports et analyses traitant de l'expérience anglaise où la situation semblait avoir atteint les limites de l'inhumanité. Parmi les plus connus, citons les ouvrages de Paul Mantoux, *The Industrial Revolution in the Eighteenth Century* et de Friedrich Engels, *The Condition of the Working Class in England,* qui dépeignent admirablement bien cette partie sombre de l'histoire de la classe ouvrière.

Bien que la concentration de la population dans les lieux centraux s'explique principalement par le besoin de la population de trouver un emploi, Mumford (1964) n'hésite pas à doubler ce caractère utilitaire d'une vision culturelle. Selon lui, la ville offre aussi des conditions de vie plus faciles, plus créatives, et le poids des traditions n'y gêne pas l'expression personnelle. Les individus partageant les mêmes préoccupations se reconnaissent, se trouvent, s'organisent, se stimulent, se regroupent pour réaliser leurs idéaux. Ce sont ces ensembles hétérogènes qui créent la cité, la ville, au sens décrit par cet auteur, c'est-à-dire un lieu de culture. Évidemment, une telle concentration favorise la satisfaction d'un certain nombre de besoins personnels de base communs : se loger, se vêtir, se nourrir, s'entretenir, se déplacer, se protéger et se divertir. D'où la naissance des services publics collectifs et la structuration des groupes sociaux à des fins particulières.

Le Québec n'a pas échappé à ce courant mondial de croissance urbaine, même si, en raison de sa localisation plus nordique et des conditions politiques de l'époque, son développement s'est effectué beaucoup plus lentement que celui des villes américaines. Un rappel de son histoire permettra de mieux saisir les particularités de l'organisation municipale et de l'aménagement du territoire qui y ont prévalu.

Depuis les premières explorations de Jacques Cartier entre 1534 et 1542 en Nouvelle-France[3] (Morris, 1994, p. 329) jusqu'à nos jours, l'évolution du système municipal peut se résumer en trois grandes périodes : la Nouvelle-France (1608-1760), le Bas-Canada (1760-1867) et le Canada (1867-...) (Dubreuil et Tarrab, 1976). Pour chacune de ces périodes, nous examinerons ci-après le modèle de croissance des institutions locales - municipalités et commissions scolaires - qui sont les plus susceptibles d'avoir un impact sur l'organisation territoriale du Québec.

8.2. NOUVELLE-FRANCE (1608-1760)

La France a tenté d'établir dans sa colonie le modèle féodal, très populaire en Europe à cette époque, dans lequel le seigneur dirigeait ses censitaires et vivait de leurs rentes. Mais ici, « tout individu méritant, ou qui avait de l'argent ou des influences, pouvait devenir seigneur » (Tétu de Labsade, 1990, p. 56), si bien qu'il arrivait quelquefois qu'un censitaire prête de l'argent à son seigneur (Tétu de Labsade, 1990, p. 60). Toutefois, ce modèle n'a jamais pu s'implanter véritablement à cause du manque d'intérêt des familles à vivre dans une seigneurie et à s'attacher à un seigneur (Dubreuil et Tarrab, 1976, p. 50).

Le système féodal a cependant imposé une première forme de division du territoire, puisque chaque seigneurie s'échelonnait le long du Saint-Laurent sur plusieurs kilomètres à l'intérieur des terres, mais selon des dimensions différentes, variant probablement en fonction de l'importance du personnage. Par la suite, les seigneuries ont également été divisées en rotures ou en lots selon le même principe. Ces rotures ont été divisées de nouveau entre les héritiers en sections verticales perpendiculaires aux rivières. Plus tard, une fois toutes les rives occupées, les habitants ont dû s'installer à l'intérieur des terres. Il était donc nécessaire de construire des chemins appelés « côtes » ou « rangs ».

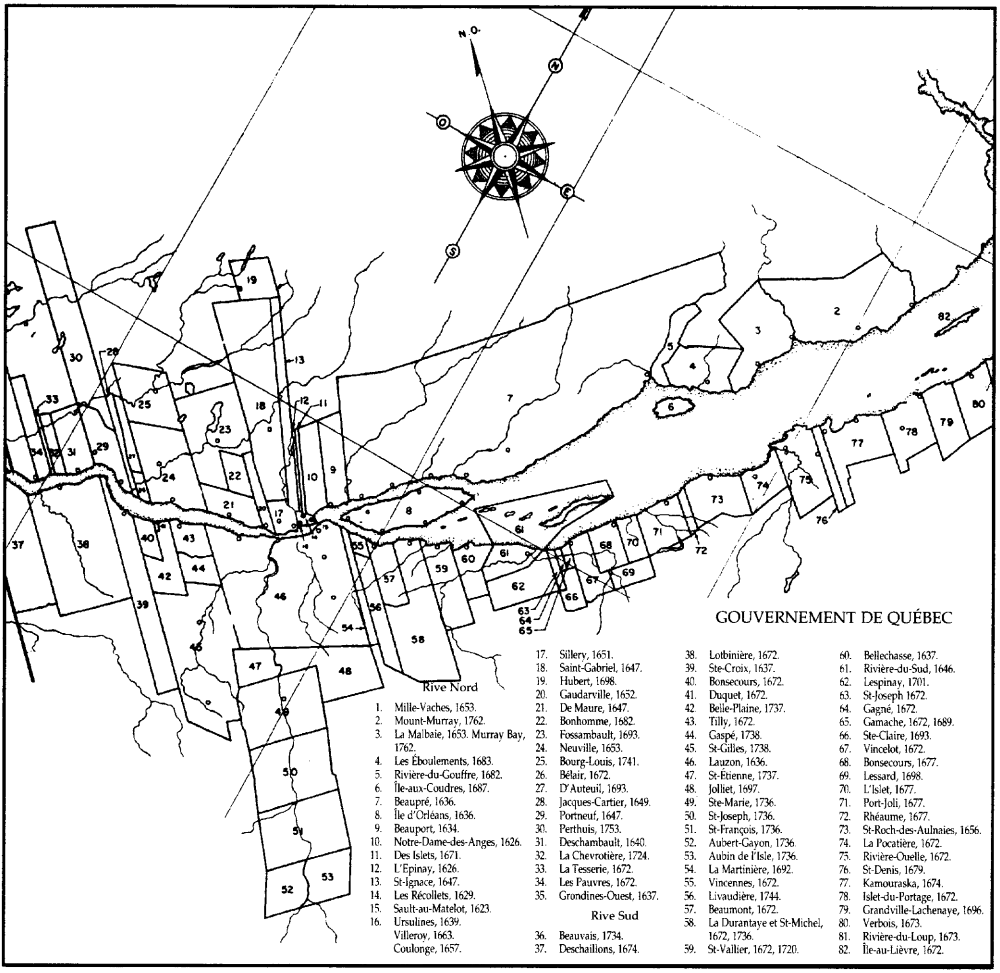
3. Nom donné par jean Verrazzan, Florentin, en l'honneur du roi François 1er « qui l'avait envoyé chercher par le nord un passage dans la mer du Sud » (Dubreuil et Tarrab, 1976, p. 16).

Le premier chemin prenait le nom de deuxième rang et ainsi de suite à mesure que l'on rentrait à l'intérieur des terres et qu'un nouveau chemin ou rang était ouvert (Tétu de Labsade, 1990, p. 56).

L'habitant canadien a donc refusé le village de type français pour développer une forme d'occupation du territoire originale, profitant des voies de communication naturelles, les rivières, comme éléments structurants (voir figures 8.1 et 8.2).

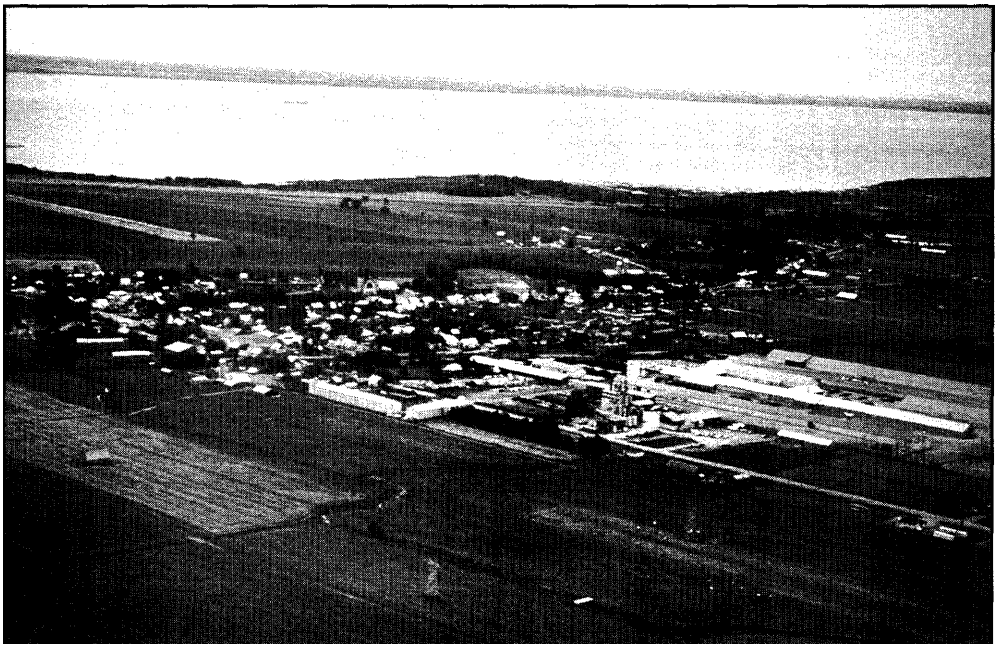
FIGURE 8.1

Schème d'établissement en Nouvelle-France entre 1608 et 1760: la seigneurie



Source : Trudel, Marcel (1961) : *Atlas historique du Canada français : des origines à 1867*. Québec : Presses de l'Université Laval, p. 73.

FIGURE 8.2
Rang typiquement québécois



Source: Municipalité de Yamachiche (1988). Gracieuseté de M. Armand Séguin, professeur au Département des sciences humaines, section de géographie de l'UQTR.

Par ailleurs, la France a imposé son modèle culturel et tenté d'évangéliser et de franciser les indigènes. C'était aussi la période durant laquelle s'est développée une économie coloniale basée principalement sur la traite et l'artisanat (Dubreuil et Tarrab, 1976, p. 17).

Dès l'implantation des premiers regroupements humains sur les falaises de Québec en 1608, Samuel de Champlain a publié des *Ordonnances pour le bon gouvernement de la colonie* (Drapeau, 1967, p. 6). Toutefois, sous le régime français, il n'a pas été possible aux dirigeants de mettre en place un corps politique local. Il y a bien eu 2 tentatives : la première, en 1663, a permis d'élire à Québec 1 maire et 2 échevins (pour 300 personnes), gouvernement local qui dura exactement 36 jours. La seconde remonte à Frontenac qui a édicté, en 1673, un règlement de police visant à établir à Québec un régime municipal. Ce projet prévoyait que la population élise annuellement trois échevins dont la fonction serait surtout judiciaire ou réglementaire ainsi que la tenue d'une assemblée publique tous les six mois afin de favoriser la discussion sur

le développement du pays. À l'exception du mode d'échevinage qui demeura en force jusqu'en 1677, ce projet est resté sans suite (Drapeau, 1967, p. 7).

Dans d'autres agglomérations - Montréal (1667-1674), Trois-Rivières (1647-1674) -, on procédait à l'élection d'un syndic représentant la communauté dans ses revendications auprès des gouverneurs (Drapeau, 1967, p. 11). Ce système a lentement disparu, car il entrait en concurrence avec les prérogatives des gouverneurs et des intendants.

Aussi, le Conseil supérieur et les intendants créèrent-ils, en remplacement des syndics, une nouvelle fonction municipale : le Grand-Voyer, qui avait la responsabilité de déterminer où devaient passer les chemins publics, les ponts, etc., de voir à l'entretien et à la construction de clôtures et de fossés, de réglementer la construction, d'appliquer les règlements des intendants concernant la largeur des rues, etc. Déjà en 1706, l'intendant exigeait un permis de construction qu'il délivrait lui-même (Drapeau, 1967).

Les intendants étaient les dirigeants municipaux à la tête de l'administration civile, donc comparables aux maires d'aujourd'hui. Ils avaient le pouvoir de réglementer « pour la protection contre le feu et contre les nuisances, les poids et mesures, la construction des églises, l'observance du dimanche, la préservation des forêts, la coupe du bois, les droits des seigneurs, les limites des terres », etc. (Drapeau, 1967, p. 15).

Simultanément à la promulgation et à l'application de règlements devant régir la vie quotidienne dès le début de la colonie, le clergé et les autorités locales se sont entendus afin de découper le territoire en paroisses. Le 3 mars 1722, un Arrêt du Conseil d'État du Roi confirmait le découpage de la colonie en unités paroissiales avant même que les territoires ne soient habités. Cet édit ou arrêt créait trois gouvernements

> [...] celui de Québec, réparti en 41 districts (paroissiaux), celui des Trois-Rivières, en 13 districts, et celui de Montréal, en 28 districts. Quelques-uns des districts paroissiaux contenaient plusieurs « villages » faisant partie soit d'une même seigneurie, soit de deux ou trois petites seigneuries (Drapeau, 1967, p. 16).

Ces unités paroissiales étaient évidemment de très grandes dimensions. Aussi, ce n'est que lorsque l'agglomération devenait assez importante et qu'elle était dotée d'un curé exclusif qu'elle se transformait en paroisse officielle, selon le droit canonique. Donc, « les habitants du village canadien n'avaient pas de droit coutumier, ni d'assemblées communales, ni de conseil municipal ; la vie communale était tout simplement la vie paroissiale » (Drapeau, 1967, p. 18-19). Comme en France, les registres de l'État civil étaient tenus par les curés.

Durant toute cette période, l'État était relativement absent de l'organisation scolaire, qui relevait entièrement de l'évêque, autorité suprême de l'Église. Sur le plan purement local, les écoles paroissiales, ou petites écoles, émergeaient, et l'on y enseignait les rudiments de l'éducation. À un niveau plus avancé, l'ordre des Jésuites a fondé en 1635 le Collège de Québec, qui est devenu le Séminaire de Québec en 1765. Cette institution formait principalement les étudiants qui aspiraient à l'état ecclésiastique ou à une profession libérale (Audet et Gauthier A., 1967, p.5). Les intendants se sont limités à reconnaître et à appuyer les règlements de l'évêque jusqu'en 1722, année où un arrêt du Roi a rendu les écoles entièrement gratuites.

8.3. BAS-CANADA (1760-1867)

À la fin du régime français, la Nouvelle-France comptait 250 seigneuries (Dubreuil et Tarrab, 1976, p. 35) et quelque 60 000 habitants. A partir de la conquête (1763) et durant toute la période allant jusqu'en 1867, un modèle agraire a émergé : les habitants cultivaient la terre et se sont regroupés autour de l'Église catholique, devenue en quelque sorte le symbole de la sauvegarde des âmes et de la culture française. La traite des fourrures a continué d'être alimentée non seulement par le troc avec les indigènes, mais aussi par les aventuriers de la colonie, les coureurs des bois. L'ouverture du marché britannique a fait prospérer la colonie. Progressivement s'est établi un modèle de développement rural typiquement canadien, dérivé des seigneuries :

> [...] au sein duquel le prêtre colonisateur a remplacé le seigneur. Les nouveaux établissements humains, une fois défrichés, comprenaient en principe les cultivateurs-propriétaires, étalés le long des cours d'eau ou des routes selon le système du rang, le petit village, le curé, le magasin général, la petite élite professionnelle (Dubreuil et Tarrab, 1976, p. 75).

En 1791, une première constitution du Canada a divisé le territoire en deux provinces : le Haut-Canada et le Bas-Canada. Elle établissait en même temps un nouveau régime foncier visant à réserver des terres pour le clergé protestant. Ainsi, toutes les terres non encore subdivisées en paroisses l'ont été en *townships,* appelés plus tard « cantons ». En 1799, Québec et Montréal sont devenues pour la première fois des districts séparés dont les limites territoriales différaient de celles de la paroisse, de la seigneurie et du *township.* Ces deux villes, alors incorporées, ont été « divisées en quartiers (Québec, 10; Montréal, 8) avec deux conseillers par quartier » (Drapeau, 1967, p. 25-26).

Au début des années 1800, une crise économique causée par les guerres napoléonniennes a sévi dans toute l'Europe, marquant le début de la révolution industrielle. Les populations affluaient vers les villes et vers les pays qui offraient un avenir. Les Britanniques émigraient au rythme de 10 000 par année. Entre 1810 et 1830, la population des villes de Québec et de Montréal a ainsi plus que doublé.

Jusqu'au *Rapport Durham* sur l'administration municipale, les paroisses s'établissaient dans les seigneuries, et les *townships,* sur les terres de la Couronne. Aucune structure municipale n'existait véritablement, ce qui a fait dire à Drapeau (1967, p. 30) que « du point de vue historique, c'est bien Durham qui a été l'instigateur du régime municipal que nous connaissons au Québec ».

Il a fallu trois tentatives avant que ne s'implante le régime actuel. La première s'est produite en 1840 et a échoué en raison de l'atmosphère politique peu propice à la collaboration du peuple avec le gouvernement colonial après l'insurrection de 1837. Cette réforme visait : 1) l'établissement d'autorités locales et municipales ; 2) la nomination par le Gouverneur « d'officiers » municipaux dans les paroisses et les *townships,* dont un chef, le préfet; et 3) la division de la province en 24 districts municipaux (Drapeau, 1967, p. 34).

Cinq ans plus tard, soit en 1845, une nouvelle loi a aboli les conseils de districts et constitué, avec chaque paroisse et *township,* une corporation dirigée par un maire et six conseillers élus pour une période de trois ans. Cette opération a donné naissance à 322 municipalités : 168 sans désignation, 115 de paroisses et 39 de cantons. La seconde partie de cette Loi des villages, villes et bourgs permettait aux habitants ayant droit de voter aux élections de conseillers de paroisse ou *township* de demander l'incorporation de leur agglomération si celle-ci contenait « soixante maisons ou plus, érigées dans un espace de trente arpents ou acres en superficie ». Les limites de ces municipalités étaient fixées par le conseil de la paroisse ou du *township* et approuvées par le Gouverneur en conseil.

En 1847, une nouvelle loi a abrogé encore une fois la précédente en remplaçant les municipalités de paroisse et de *township* par 46 municipalités de comté. Chaque paroisse ou *township* élisait deux conseillers pour deux ans afin de former le conseil de cette municipalité de comté. De plus, cette loi renforçait le pouvoir de réglementation des municipalités de village, de cité ou de ville, même si 8 ans plus tard, il n'existait toujours que « 29 municipalités de village et 5 municipalités de cité ou de ville » (Drapeau, 1967, p. 41).

C'est finalement la loi de 1855 qui a défini la base du régime municipal actuel en constituant « en municipalités toutes paroisses érigées à des

fins ecclésiastiques ou civiles, et tous *townships* », pourvu que leur population atteigne au moins 300 habitants. Le « 1er juillet 1855, dans le BasCanada, 394 municipalités de paroisse ou de *township* furent constituées en vertu de cette loi; et 29 municipalités de village, 2 municipalités de cité et 3 municipalités de ville virent leur existence prolongée » (Drapeau, 1967, p. 42). À partir de ce moment, le conseil de comté a déclaré municipalité toute agglomération ayant au moins 300 habitants ; lorsqu'elle dépassait 3 000 habitants, cette municipalité acquérait le statut de ville. Si bien qu'en 1855, le Bas-canada comprenait 489 municipalités, parmi lesquelles on comptait 61 municipalités de comté. Deux ans plus tard, les municipalités passaient déjà de 489 à 632.

Par ailleurs, *l'organisation scolaire* s'est presque constituée au même rythme que la structure municipale. Jusqu'en 1840, quelques tentatives ont eu lieu pour mettre sur pied un système scolaire. A cette époque, l'éducation était laissée à l'initiative privée et aucune autorité supérieure n'encadrait le régime scolaire. En fait, l'Etat permettait la coexistence d'une grande variété de systèmes et d'écoles : les écoles officielles ou écoles royales et les écoles séparées ou privées parmi lesquelles on retrouvait les écoles de fabriques, les écoles de syndics, les écoles des communautés religieuses, etc.

Après 1840, on a assisté au début véritable de l'intervention de l'État en matière d'éducation (Audet et Gauthier A., 1967). D'ailleurs, tout comme pour les municipalités, les lois fondamentales du système scolaire ont été approuvées entre 1840 et 1867, et sont demeurées presque inchangées durant plus d'un siècle. Ainsi, tel qu'il avait été prévu par l'ordonnance de 1840 qui créait 24 districts municipaux, les organismes scolaires sont venus se greffer à cette nouvelle structure municipale. En vertu de la loi scolaire de 1841, ces districts recevaient l'argent destiné aux écoles et avaient la responsabilité de percevoir un montant équivalent par l'imposition d'une taxe scolaire directe. Le conseil de chaque district municipal s'est ainsi transformé en bureau d'éducation ayant la responsabilité de diviser les paroisses en arrondissements scolaires (Audet et Gauthier A., 1967, p. 16).

Progressivement, la commission scolaire a échappé à l'autorité municipale. Ainsi, la loi de 1845 a permis aux commissaires d'écoles de percevoir toutes les sommes requises au soutien des écoles, et elle a confié la gestion des écoles communes à des commissions scolaires indépendantes du conseil municipal. En 1846, une nouvelle loi a institué les corporations scolaires et, en 1849, une autre a permis au Conseil des ministres de démembrer les paroisses pour constituer de nouvelles municipalités scolaires (Audet et Gauthier A., 1967, p. 18-19).

8.4. CANADA (1867-...)

Au moment de la promulgation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB) en 1867, le Bas-Canada comptait 632 municipalités (Drapeau, 1967, p. 48). Dès lors, la constitution canadienne a déterminé un certain nombre de compétences pour chaque palier de gouvernement. Elle a fixé un cadre qu'il est nécessaire d'examiner afin de saisir les assises constitutionnelles de l'intervention des gouvernements du Canada et du Québec dans le domaine de l'aménagement du territoire, principalement en ce qui concerne le loisir.

En vertu des articles 91, 95 et 108 de cet Acte, le gouvernement du Canada intervient désormais directement dans l'aménagement du territoire.

L'article 91 confère en effet au Parlement le pouvoir de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement » pour les matières ne relevant pas des législations provinciales, dont, entre autres :

91.l A La dette et la propriété publiques ;
91.7 La milice, le service militaire et le service naval, ainsi que la défense ;
91.9 Les amarres, les bouées, les phares et l'Isle du Sable;
91.10 La navigation et les expéditions par eau ;
91.12 Les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur ;
91.13 Les passages d'eau *(ferries)* entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces ;
91.24 Les Indiens et les terres réservées aux Indiens ;
91.28 L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers.

Lorsqu'on relie l'article 91.1A à l'article 106, on constate que le gouvernement du Canada détient un pouvoir de dépenser presque illimité dans tous les champs de compétence. Les incidences de ces articles sont nombreuses, particulièrement en matière d'expansion économique. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'examiner « l'entente auxiliaire 19781983 » entre le Canada et le Québec concernant le développement touristique, ou le *Canada-Québec Subsidiary Agreement on Tourism Development 1984-1990* (1985) et, plus récemment, de constater l'incursion de ce gouvernement dans les champs de compétence exclusive des provinces en éducation ou en santé (Gouvernement du Canada, 1999).

En vertu de cette constitution, le gouvernement du Canada est intervenu directement dans l'aménagement des aéroports, des ouvrages servant à la navigation incluant les ports, les édifices culturels, les parcs nationaux et, exceptionnellement, les édifices scolaires.

L'article 95 de l'AANB confère aussi au gouvernement fédéral la compétence de légiférer exceptionnellement dans le domaine de l'agriculture. À titre d'exemple, mentionnons les ententes instituées dans le cadre des programmes d'aménagement rural et de développement agricole (ARDA), et notamment la création du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) qui a conduit à la signature d'une « Entente générale de coopération du Bas Saint-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-laMadeleine » (Gouvernement du Québec, 1971, p. 80-89).

L'article 108 détermine pour sa part un certain nombre d'ouvrages et de propriétés publics d'une province qui appartiennent au Canada (voir appendice G).

Les articles 92, 93 et 95 définissent quant à eux les pouvoirs législatifs des provinces en matière d'aménagement du territoire. L'article 92 spécifie les sujets soumis exclusivement à la législation provinciale. De façon particulière, relativement à l'aménagement du territoire à des fins de loisir, la province peut légiférer dans les domaines suivants

92.5 L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent;

92.8 Les institutions municipales dans la province ;

92.9 Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences en vue de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou municipaux ;

92.10 Les ouvrages et entreprises d'une nature locale, autres que ceux qui sont énumérés dans les catégories suivantes :

a) lignes de bateaux à vapeur ou autres navires, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres ouvrages et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province;
b) lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays britannique ou étranger ;
c) les ouvrages qui bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces;

92.11 La constitution en corporation de compagnies pour des objets provinciaux ;

92.13 La propriété et les droits civils dans la province ;

92.16 Généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (Driedger, 1967, p. 27-28).

Le pouvoir déclaratoire de l'article 92,10 c) permet au gouvernement du Canada de déclarer n'importe quel ouvrage au profit de l'autorité fédérale. Malheureusement, l'utilisation abusive de ce pouvoir paralyse l'exercice de la compétence provinciale. Ce fut notamment le cas des tramways de Québec, de Montréal et d'Ottawa (Charles, 1974).

L'article 93 accorde cependant aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer en matière d'éducation. Nonobstant certaines exceptions, l'article 95 confère la même exclusivité aux provinces dans le domaine de l'agriculture. La loi constitutionnelle de 1982 réaffirme l'application de l'AANB en ajoutant toutefois quelques dispositions concernant la reconnaissance d'une charte des droits et libertés de la personne, l'affirmation des droits existants des peuples autochtones, le principe de la péréquation (ou partage des richesses entre provinces), une procédure de modification et « une clause confirmant et renforçant les pouvoirs des provinces sur leurs ressources naturelles » (Gouvernement du Canada, 1982, p. 11).

Conséquemment, la législature provinciale a adopté le « Code municipal de 1871 » afin de régir les institutions municipales du Québec. Cette première version a été complètement refondue en 1916 et fréquemment amendée depuis pour l'adapter aux réalités des municipalités rurales. Le Code municipal est la législation québécoise qui a régi les municipalités de village et les municipalités rurales ou de campagne jusqu'au 1er janvier 1989, date où la Loi sur l'organisation territoriale municipale est entrée en vigueur. En vertu de cette dernière, une seule dénomination sert désormais à désigner le premier palier de gouvernement local sur le territoire du Québec : la municipalité locale.

Pour être constituée en municipalité de village, avant l'entrée en vigueur de la Loi sur l'organisation territoriale municipale en 1989, il fallait qu'un territoire contienne au moins 40 maisons habitées sur une étendue n'excédant pas 60 arpents en superficie. Les immeubles imposables de ce territoire devaient avoir une valeur d'au moins 50 000 $ (LRQ, c. C-27.1, a. 40, 1988). Pour être constituée en municipalité rurale ou de campagne, il fallait qu'un territoire compte une population d'au moins 300 âmes (LRQ, c. C-27.1, a. 39, 1988). Les municipalités de cantons, de cantonsunis, de paroisses et les municipalités sans désignation étaient toutes considérées comme des municipalités rurales ou de campagne.

Parallèlement à la mise en place d'un système d'organisation des agglomérations rurales, une tendance à la concentration de la population dans des lieux centraux s'est amorcée et a engendré des regroupements nettement plus importants que ceux qui avaient été prévus au moment de l'élaboration du Code municipal. Aussi, la législature provinciale a-t-elle adopté plusieurs lois spéciales afin de permettre aux agglomérations en développement de s'organiser adéquatement. C'est en 1876 seulement qu'elle a promulgué une première loi touchant les municipalités de ville la Loi des clauses générales des corporations de ville. Celle-ci a été refondue en 1888, 1903 et 1922. Aujourd'hui, les municipalités de ville utilisent cette dernière version qui a été toutefois très fréquemment amendée pour s'adapter aux nouveaux impératifs sociaux et techniques. Il faut noter que la version de 1903 distinguait une ville d'une cité en fonction de la population résidant sur le territoire. Ainsi, une agglomération d'au moins 2 000 âmes pouvait être constituée en ville alors qu'une agglomération de 6 000 pouvait devenir une cité (Drapeau, 1967, p. 49). Cette distinction entre ville et cité est disparue aujourd'hui.

Seules les villes de Québec et de Montréal ont été dotées d'une charte les régissant de façon particulière. De nombreuses autres municipalités se sont vu conférer des pouvoirs particuliers en vertu de lois spéciales. Parmi ces dernières, mentionnons la Loi sur les villages cris et le village naskapi, et celle sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik (Gouvernement du Québec, 1998, p. 19).

Le phénomène de la conurbation dû à la croissance urbaine dans des centres à forte attraction commerciale, industrielle ou de services a donné naissance à une série de problèmes : étalement urbain, conversion des terres agricoles à des fins résidentielles, développement résidentiel anarchique, transport en commun, traitement des eaux usées, contrôle de la pollution, etc. Interdépendants et touchant l'aménagement de l'ensemble du territoire québécois, ces problèmes ont nécessité une action concertée des municipalités concernées, et souvent des gouvernements fédéral et provinciaux. Aussi, conscient d'un changement social profond au début des années 1960, le gouvernement du Québec a-t-il mis sur pied 2 commissions d'enquête : la Commission provinciale d'urbanisme ou Commission La Haye en 1963 et la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec ou Commission April en 1965.

La Commission La Haye a remis son rapport en 1968 et inspiré les concepteurs de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui a été sanctionnée le 21 novembre 1979. Durant ces 11 années, 2 projets de loi sur l'aménagement et l'urbanisme ont été présentés à l'Assemblée nationale, l'un en 1972 et l'autre en 1976. De plus, dans une première tentative de planification régionale, le gouvernement du Québec a centré ses efforts

pour organiser davantage les agglomérations du Québec les plus urbanisées. Il a créé en 1969 trois communautés urbaines ou régionales : la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté urbaine de Québec et la Communauté régionale de l'Outaouais[4]. Cette législation a servi de
banc d'essai à la création de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et à la mise sur pied des municipalités régionales de comté.

De la même façon, à la suite de la Commission April, deux projets de loi (1974 et 1976) ont précédé la Loi sur la protection du territoire agricole qui a été sanctionnée le 22 décembre 1978 et la Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidants, sanctionnée le 21 décembre 1979[5]. La fin des années 70 a correspondu à l'apogée du gouvernement du Parti québécois. Formé principalement d'intellectuels, ce gouvernement a entrepris, dès la prise du pouvoir en 1976, l'étude d'une série de dossiers qu'il a cherché à harmoniser dans un ensemble cohérent en fonction d'un objectif politique clair : réaliser la souveraineté du Québec. Tout a été mis en œuvre afin de mobiliser la population dans les divers secteurs de l'activité humaine. Ce fut l'âge d'or des livres verts et blancs, et de la consultation populaire. L'absence d'attaches financières vis-à-vis des grandes entreprises et des institutions financières a permis à ce parti d'entreprendre l'étude de dossiers délicats pour lesquels il y avait déjà eu recommandations, études, etc., mais où le corps politique avait été trop pusillanime pour apporter les correctifs pourtant bien connus des hautsfonctionnaires.

Ainsi, trois grands projets ont défini un cadre à la constitution des politiques sectorielles correspondant à l'existence et aux fonctions des ministères et tenu lieu, en quelque sorte, de plan national de développement. Dans le premier, le gouvernement précise *La politique québécoise du développement culturel* (1978). Cette politique assimile la culture aux genres de vie d'un peuple ; elle aborde différents aspects : l'habitat, la santé, le loisir, le travail, les communications et l'information comme un ensemble qui détermine une culture, une façon de vivre. *Le Livre blanc sur le loisir au Québec* (Gouvernement du Québec, 1979) s'inscrit en tant qu'élément d'une politique sectorielle à l'intérieur de ce contexte général. Le citoyen constitue le centre et la priorité de la politique du loisir, la municipalité se

4. Divisée en deux entités depuis le ter janvier 1991: la Communauté urbaine de l'Outaouais et la MRC des Collines-de-l'Outaouais.

5. Pour une présentation détaillée de l'évolution des législations concernant l'aménagement du territoire, le lecteur pourra se référer à l'excellent ouvrage de Michel Poirier (1983) : Droit québécois de l'aménagement du territoire, *Revue de droit,* Sherbrooke, et principalement à l'article de Jane Matthews Glenn intitulé : La coexistence de la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, p. 280-315.

voit confirmer de nouveau sa fonction de maître d'oeuvre du développement et de l'organisation du loisir; l'État québécois se définit comme le gardien et le promoteur des intérêts collectifs, et reconnaît les organismes régionaux et nationaux comme ses partenaires et ceux des municipalités. Ces principes représentent les options fondamentales de l'État en matière de loisir.

Dans son deuxième grand projet, le gouvernement présente une politique économique : *Bâtir le Québec* (1979), dans laquelle il établit ses orientations dans tous les secteurs de l'activité économique, tant pour la mise en valeur des ressources naturelles que pour le développement des industries de base. Un chapitre complet y est consacré à l'étude et à la définition des objectifs du tourisme comme élément de développement économique, et une autre section porte sur les produits culturels.

Enfin, dans son troisième grand projet, le gouvernement amorce la revalorisation du pouvoir municipal, particulièrement par la réforme de la fiscalité municipale (ministère des Affaires municipales, 1978), par la révision et l'amélioration des mécanismes démocratiques locaux (ministère des Affaires municipales, 1978) et par une volonté de décentralisation politique et administrative du pouvoir central (ministère d'État à l'Aménagement, 1978).

Ces projets ont trouvé leur achèvement principalement dans la Loi sur la fiscalité municipale, la Loi sur les élections dans certaines municipalités, la Loi sur la consultation populaire et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Celle-ci est de loin la plus importante puisqu'elle crée les Municipalités régionales de comté (MRC) et institue l'obligation, pour ces dernières, d'élaborer des schémas d'aménagement régionaux et, pour les municipalités locales, des plans d'urbanisme afin d'harmoniser le développement du territoire aux niveaux local et régional.

Ces différentes réformes du cadre juridico-administratif de l'aménagement du territoire ont conduit le gouvernement du Québec à entreprendre la révision en profondeur de la législation municipale et à rassembler les lois dans un même texte : le *Code des municipalités* (Gouvernement du Québec, 1998, p. 23). Une fois terminé, ce document contiendra six livres : le premier a été adopté par l'Assemblée nationale en 1987 et porte sur les élections et les référendums ; le deuxième est entré en vigueur en 1989 et contient les dispositions relatives à l'organisation territoriale; les quatre autres n'ont pas encore été adoptés, mais devraient porter successivement sur l'organisation administrative et le fonctionnement des municipalités, les finances et la fiscalité, les fonctions et les pouvoirs des municipalités, ainsi que les « aspects judiciaires et quasi-judiciaires du droit municipal » (Gouvernement du Québec, 1998, p. 24).

Ces diverses lois visent à intéresser la population aux affaires publiques afin de favoriser la prise en charge par les collectivités locales de leur propre développement. Elles introduisent plus particulièrement la consultation à tous les paliers par des mécanismes de prise de décision destinés à stimuler les forces sociopolitiques du milieu.

Par ailleurs, sur *le plan des structures scolaires,* rappelons que l'article 93 de l'AANB confie à chaque province « la juridiction exclusive en matière d'éducation ». - La constitution protégeait, jusqu'en 1998[6], les droits et privilèges des minorités religieuses du Canada, et donc des écoles confessionnelles. - Aussi, le Conseil de l'Instruction publique, mis sur pied par une loi de 1856 pour régir l'éducation, s'est-il transformé en 1869 pour constituer un Conseil composé de deux comités : l'un catholique et l'autre protestant. Cette loi a été une nouvelle fois profondément modifiée en 1875 afin de préciser les structures et les rôles des comités, conférer un droit prépondérant à l'Église et finalement consacrer l'autonomie des secteurs catholique et protestant. Ces structures sont restées pratiquement inchangées jusqu'en 1964, bien que les premières modifications aient été amorcées dès 1959 avec l'adoption de plusieurs lois visant à améliorer les services d'éducation[7]. Ce sont toutefois les 5 volumes de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement ou « Commission Parent » qui ont servi de guides aux décisions gouvernementales durant les 20 années subséquentes.

Sur le plan de l'aménagement du territoire à des fins scolaires, le dépôt du Projet de loi 60, sanctionné en mars 1964, a eu pour effet de créer le ministère de l'Éducation en fusionnant l'ancien Département de l'Instruction publique et le ministère de la Jeunesse (Audet et Gauthier A., 1967, p. 74). Au mois de septembre suivant, ce nouveau ministère lançait « l'opération 55 » visant à créer 55 commissions scolaires régionales catholiques, un programme de développement des équipements scolaires régionaux, une politique de financement scolaire régional et un plan de développement scolaire régional. Une structure identique a été implantée pour le secteur protestant. En vertu de ce programme, 64 commissions scolaires régionales (55 catholiques et 9 protestantes) et un réseau d'écoles polyvalentes

6. En 1998, le Gouvernement du Canada a amendé la Constitution canadienne afin de permettre la formation des commissions scolaires linguistiques plutôt que des commissions scolaires fondées sur l'appartenance religieuse des peuples fondateurs du pays.
7. Voir Louis-Philippe Audet et Armand Gauthier (1967), *Le système scolaire du Québec,* Beauchemin, Montréal, p. 61-80. Les auteurs y décrivent l'évolutiondu système scolaire du Québec, et principalement toute la période de la réforme scolaire du Québec entre 1959 et 1967.

extrêmement modernes ont vu le jour. Au niveau local, le gouvernement a maintenu les 1 504 commissions scolaires existantes correspondant pour la plupart aux territoires des municipalités locales.

Entre 1964 et 1974, tout un réseau de nouvelles écoles est apparu à travers le Québec. Tout à coup, c'est la prise de conscience : la clientèle scolaire baisse, des écoles doivent fermer. Il faut apprendre, ici comme ailleurs, à gérer la décroissance. Le gouvernement tente de rationaliser toutes les interventions qui touchent à l'aménagement du territoire. Les MRC se forment entre 1980 et 1985. Le gouvernement insiste pour que le territoire de la MRC corresponde, dans la mesure du possible, à celui des principales collectivités locales dont, principalement, les commissions scolaires. Un nouveau découpage du territoire s'amorce dans lequel le gouvernement tente d'harmoniser les frontières des régions administratives des ministères avec celles des MRC. Simultanément, l'occasion semble parfaite pour inciter certaines commissions scolaires locales à fusionner entre elles ou avec une commission scolaire régionale afin de mettre en commun leurs ressources et d'éviter la duplication de services dont les clientèles plutôt limitées ne justifient plus le maintien.

La rapidité avec laquelle les écoles ont été conçues à la fin des années 1960 début 1970, la compartimentation des directions du ministère de l'Éducation et l'absence d'une vision globale de l'usage communautaire possible de ces polyvalentes et des écoles primaires de la part des concepteurs ont donné naissance à un réseau d'équipements unifonctionnels, c'est-à-dire planifiés afin de servir uniquement à des fins éducatives au sens le plus traditionnel du terme. Le design de ces écoles ne tenait aucunement compte des besoins de la communauté en matière de loisir. Or, on a rapidement constaté la sous-utilisation des plateaux d'activité physique, principalement en dehors des heures scolaires. Aussi, le gouvernement du Québec a-t-il porté une attention particulière à ce problème dans son *Livre blanc sur le loisir au Québec* (1979, p. 81-84) et dans le *Loisir pour un partenariat renouvelé : cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport* (MAM, 1997, p. 14) afin de favoriser une meilleure utilisation des ressources communautaires.

À l'heure actuelle, les plateaux sportifs sont de plus en plus mis à la disposition de la communauté avec, cependant, un succès plutôt mitigé. Les ententes scolaires-municipales demeurent, hélas, difficiles, sinon à réaliser, du moins à vivre par les usagers des groupes communautaires. L'aspect le plus inquiétant de cette situation touche les activités à caractère socioculturel : théâtre, ciné-club, musique, etc. Pourtant, les polyvalentes sont merveilleusement bien équipées pour répondre à ces besoins de la population.

On a observé, au début des années 1990, une très légère augmentation de la clientèle scolaire et un étalement urbain qui ont obligé le gouvernement à construire de nouvelles écoles. Depuis lors, le ministère de l'Éducation veille à ce que les équipements, et notamment les écoles primaires, soient accessibles à la communauté. La conception de ces écoles est confiée aux commissions scolaires, à qui l'on recommande de former un comité de planification auquel doivent se joindre les principaux intervenants de la communauté. Les aménagements particuliers demandés par la municipalité sont à sa charge. Les plans proposés par le ministère de l'Éducation isolent généralement le bloc sportif du reste de l'école. Ce concept offre l'avantage de réduire les frais de construction de bâtiments récréatifs, souvent sous-utilisés durant les heures scolaires, ainsi que les frais d'aménagement de parcs et de supervision lorsque l'école sert à des fins municipales, puisque l'on peut fermer l'accès au bloc scolaire proprement dit. En incluant les aménagements extérieurs, eux aussi accessibles et planifiés avec la communauté, on obtient véritablement un concept de parc-école'. Malheureusement, aucun plan n'est suggéré par le ministère de l'Éducation pour illustrer comment aménager une école qui pourrait servir aux activités socioculturelles en particulier ou à d'autres formes de loisir (par exemple, les bibliothèques pour la lecture). Une telle extension de l'usage des locaux scolaires à des fins communautaires permettrait d'augmenter les possibilités récréatives offertes par la municipalité ou ses mandataires.

Finalement, en 1998, le ministère de l'Éducation a entrepris une vaste réforme du système d'éducation. Dorénavant, les commissions scolaires sont linguistiques et non confessionnelles. De plus, elles sont regroupées et fusionnées aux niveaux local et régional : des 153 dénombrées en juin 1998, on n'en compte plus que 72, dont 9 anglophones[9].

8. Parc-école : concept élaboré aux États-Unis en 1951 par Malcolm Kirkpatrick. Un parc-école est une école dont le terrain et le bâtiment ont été originellement conçus pour servir à la fois à des fins scolaires et communautaires.
9. Coordonnées des commissions scolaires linguistiques francophones, anglophones et à statut particulier, mises à jour le 10 juillet 1998, MEQ.

8.5. CONCLUSION

Ce bref rappel historique de l'évolution urbaine à travers l'histoire a fait ressortir une tendance universelle de l'homme à vouloir se regrouper pour constituer des établissements humains dotés d'une organisation sociale qui permette l'épanouissement de ses facultés créatrices et inventives. Au Québec, ce courant s'est manifesté dès le début de la colonisation pour atteindre son apogée au milieu de ce siècle. Comme ailleurs, les populations se sont d'abord regroupées dans des villages et, plus tard, dans les villages devenus villes ou cités. Le système actuel d'organisation territoriale constitue le résultat d'une lente évolution marquée principalement par une série d'interractions à caractère sociopolitique entre plusieurs acteurs sociaux. D'un côté, le gouvernement central délègue certaines compétences aux provinces qui, à leur tour, déterminent un cadre juridicoadministratif adapté à leurs agglomérations locales et régionales. De l'autre, une population pour qui ces institutions ont été créées subit en même temps les contraintes imposées et réagit pour influencer les décideurs à son avantage.

De plus, ce chapitre a brièvement montré le cheminement de deux institutions publiques québécoises - les municipalités et les commissions scolaires - depuis la fondation de la colonie. Loin de constituer des milieux stables, ces instances ont subi de profondes perturbations et modifications en réaction aux pressions exercées principalement par les changements culturels, sociodémographiques et économiques. Les programmes de fusion volontaire des municipalités, les perspectives annoncées par le gouvernement du Québec de vouloir rendre électifs les sièges aux conseils des MRC, la création d'une structure supralocale élue pour les régions métropolitaines de recensement - à tout le moins pour celle de Montréal - et, du côté des commissions scolaires, les récentes modifications du nombre de commissions, la création des conseils d'établissement et les rumeurs, de plus en plus persistantes, de la prise en charge par la municipalité de la gestion des équipements scolaires, laissent entrevoir une évolution du cadre de ces institutions publiques pour encore plusieurs décennies.

Chapitre 9

STRUCTURATION DE L'ESPACE QUÉBÉCOIS À DES FINS DE PLANIFICATION

Les compétences générales définies dans la Constitution canadienne en matière d'aménagement du territoire et les nombreuses lois fédérales et provinciales qui en découlent ont imprimé un découpage du territoire particulier à chaque province de ce pays. Nous centrerons toutefois nos observations uniquement sur la réalité québécoise afin de faciliter le travail du planificateur en matière de loisir. Nous examinerons d'abord le cadre d'intervention au niveau local pour déboucher ensuite sur les niveaux régional et provincial.

9.1. STRUCTURATION DE L'ESPACE AU NIVEAU LOCAL

En vertu de la Loi sur l'organisation territoriale municipale du Québec entrée en vigueur le 1er janvier 1989, il n'existe plus qu'un seul type de gouvernement local, soit la *municipalité locale.* Cependant, cette dernière revêt toujours plusieurs désignations selon le statut qu'elle détenait avant la promulgation de cette loi (LRQ, c. O-9, a. 275). En attendant la réforme complète des lois qui régissent les municipalités et qui devraient composer le Code des municipalités (Gouvernement du Québec, 1998, p. 23)[1], les

1. Le *Livre I: Élections et référendums (1988)* et le *Livre II: Organisation territoriale (1989)* sont publiés sous le titre des lois du même nom. Le *Livre III:*

municipalités locales demeurent assujetties aux lois antérieures, qui ont été amendées pour s'harmoniser avec la Loi sur l'organisation territoriale municipale. Ainsi, les municipalités à caractère rural appelées auparavant « municipalités de village », «municipalités rurales » ou «municipalités de campagne » continuent d'être régies par le Code municipal. Il en est de même pour les municipalités locales à caractère urbain dites « cités » ou « villes », qui continuent d'être assujetties à la Loi sur les cités et villes. Ce principe s'applique également aux villages nordiques, cris et naskapi.

Le lecteur pourra se reporter au tableau 9.1 afin de connaître le nombre et la taille des municipalités locales du Québec en 1998.

TABLEAU 9.1

Nombre et taille des municipalités locales du Québec régies par le Code municipal et par la Loi sur les cités et villes

DÉSIGNATION	NOMBRE	POPULATION
CODE MUNICIPAL		
• Viage	124	147 062
• Cantons	83105 310	
• Cantons-unis	7	8 872
• Paroisses	308	415 534
• Municipalités2	585	879 079
TOTAL	1 107	1 555 857
LOI SUR LES CITÉS ET VILLES	2	47 277
• Cités		
• Villes	263	5 497 588
TOTAL	265	5 544 865
AUTRES LOIS	9	
• Villages cris et naskapi		
• Villages nordiques	14	8 715
TOTAL	23	8 715
TOTAL GÉNÉRAL	1395	7109 437

Source : Gouvernement du Québec (1998) *Répertoire des municipalités du Québec, p. 42.*

Organisation administrative et fonctionnement des municipalités ; le *Livre IV : Finances et fiscalité ;* le *Livre V : Fonctions et pouvoirs I* et le *Livre VI : Recours* sont actuellement en préparation.

2. Avant la Loi sur l'organisation territoriale municipale, elles étaient dénommées par le terme de *municipalités sans désignation.*

La vie démocratique municipale

Le Conseil des corporations de toutes ces municipalités est choisi au cours d'une élection générale des personnes qui, depuis au moins 12 mois, satisfont à l'une ou à l'autre des conditions suivantes : 1) résider dans la municipalité; 2) être propriétaire d'un immeuble; ou 3) occuper un lieu d'affaires sur le territoire de la municipalité (LRQ, c. E-2.2, a. 47).

Une municipalité de plus de 20 000 habitants, donc divisée en districts électoraux, forme un conseil composé d'un maire et d'autant de conseillers qu'il y a de districts. Le conseil d'une municipalité non divisée en districts est formé d'un maire et de six conseillers. Exceptionnellement, il est possible de demander au ministre des Affaires municipales et de la Métropole d'augmenter le nombre de conseillers à sept ou huit, ou même de le réduire (LRQ, c. E-2.2, a. 42 à 45). Le nombre de personnes élues est déterminé par la Loi sur les élections et référendums dans les municipalités dont nous reproduisons quelques extraits au tableau 9.2.

TABLEAU 9.2

Nombre de districts électoraux selon la population d'une municipalité

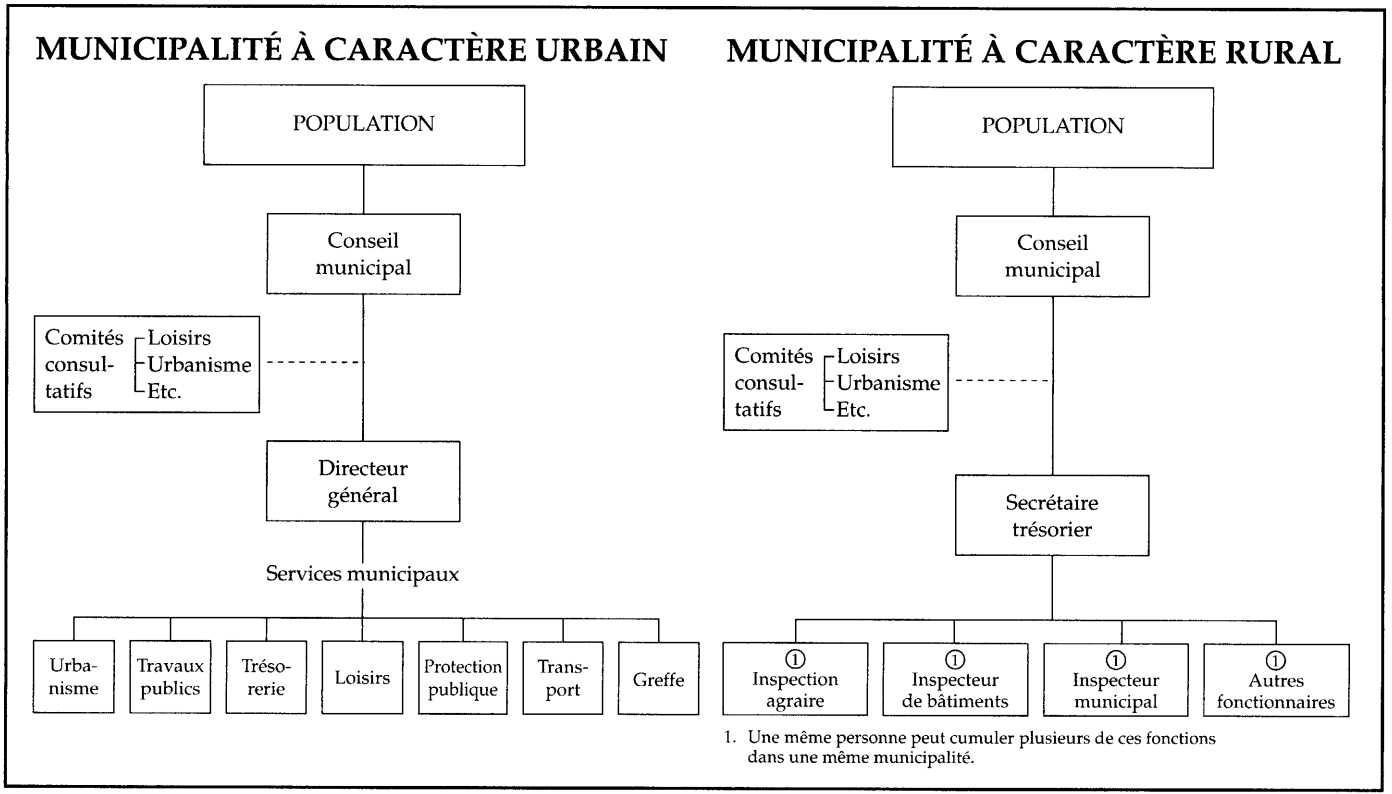
POPULATION	DISTRICT ÉLECTORAL
De moins de 20 000	6 à 8
De 20 000 à 49 999	8 à 12
De 50 000 à 99 999	10 à 16
De 100 000 à 249 999	14 à 24
De 250 000 à 499 999	18 à 36
De 500 000 et plus	30 à 90

Source : LRQ, c. E-2.2, a. 9.

Le conseil ainsi élu a la responsabilité de gérer la municipalité afin de répondre aux besoins collectifs engendrés par l'établissement d'une concentration de population sur son territoire. Toutefois, la structure de gestion, comme le révèle la figure 9.1, varie selon que la municipalité est à caractère rural ou urbain. En effet, la taille d'une municipalité rurale est généralement insuffisante pour lui permettre d'offrir les services habituellement fournis par une municipalité urbaine.

Les municipalités subdivisent généralement leur territoire aux fins de planification selon un modèle d'utilisation du sol et de gestion qui leur est propre, certes, mais qui demeure très marqué par les professionnels de la planification urbaine. Ce découpage et sa terminologie dépendent principalement de la population, de la répartition de cette dernière sur le territoire et des caractéristiques physiques de chaque municipalité.

FIGURE 9.1
Comparaison de la structure de gestion des municipalités locales à caractère rural et urbain



Source : Gouvernement du Québec (1998). *Répertoire des municipalités du Québec*, p. 21.

Pour la presque totalité des municipalités de plus de 10 000 habitants, et dans les municipalités urbaines en particulier, l'unité de planification de base est *l'unité de voisinage. Voyons* un peu comment ce concept a évolué depuis le début du siècle et son acception la plus courante à l'heure actuelle au Québec.

Dès les années 1900, des planificateurs du milieu physique tels que Park, Burgess, Perry, Stein, Gropuis, Le Corbusier et Wright ont défini l'unité de voisinage par rapport à l'utilisation du sol, à la densité, aux tracés de rues, aux barrières naturelles ou artificielles, aux types d'habitation et à la quantité d'espaces verts. Au milieu du siècle, plusieurs sociologues, dont Mann, Glass et Lee, ont sévèrement critiqué cette conception qui ne tenait absolument pas compte de la population qui y résidait. Pour eux, l'aspect symbolique et culturel était capital : une unité de voisinage, c'était d'abord un lieu d'échanges et de communications; l'espace physique était généralement tenu pour acquis. Certains, dont Isaacs et Wath, ont même prétendu que ce concept était complètement dépassé, la planification future devant se réaliser aux niveaux de la ville et de la région. Au début des années 1960, Kotler a souligné le fait que la population de l'unité de voisinage participe à la vie politique de la cité et que la définition de cette entité doit par conséquent refléter la réalité physique, sociale et politique (Hester, 1975).

Au Québec, jusqu'à la révision de la Loi sur les élections dans certaines municipalités en 1978, la pratique a privilégié pour sa part une définition opérationnelle de l'unité de voisinage qui excluait la dimension politique. Pour des raisons d'économie évidentes, les planificateurs tentaient de l'assimiler au secteur de recensement tel que le définit Statistique Canada :

> Petite unité géostatistique permanente établie dans les grandes villes avec l'aide de spécialistes locaux qui s'intéressent à la recherche en sciences sociales et en urbanisme. Les secteurs de recensement sont délimités et approuvés par Statistique Canada d'après les critères suivants : (i) des limites qui coïncident avec des lignes permanentes facilement reconnaissables sur le terrain ; (ii) une population de 2 500 à 8 000 habitants, sauf pour les secteurs du centre des affaires, les zones industrielles, ou les régions rurales ou urbaines périphériques, dont la population peut être plus faible ou plus forte ; (iii) la plus grande homogénéité possible du point de vue économique et social ; et (iv) dans la mesure du possible, une forme compacte (Statistique Canada, 1978, p. v.)[3].

3. Bien que formulée différemment pour le recensement de 1996, cette définition demeure essentiellement semblable quant au sens (Statistique Canada, 1997).

Par ailleurs, depuis le mois de juin 1978, année où le gouvernement du Québec a commencé à inscrire dans la Loi sur les élections dans certaines municipalités l'obligation pour les municipalités de 20 000 habitants d'avoir un conseiller municipal par district électoral, celui-ci correspond à peu de choses près à la définition d'un secteur de recensement

> Les districts électoraux doivent être délimités de façon à assurer la plus grande homogénéité socioéconomique possible de chacun, compte tenu de critères comme les barrières physiques, les tendances démographiques, les limites des paroisses, la superficie et la distance (LRQ, c. E-2.2, a. 11).

Assimilée à l'unité territoriale qu'est le district électoral, l'unité de voisinage reflète effectivement la réalité physique, sociale et politique de son milieu, puisqu'un conseiller municipal est élu par la population du district électoral qu'il représente. Lorsque cela est possible, la tendance actuelle dans les municipalités consiste effectivement à utiliser le découpage de Statistique Canada pour délimiter les districts électoraux. La figure 9.2 présente un exemple de découpage en secteurs de recensement tel qu'il a été réalisé par Statistique Canada pour le recensement de 1996.

Souvent les secteurs de recensement et les districts électoraux correspondent également aux unités de voisinage définies dans le plan d'urbanisme d'une ville. Cette façon de procéder, lorsque cela est possible, permet d'obtenir rapidement l'information statistique de base requise pour la planification.

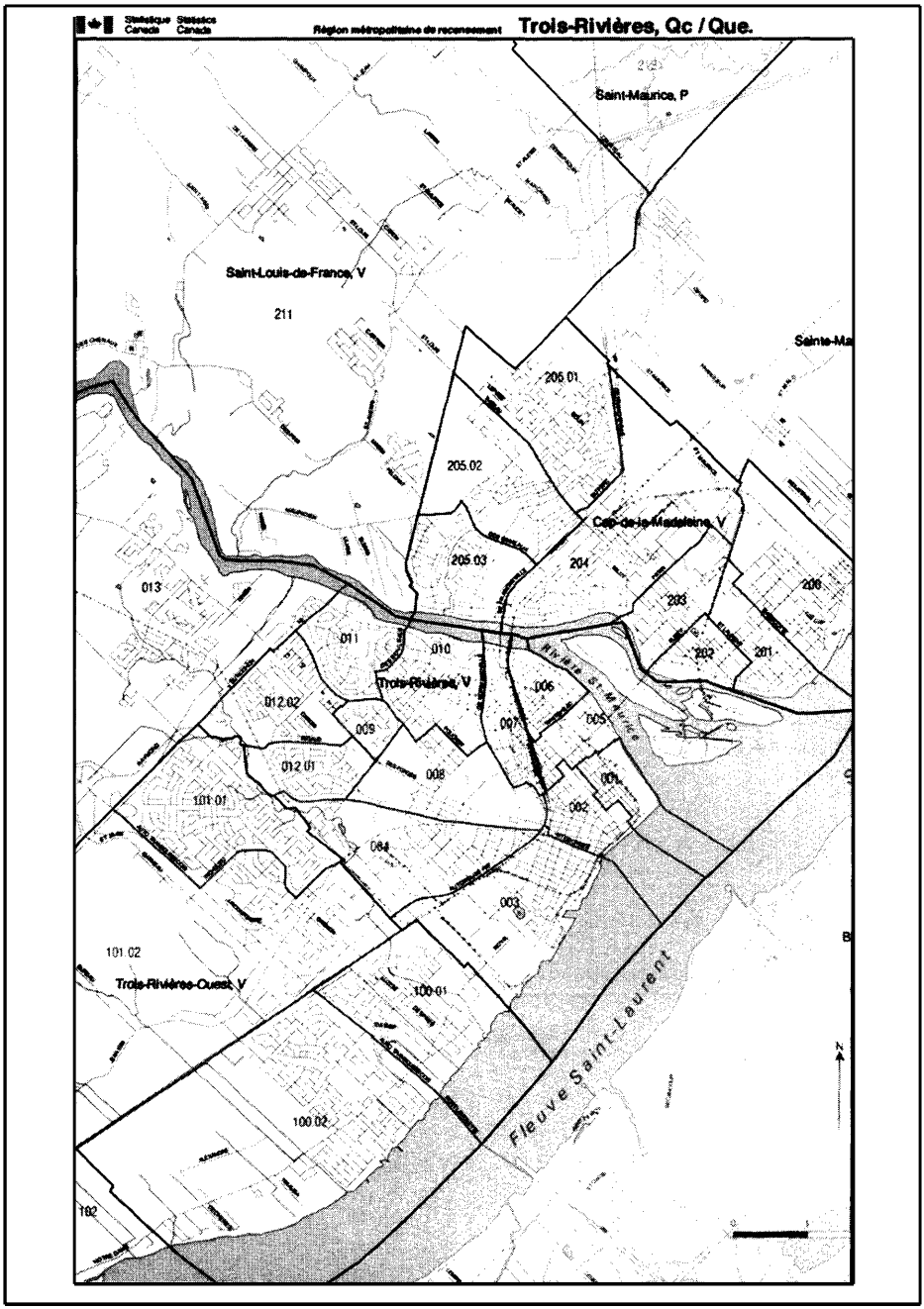
La référence à une unité territoriale de base commune s'avère extrêmement importante pour les planificateurs. Ils peuvent ainsi déterminer plus facilement les territoires sur lesquels vont porter les intentions d'aménagement du gouvernement local et recourir à une abondante littérature, principalement québécoise et américaine, pour se guider dans l'aménagement du milieu, quelles que soient les fonctions urbaines considérées transport, habitation, sécurité publique, loisir, etc.

9.1.1. Subdivision du territoire à des fins de loisir

Comme nous venons de le voir, il est généralement admis au Québec que chaque ville dont la population est suffisante est composée d'unités de voisinage. Dans l'optique de l'aménagement du territoire à des fins de loisir, les modèles d'utilisation du sol et de mise en disponibilité des équipements sont nombreux et varient, évidemment, selon les conceptions des hommes politiques et des planificateurs de même que selon les demandes du milieu. On convient généralement du fait que certains équipements et services peuvent être situés à des niveaux de planification

FIGURE 9.2

Découpage de la ville de Trois-Rivières selon les secteurs de recensement



Source : Statistique Canada (1996). *Recensement : Profils des secteurs de recensement de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke, de Saint-Jean-sur-Richelieu et de Trois-Rivières,* catalogue n° 95-197-XPB.

inférieurs et supérieurs à l'unité de voisinage. Du plus petit au plus grand niveau, on retrouve notamment *l'îlot résidentiel ou pâté de maisons* et le *district ou arrondissement.* La figure 9.3 illustre ces niveaux de planification ainsi qu'un système théorique de répartition des espaces verts en milieu urbain.

9.1.1.1. Îlot résidentiel

L'îlot résidentiel ou pâté de maisons comprend un ensemble d'habitations isolé par un quadrilatère (ou cercle) de rues. Il peut regrouper environ 50 à 150 unités d'habitation et 200 à 700 personnes, dont 50 à 300 enfants, sur une superficie approximative de 1 à 3 hectares. Dans les zones de faible et de moyenne densité, les équipements de loisir sont intimement reliés à l'habitat et sont fournis et aménagés par les résidants ou les propriétaires afin de satisfaire les besoins exclusifs de leur famille, qu'ils déterminent eux-mêmes. Dans les zones de forte et de très forte densité où l'on retrouve des immeubles d'habitation, il est souhaitable que les planificateurs urbains (promoteurs immobiliers ou municipalités) prévoient l'implantation de petits équipements de loisir liés à l'habitat collectif. Le plus souvent, on y retrouve à l'extérieur un espace de jeux pour les jeunes enfants où sont aménagés quelques balançoires, un carré de sable, une glissoire, parfois une piscine, un espace libre gazonné polyvalent et un coin de repos pourvu d'arbres et de bancs. À l'intérieur des immeubles d'habitation, une salle polyvalente et une salle de jeux sont souvent aménagés pour les enfants ou pour la tenue de certains événements organisés par la communauté qui requièrent des espaces libres.

9.1.1.2. Secteur

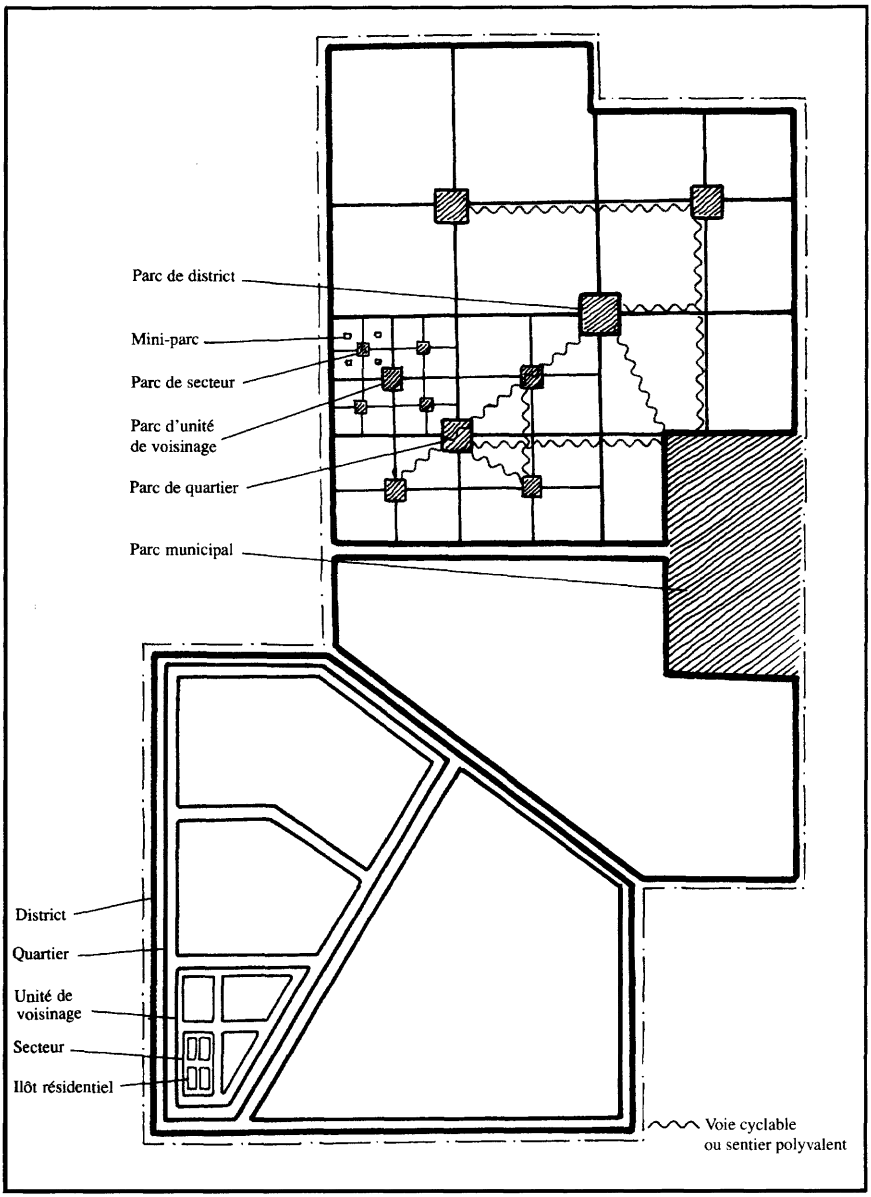
Le secteur comprend un ensemble d'îlots ou de pâtés de maisons. Il est limité par des rues à circulation légèrement plus dense qu'au niveau précédent. Il regroupe environ 300 à 350 unités d'habitation et 1 400 personnes, dont 300 à 700 enfants, sur une superficie approximative de 3 à 12 hectares. Les jeunes en bas âge (moins de sept ans) doivent pouvoir se déplacer en pleine sécurité sans avoir à traverser d'obstacles majeurs. On y retrouve habituellement un parc paysage de 0,25 à 0,50 hectare où sont aménagés des jeux pour les jeunes de moins de 12 ans, un espace gazonné, plat, polyvalent et une zone de repos.

9.1.1.3. Unité de voisinage

L'unité de voisinage, unité de planification de base, comme nous l'avons vu précédemment, se compose d'un ensemble de secteurs (environ 4 ou 5) ; elle contient environ 800 à 1200 unités d'habitation et 2 000 à 8 000

FIGURE 9.3

Niveaux de planification et système de répartition des espaces verts en milieu urbain (pour une ville d'environ 400 000 habitants)



personnes, dont 1 600 à 2 400 enfants, répartis sur une superficie approximative de 12 à 50 hectares. Ce territoire ne doit absolument pas être subdivisé par des obstacles géographiques naturels - rivières, coteaux, montagnes, etc. - ou artificiels - voies de circulation importantes, voies ferrées, ponts, etc.

L'unité de voisinage contient une série d'équipements pouvant satisfaire les besoins quotidiens de consommation des résidants. Ainsi, on y retrouve habituellement un petit centre commercial comprenant un dépanneur, une brasserie, une boulangerie ou une pâtisserie, un garage ou un poste d'essence, une église, une école primaire, une garderie et un parc. D'une superficie de cinq à huit hectares, ce parc est doté des éléments nécessaires aux loisirs quotidiens de tous les groupes de résidants qui désirent s'adonner aux activités nécessitant une consommation d'espace plus importante. Dans les nouveaux ensembles résidentiels, cet espace devrait être contigu au site scolaire afin d'éviter toute duplication d'équipements et d'augmenter la variété des équipements qui favorisent le plus grand nombre d'expériences récréatives possible, tant pour la population scolaire que pour le reste de la communauté. De plus, une telle concentration d'équipements récréatifs permet à la communauté d'avoir accès aux commodités présentes sur le site scolaire et dans l'école même - abris, fontaines, toilettes, douches. Il arrive cependant que l'espace soit insuffisant sur un site pour permettre l'implantation d'un tel parc ou que le designer urbain ait lui-même décidé d'un autre modèle de répartition des espaces dans la structure urbaine. Dans de tels cas, il importe de veiller à retrouver malgré tout au moins les quatre éléments composant ce type de parc : une zone de détente, une zone de jeux, une zone de sports collectifs, d'une superficie approximative d'au moins deux hectares chacune, et une zone de services. On y retrouve aussi très fréquemment une zone de jeux aquatiques comprenant une pataugeoire et une piscine extérieure. Toutes ces zones devraient être paysagées afin d'augmenter la valeur esthétique du milieu et de contribuer au mieux-être des usagers.

9.1.1.4. Quartier

L'unité de planification supérieure à l'unité de voisinage en milieu urbain est le quartier. Composé d'un ensemble de trois ou quatre unités de voisinage, celui-ci contient environ 2 500 à 5 000 unités d'habitation et 10 000 à 20 000 personnes sur une superficie approximative de 50 à 120 hectares. La population, la superficie et la variété des unités de voisinage rendent le quartier assez hétérogène dans sa composition humaine et physique. Les espaces et les équipements y sont plus nombreux, plus variés et spécialisés que dans l'unité de voisinage. En plus des équipements de cette

dernière, on retrouve principalement le grand centre commercial, l'école polyvalente ou l'école secondaire, le poste de police et de pompier, etc.

Sur le plan du loisir, les communautés locales ont tendance à se doter de centres de loisir implantés dans des sites qui permettent la tenue d'activités plus spécialisées et diversifiées. Généralement, les équipements de loisir de quartier sont centralisés sur un même site afin de profiter des économies d'échelle. Le parc de quartier comprend habituellement cinq zones : de détente, de jeux, de sports, de jeux aquatiques et de services. Ces zones sont généralement plus grandes, spécialisées et d'une qualité supérieure à celles de l'unité de voisinage.

9.1.1.5. District ou arrondissement

Le dernier niveau de planification dans les villes de plus de 200 000 habitants est le district. Il est formé d'un ensemble de quartiers, et la population varie de 100 000 à 200 000 personnes. Le nombre d'habitants y engendre le besoin d'un plus grand choix d'activités ou de possibilités récréatives que celui des niveaux de planification inférieurs, et son étendue géographique facilite la diversification des possibilités récréatives.

Le niveau d'équipements de loisir du district correspond à celui des villes de 45 000 habitants et plus. Les équipements à vocation purement locale commencent à s'y confondre avec ceux à vocation régionale, autant dans les agglomérations de 45 000 habitants et plus que dans les districts des grandes villes. Parmi les principaux équipements collectifs, on retrouve le collège d'enseignement général et professionnel (cégep), les grands ensembles récréatifs comprenant des espaces verts paysages importants, des terrains de jeux pour tous les groupes d'âge, des terrains de sports de qualité suffisante pour accueillir des compétitions régionales, des jeux d'eau ou des piscines, un centre récréatif, etc. ; des équipements spécialisés tels des aquariums, arboretums, théâtres, stades, golfs, auberges de jeunesse, maisons de jeunes, cinémas, arénas, clubs de tir, centres de tennis intérieur, etc., pour ne citer que quelques exemples.

9.1.2. Observations générales

Cette division arbitraire du territoire au niveau local doit coller à la réalité du milieu. Ainsi, selon le nombre d'habitants, on retrouve ou non des unités de voisinage, des quartiers et des districts. Une très petite municipalité de 2 000 habitants, par exemple, ne comprend que des secteurs, même si, dans la terminologie du milieu, les divisions territoriales sont appelées quartiers. Le niveau d'équipements devrait s'y rapprocher de celui de l'unité de voisinage dans une plus grande ville, car les populations

rurales ou une municipalité de 2 000 habitants et moins se voient généralement offrir une moins grande variété d'équipements collectifs que celle des villes à forte concentration de population. Il en va de même pour la ville de 8 000 à 30 000 personnes, dont le niveau d'équipements devrait au moins s'élever à celui du quartier.

Quelle que soit la taille de la municipalité, l'ensemble des équipements de loisir et communautaires forme un système qui se traduit de plus en plus concrètement sur le territoire par l'aménagement d'espaces linéaires - parcs, pistes ou voies cyclables - reliant les éléments du système afin de former un véritable réseau qui amène progressivement les usagers du parc de secteur vers le parc régional. Un tel réseau intégré a déjà été proposé en 1972 (Bellefleur *et al.)* pour la ville de Trois-Rivières. Le plan a été appliqué en fonction des subventions accordées par les paliers supérieurs de gouvernement afin de permettre la réalisation des divers projets. En 1983, la plupart des propositions ont été reconduites dans le plan d'urbanisme de cette ville. Le réseau linéaire proposé n'a été complété qu'en 1998. D'autres expériences québécoises sont similaires CUM, 1985; Hull, 1985; Longueuil, 1989; Sherbrooke, 1990; Gatineau, 1991 ; Montréal, 1985, 1994; etc. La figure 9.4 présente ce concept de réseau intégré pour la ville de Chambly où des coulées de verdure et des pistes cyclables relient les parcs d'unité de voisinage, les parcs municipaux et régionaux, ainsi que les sites scolaires et patrimoniaux (Soubrier et Ouellet, 1994, p. 49).

9.2. STRUCTURATION DE L'ESPACE AU NIVEAU RÉGIONAL

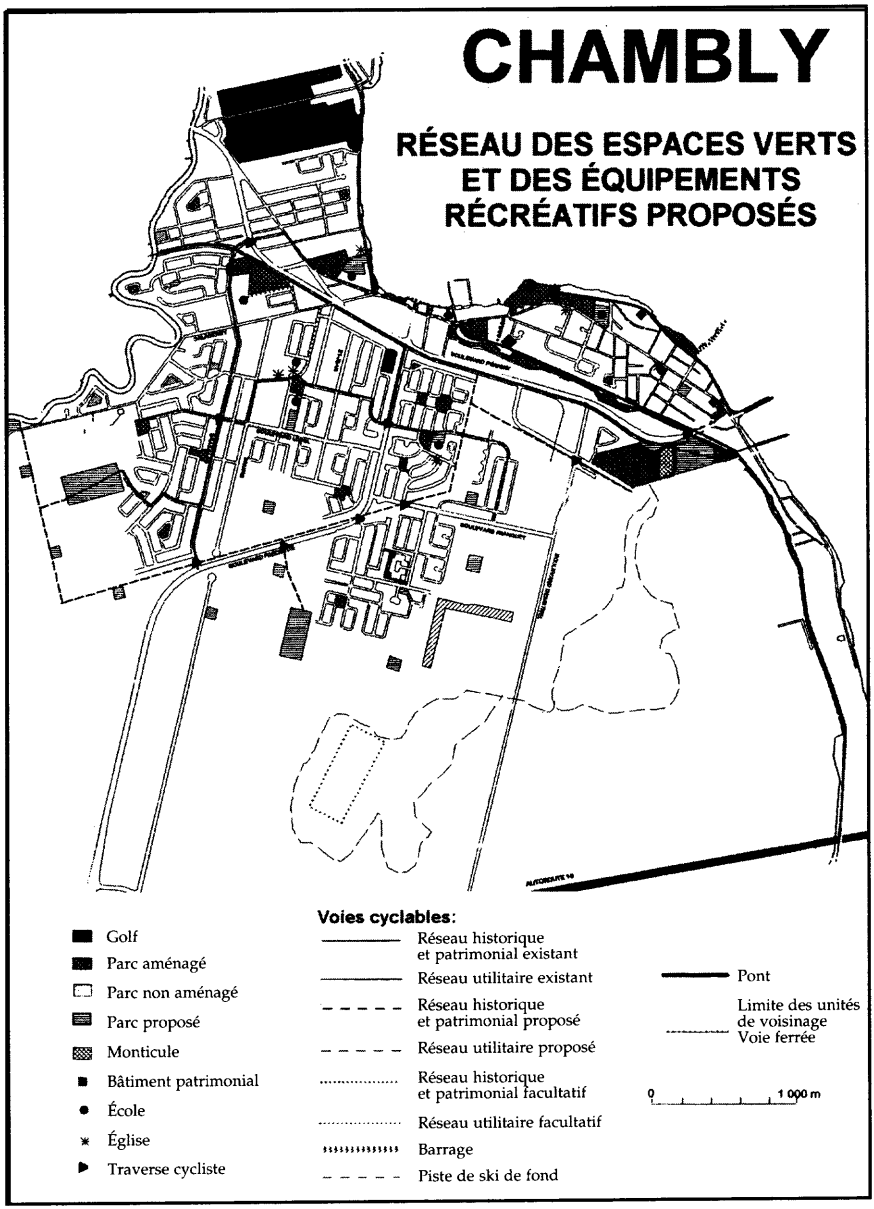
Au Québec, l'espace régional est subdivisé, à des fins d'aménagement et de planification, en 99 municipalités régionales de comté - organismes décentralisés dotés de pouvoirs et de compétences autonomes - ; en 17 régions administratives - structures déconcentrées utilisées directement par les ministères du gouvernement provincial pour se rapprocher de leur clientèle afin de rendre leurs services en région plus efficacement -; et en l'administration régionale de Kativik.

9.2.1. Municipalités régionales de comté (MRC)

Avant l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979, les municipalités régies par le Code municipal formaient 75 municipalités de comté. Leur principale tâche consistait à administrer les territoires non organisés, à préparer le rôle d'évaluation et à entretenir certains chemins ruraux. Les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes n'étaient

FIGURE 9.4

Concept intégré du réseau d'équipements de loisir pour la ville de Chambly, Québec



Source : Soubrier et Ouellet (1994). *Plan directeur des espaces verts et des équipements récréatifs : ville de Chambly,* Département des Sciences du loisir, Université du Québec à Trois-Rivières, p. 49.

pas soumises à la juridiction de la municipalité de comté même si elles étaient localisées sur son territoire. Évidemment, une telle situation ne facilitait guère la planification et l'aménagement du territoire des municipalités contiguës ou très rapprochées dont le bassin de population dépassait de beaucoup celui des municipalités régies par le Code municipal. Aussi, le gouvernement du Québec a-t-il profondément modifié cette structure régionale en créant 96 municipalités régionales de comté qui conservent les mêmes obligations que les anciennes municipalités de comté, mais qui incluent cette fois les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes afin de pouvoir jouer un rôle de premier plan dans l'aménagement et la planification du territoire. Évidemment, s'ajoutent à ce nombre les trois communautés urbaines, créées à la fin des années soixante, que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme assimile à des municipalités régionales de comté (LRQ, c. A-19.1, a. 264.1 à 264.3).

Ces MRC ont comme première obligation de maintenir en vigueur un schéma d'aménagement. De plus, elles doivent adopter, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de ce schéma, les règlements d'urbanisme - zonage, lotissement et construction - des territoires non organisés (LRQ, c. A-19.1, a. 76). Elles peuvent aussi décréter qu'elles ont la compétence pour intervenir dans les matières relevant actuellement de la compétence des municipalités locales régies par le Code municipal (LRQ c. 27.1, a. 678.0.1). Pour s'acquitter de cette tâche, elles sont dotées de tous les pouvoirs des municipalités locales reliés à cette compétence (LRQ c. 27.1, a. 678.0.3). Elles peuvent aussi accepter une délégation de pouvoirs qui leur est proposée par le gouvernement (LRQ c. 27.1, a. 10). Une municipalité locale en désaccord avec une telle décision peut se retirer et ne pas contribuer au financement que cette délégation requiert (LRQ c. 27.1, a. 10.1).

Si, à l'origine, les MRC risquaient de devenir de véritables gouvernements supramunicipaux, les pressions exercées par les municipalités ont cependant obligé le gouvernement à modifier sa législation pour rendre cette dernière conforme à son discours, puisqu'il disait souhaiter décentraliser davantage les pouvoirs afin que les décisions se prennent au niveau local. Or, la création des MRC risquait de transférer certains des pouvoirs du gouvernement central au niveau régional, mais aussi et surtout, des pouvoirs locaux au profit de cette même structure. Il n'en fallait pas davantage pour mobiliser les municipalités locales du Québec, qui ont dès lors exercé des pressions pour que le gouvernement limite le champ de compétence et d'intervention des nouvelles MRC. L'article de loi cité ci-dessus (LRQ c. 27.1, a. 10.1) n'oblige en aucune façon les municipalités à participer à des projets pour lesquels elles ne perçoivent aucun

intérêt ; le gouvernement a donc consenti à leur laisser la pleine liberté de décider du bien-fondé de leur engagement.

En outre, les problèmes dus à la croissance urbaine, principalement dans les municipalités rurales, n'exigent pas nécessairement une délégation de compétence pour toutes les municipalités constituant la MRC. La proximité géographique de certaines municipalités ou la nature des services pouvant être mis en commun peuvent réduire les coûts ou améliorer les services rendus aux populations de ces agglomérations. Aussi, le gouvernement a-t-il rendu possible la réalisation d'ententes intermunicipales afin de permettre la délégation d'une compétence, la fourniture de services ou la mise sur pied d'une régie regroupant plusieurs municipalités (Gouvernement du Québec, 1994).

Depuis la création de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979, le monde municipal a fait l'objet de beaucoup de transformations structurelles, et notamment avec la mise sur pied des MRC et la Loi sur l'organisation territoriale municipale. Il reste cependant d'autres changements à apporter, et ce, particulièrement dans le domaine de la fiscalité[4]. Le temps permettra sans doute aux municipalités locales de s'adapter et au gouvernement provincial d'évaluer si les MRC réussiront non seulement à harmoniser l'aménagement de leur territoire, mais aussi à faciliter le développement social, culturel et économique par la mise en valeur des ressources locales. Le destin des MRC continuera donc de se dessiner progressivement au cours des prochaines années[5].

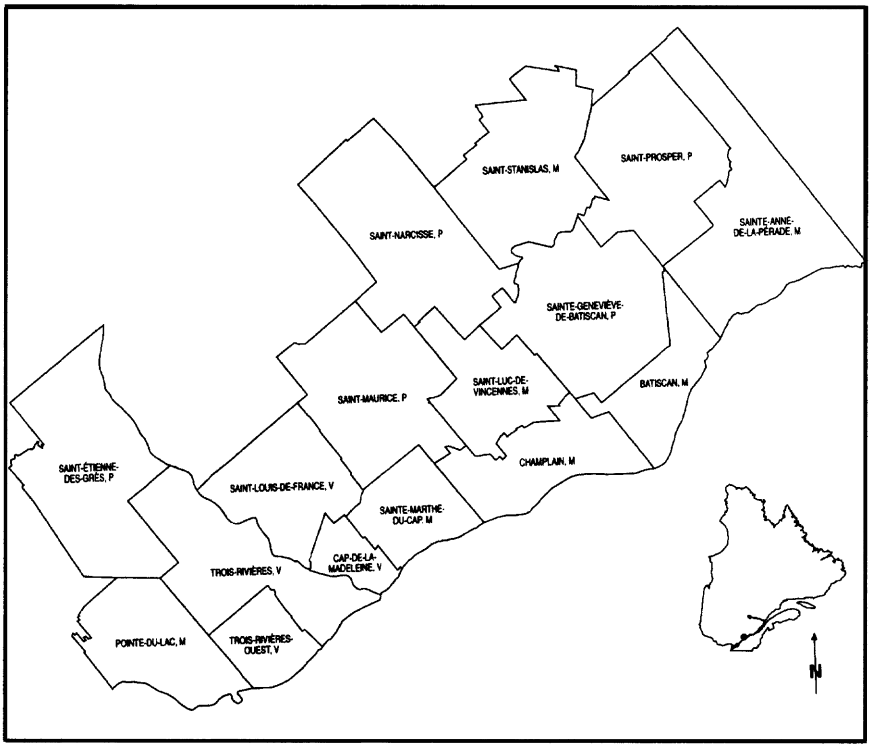
Par ailleurs, le conseil d'une MRC est composé des maires des municipalités faisant partie de son territoire, fussent-elles des municipalités à caractère rural, régies par le Code municipal ou urbain, ou encore régies par la Loi sur les cités et villes. Les maires élisent un préfet parmi eux, et celui-ci devient le chef du conseil de la MRC.

La figure 9.5 illustre l'occupation du territoire d'une MRC par les types de municipalités locales qui la composent. Il s'agit dans ce cas de la MRC de Francheville.

4. Le *Rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* a été déposé au gouvernement le 31 mars 1999. Les commentaires issus des journaux et des divers intervenants permettent d'entrevoir une controverse importante avec les municipalités. Nul ne sait en ce moment quelles options seront retenues par le gouvernement.
5. Voir à ce sujet le *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC* (Lemieux, 1986), rapport commandé par l'UMRCQ, et le *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités* (Parizeau, 1986), commission créée par l'UMQ.

FIGURE 9.5

Découpage des limites de territoire des municipalités locales composant la MRC de Francheville



Source : Ministère des Affaires municipales (1998). *Répertoire des municipalités du Québec,* Québec : Les Publications du Québec, p. 137.

Le tableau 9.3 présente la répartition des MRC par régions administratives sur le territoire du Québec. Chaque MRC correspond à une région d'appartenance. Ces régions ont été définies au moment de la création des MRC par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation du ministère du Conseil exécutif afin d'aider les communautés locales à déter- miner leurs préférences quant à l'appartenance à une MRC.

Pour former une MRC, le territoire devait :

a) Être un lieu de première appartenance : la région d'appartenance étant celle à laquelle le citoyen s'identifie immédiatement, tant pour sa vie sociale (parents, amis, loisirs) que pour les services dont il a besoin (emplettes, santé, banque, école, etc.) ;

TABLEAU 9.3
Répartition des organismes régionaux par région administrative

01 Bas-Saint-Laurent	02 Saguenay – Lac-Saint-Jean	03 Québec	04 Mauricie	05 Estrie	06 Montréal
140 Kamouraska 070 La Matapédia 090 La Mitis 110 Les Basques 080 Matane 100 Rimouski-Neigette 120 Rivière-du-Loup 130 Témiscouata	930 Lac-Saint-Jean-Est 910 Le Domaine-du-Roy 940 Le Fjord-du-Saguenay 920 Maria-Chapdelaine	160 Charlevoix 150 Charlevoix-Est 230 Communauté urbaine de Québec 210 La Côte-de-Beaupré 220 La Jacques-Cartier 200 L'Ile-d'Orléans 340 Portneuf	370 Francheville 360 Le Centre-de-la-Mauricie 900 Le Haut-Saint-Maurice 510 Maskinongé 350 Mékinac	400 Asbestos 440 Coaticook 300 Le Granit 410 Le Haut-Saint-François 420 Le Val-Saint-François 450 Memphrémagog 430 Sherbrooke	660 Communauté urbaine de Montréal
07 Outaouais	**08 Abitibi-Témiscamingue**	**09 Côte-Nord**	**10 Nord-du-Québec**	**11 Gaspésie – Îles-de-la-Madeleine**	**12 Chaudière-Appalaches**
810 Communauté urbaine de l'Outaouais 830 La Vallée-de-la-Gatineau 820 Les Collines-de-l'Outaouais 800 Papineau 840 Pontiac	880 Abitibi 870 Abitibi-Ouest 860 Rouyn-Noranda 850 Témiscamingue 890 Vallée-de-l'Or	972 Caniapiscau 982 Côte-Nord-du-Golfe-Saint-Laurent* 950 La Haute-Côte-Nord 960 Manicouagan 981 Minganie 971 Sept-Rivières	992 Administration régionale Kativik 991 Jamésie**	060 Avignon 050 Bonaventure 040 Denis-Riverin 030 La Côte-de-Gaspé 010 Les Îles-de-la-Madeleine 020 Pabok	290 Beauce-Sartigan 190 Bellechasse 240 Desjardins 310 L'Amiante 260 La Nouvelle-Beauce 250 Les Chutes-de-la-Chaudière 280 Les Etchemins 170 L'Islet 330 Lotbinière 180 Montmagny 270 Robert-Cliche
13 Laval	**14 Lanaudière**	**15 Laurentides**	**16 Montérégie**	**17 Centre-du-Québec**	
650 Laval	520 D'Autray 610 Joliette 600 L'Assomption 640 Les Moulins 620 Matawinie 630 Montcalm	790 Antoine-Labelle 760 Argenteuil 720 Deux-Montagnes 750 La Rivière-du-Nord 780 Les Laurentides 770 Les Pays-d'en-Haut 740 Mirabel 730 Thérèse-de-Blainville	480 Acton 700 Beauharnois-Salaberry 460 Brome-Missisquoi 580 Champlain 470 La Haute-Yamaska 590 Lajemmerais 570 La Vallée-du-Richelieu 530 Le Bas-Richelieu 560 Le Haut-Richelieu 690 Le Haut-Saint-Laurent 680 Les Jardins-de-Napierville 540 Les Maskoutains 670 Roussillon 550 Rouville 710 Vaudreuil-Soulanges	390 Arthabaska 380 Bécancour 490 Drummond 320 L'Érable 500 Nicolet-Yamaska	

* Morcellement de la grande municipalité en plusieurs municipalités indépendantes

** Selon la Convention de la Baie-James, tout le territoire enclavé à l'intérieur de celui de la municipalité de la Baie-James

Révision des régions administratives du Québec
- Gazette officielle du Québec du 20 août 1997, partie 2, nº 34. Décret 965-97 du 30 juillet 1997.

Source : Ministère des Affaires municipales (1998). Répertoire des municipalités du Québec, Québec : Les Publications du Québec, p. 209.

b) Être plutôt petit que grand : sans être un village ou une seule municipalité, la région d'appartenance doit être suffisamment restreinte pour que le citoyen ne se sente pas perdu dans un trop grand ensemble ;

c) Permettre l'expression d'une diversité d'opinions, d'attitudes et de comportements : la région d'appartenance doit être un lieu où la diversité sociale, fondée sur le respect mutuel, constitue pour ses habitants une source d'enrichissement sur le plan des valeurs et des idées ;

d) Mettre en harmonie la ville et la campagne : fondée sur les interdépendances de plus en plus croissantes entre la ville et la campagne, la région d'appartenance doit être le catalyseur de la coopération intermunicipale et des intérêts communs, tout en laissant à chaque municipalité les caractéristiques et les intérêts qui lui sont propres ;

e) Permettre l'exercice d'un pouvoir politique : le territoire sur lequel va s'exercer ce pouvoir politique (municipalité régionale de comté) doit non seulement reposer sur une véritable coopération de toutes les municipalités, mais aussi assurer la capacité technique et financière des municipalités afin de leur permettre de fournir les services que les citoyens veulent se donner (Gouvernement du Québec, 1980, p. 23).

Cette définition a servi au découpage des MRC. L'avenir nous dira s'il s'agissait d'un rêve ou d'une nécessité, car les citoyens ont tendance à s'identifier d'abord à leur village ou à leur ville, et ensuite à leur région administrative d'appartenance. Cette nouvelle entité qui crée un troisième lieu d'appartenance va-t-elle susciter un intérêt suffisant pour amener la population à s'y reconnaître ?

L'orientation que semble prendre le développement des MRC, d'après les amendements récents de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme auxquels nous avons fait référence, semble marquer une ouverture à une meilleure harmonisation de l'exploitation des ressources régionales, quelles que soient les fonctions urbaines considérées : santé, sécurité publique, habitation, éducation, loisir, environnement, transport, planification et développement. La MRC est devenue, avec cette loi et surtout avec l'adoption de la Loi sur l'organisation territoriale municipale, le lieu où s'élabore le schéma d'aménagement duquel est attendue une certaine cohérence en matière d'utilisation du sol entre les municipalités. Le législateur suppose, après consultation avec les municipalités locales, que les ententes intermunicipales suffiront pour harmoniser la planification, le développement et la gestion des objets d'ordre purement interrégional ou régional.

Le gouvernement compte donc sur les ententes intermunicipales pour harmoniser le développement des équipements et des services relatifs à tous les objets qui débordent le strict cadre des municipalités locales sans toutefois dépasser celui de la région. Ainsi, la Loi concernant les ententes intermunicipales de 1979 a modifié le Code municipal et la Loi sur les cités et villes afin d'étendre le pouvoir des corporations municipales pour « conclure des ententes entre elles relativement à des biens, à des services ou à des travaux » (Gouvernement du Québec, 1979). Ces corporations peuvent maintenant s'entendre pour fournir des services, déléguer une compétence ou mettre en place une régie intermunicipale (Gouvernement du Québec, 1994, p. 15-18). Ce mécanisme peut compenser l'absence de gouvernement supramunicipal, pourvu que les élus locaux puissent concevoir le développement de leur municipalité dans un ensemble plus vaste, c'est-à-dire régional. Toutefois, le phénomène du parasite *(free rider)* n'est pas exclusivement individuel; une corporation locale peut, par une rhétorique habile, justifier sa non-participation à l'aménagement des ressources ou à la mise sur pied de services à caractère régional, et profiter des investissements réalisés par les autres municipalités. Ce cas se retrouve fréquemment lors de l'aménagement de parcs régionaux qu'on laisse exploiter par les municipalités centres ou chefs-lieux des MRC. Ce phénomène, ajouté aux compressions budgétaires que subissent les municipalités, incite ces dernières à se désintéresser des équipements régionaux, et à plus forte raison des services régionaux, bien qu'il y ait une demande croissante pour ce genre d'espaces, d'équipements et de soutien aux organismes régionaux.

Toutefois, afin de s'assurer de l'implication des MRC dans certains domaines, le législateur a prévu certaines dispositions particulières. C'est notamment le cas en ce qui concerne le développement économique et l'implantation des parcs régionaux. Ainsi, sur le plan du développement économique, la MRC peut « donner ou prêter de l'argent à un fonds d'investissement destiné à soutenir financièrement des entreprises en phase de démarrage ou de développement » (LRQ, c. C-27.1, a. 688.5) et « constituer un fonds destiné à soutenir financièrement des opérations de mise en valeur des terres du domaine public ou des terres privées situées sur son territoire » (LRQ, c. C-27.1, a. 688.7). De plus, elle est tenue de soutenir financièrement les centres locaux de développement (LRQ, c. C-27.1, a. 688.10-11). Elle est donc appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans le développement social et économique des collectivités locales.

Sur le plan du loisir, le législateur a cru plus prudent de rendre également explicite la possibilité pour une MRC de déterminer l'emplacement d'un parc régional (C-27.1, a. 688), d'élaborer des règlements afin de protéger, de conserver et de gérer le milieu naturel (C-27.1, a. 688.2) et

d'exploiter des établissements d'hébergement, de restauration, de commerce ou des stationnements (C-27.1, a. 688.3). Ces articles de loi démontrent clairement que le gouvernement incite les municipalités locales et régionales à protéger les milieux naturels à haut potentiel récréatif et environnemental afin de maintenir et d'enrichir le cadre de vie de leur population. Il revient maintenant aux administrateurs municipaux d'accepter de mettre en valeur les ressources naturelles de leur territoire en traduisant cette intention par une allocation budgétaire correspondante.

Si ces articles se limitent à la gestion du milieu naturel, il faut noter, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, que le schéma d'aménagement d'une MRC doit déterminer les zones d'intérêt historique, culturel, esthétique ou écologique (LRQ, c. A-19.1, a. 5). Conséquemment, cette instance possède tous les instruments appropriés afin de mettre en valeur les ressources à caractère récréotouristique et participer ainsi au développement social et économique du milieu. La réussite repose uniquement sur la clairvoyance, le dynamisme et la volonté des élus locaux.

Dans les autres aspects du loisir, le gouvernement aurait pu inciter davantage les MRC à être plus interventionnistes sans nécessairement risquer qu'elles n'empiètent sur la compétence des municipalités locales. En effet, aucune instance régionale ne détient actuellement la responsabilité de l'aménagement et de la gestion des équipements à caractère régional autres que les parcs régionaux. Une telle lacune contribue à perpétuer une situation déjà déficiente. Or, ce problème n'est pas simple. D'une part, une municipalité locale membre d'une MRC peut posséder des équipements qui, par leur nature, attirent une clientèle qui dépasse largement les limites de son territoire ; elle finance ainsi les loisirs des résidants des municipalités adjacentes. Tel est fréquemment le cas des arénas, des centres culturels, des salles de spectacles, etc. Lorsque la majorité des usagers provient des municipalités voisines, il conviendrait de considérer ces équipements comme régionaux et d'en répartir les coûts sur l'ensemble de la population utilisatrice. D'autre part, sur le plan des services, le problème est identique, car les organismes sans but lucratif à caractère régional ne peuvent s'appuyer sur aucune instance pour obtenir un soutien technique, de secrétariat ou d'équipements, contrairement à ceux à caractère local, qui sont généralement aidés par leur municipalité d'appartenance.

Il existe également au Québec trois communautés urbaines que la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme assimile aux MRC : la Communauté urbaine de l'Outaouais, la Communauté urbaine de Montréal et la Communauté urbaine de Québec. Elles ont été créées en 1969 afin de tenter de résoudre les problèmes posés par l'urbanisation croissante des trois agglomérations les plus importantes du Québec et de tester la viabilité d'une forme particulière de gouvernement supramunicipal.

La forte concentration de population au sein de ces communautés urbaines permet l'implantation d'équipements et la réalisation d'événements sportifs et culturels de prestige dont le potentiel d'attraction dépasse largement celui d'une municipalité locale. Nous examinerons donc ci-dessous les pouvoirs et les compétences des communautés urbaines, qui sont sensiblement distincts de ceux des MRC, et jetterons un éclairage particulier sur les aspects relatifs à l'aménagement des équipements de loisir et des parcs à l'intérieur de ces instances administratives.

9.2.1.1. Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO)

Avant le 1er janvier 1991, cette entité régionale s'appelait la Communauté régionale de l'Outaouais. Depuis, les parties rurale et urbaine ont été séparées; la première a été constituée en MRC : la *Municipalité régionale de comté des Collines-de-l'Outaouais,* et la seconde a formé la *Communauté urbaine de l'Outaouais.*

Le Conseil de la CUO peut maintenant créer par règlement différents services (LRQ, c. C-37.1, a. 66). De plus, en vertu de la Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais, il peut conclure des ententes avec tout organisme public et le gouvernement du Canada ou l'un de ses organismes (LRQ, c. C-37.1, a. *77-77.2),* ainsi que décider de son jumelage avec un autre organisme supramunicipal.

L'article 78 (LRQ, c. C-37.1) donne à la CUO le pouvoir d'acquérir et d'exproprier, à l'exception des édifices d'usage public s'il n'y a pas eu d'autorisation préalable du gouvernement. Elle peut également intervenir dans les matières suivantes : 1) la facturation et l'envoi de comptes de taxes; 2) l'assainissement des eaux et l'alimentation en eau potable; 3) l'élimination, la récupération et le recyclage des déchets ; et 4) l'établissement des parcs régionaux (LRQ, c. C-37.1, a. 84). De plus, l'article 84.1 lui confère la compétence que lui attribue la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, c. A-19.1) et la Loi sur la fiscalité municipale (LRQ, c. F-2.1). Elle possède les mêmes prérogatives que les MRC et les deux autres Communautés relativement à la détermination, à l'exploitation ou à la gestion des parcs régionaux (LRQ, c. C-37.1, a. 129-131.2). Comme elles, elle peut décréter sa compétence dans les domaines qui ne sont pas énumérés cidessus. Enfin, la loi lui attribue la compétence pour effectuer des travaux visant à améliorer « la qualité du milieu aquatique et favoriser l'accès à ce milieu », pour faire la promotion économique et pour soutenir financièrement les centres locaux de développement (LRQ, c. C-37.1, a. 84.3-84.6).

Les municipalités peuvent conclure une entente afin que la Communauté urbaine joue le rôle d'un comité intermunicipal ou d'une régie

intermunicipale, selon le cas (LRQ, c. C-37.1, a. 87). La communauté peut aussi conclure une entente pour offrir un service à une municipalité ou recevoir de cette dernière une délégation de compétence (LRQ, c. C-37.1, a. 87.1).

L'ouverture aux autres champs de compétence semble élargie. Toutefois, les critiques émises au sujet de l'intervention des MRC dans le domaine du loisir s'appliquent également à celle de l'Outaouais, mais à une échelle plus importante.

9.2.1.2. Communauté urbaine de Montréal (CUM)

La Communauté urbaine de Montréal (LRQ, c. C-37.2, a. 121) possède sensiblement plus de compétence que la CUO (LRQ, c. C-37.1, a. 84). En plus des matières déjà mentionnées pour cette dernière, la CUM a juridiction sur l'assainissement de l'atmosphère, la santé publique, les loisirs et les parcs, la police, la coordination des mesures d'urgence et le transport en commun. En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, c. A-19.1), elle possède la compétence pour adopter un schéma d'aménagement pour son territoire, et évaluer les immeubles et les places d'affaires en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (LRQ, c., F-2.1) (LRQ, c. C-37.2, a. 121.1). Sur le plan de la délégation de compétence, elle possède sensiblement les mêmes droits et obligations que la CUO. L'article 123 (LRQ, c. C-37.2) permet aussi au gouvernement ou à l'un de ses ministères ou organismes de lui déléguer un pouvoir non discrétionnaire ; elle peut accepter cette délégation et exercer ce pouvoir.

L'article 124 (LRQ, c. C-37.2) permet aux municipalités de conclure des ententes avec la CUM afin qu'elle joue le « rôle d'un comité intermunicipal ou d'une régie intermunicipale, selon le cas ». Elle peut aussi s'engager à fournir des services à une municipalité et recevoir une délégation de compétence de la part d'une ou de plusieurs municipalités (LRQ, c. C-37.2, a. 124.1).

En ce qui a trait aux loisirs et parcs, la CUM détient certains pouvoirs particuliers. Elle peut décider d'implanter des parcs, des centres de loisir et d'autres équipements à caractère régional (LRQ, c. C-37.2, a. 156) ; elle est alors responsable de l'entretien et de l'exploitation de ces équipements. Elle peut aussi déterminer l'emplacement d'un parc régional (LRQ, c. C-37.2, a. 157.1). Naturellement, elle peut conclure des ententes avec un propriétaire ou détenteur d'un droit sur un immeuble et elle possède un droit d'expropriation (LRQ, c. C-37.2, a. 157.3).

L'article 158 (LRQ, c. C-37.2) oblige chaque municipalité désirant établir un parc, un centre ou un autre équipement de loisir à soumettre le règlement à l'approbation du comité exécutif de la CUM, qui ne peut

refuser cette approbation que si le projet présente un caractère régional. La CUM peut évidemment adopter des règlements visant à régir les parcs, les centres de loisir et les autres équipements de loisir qui ont un caractère régional aux fins suivantes : assurer la protection du milieu naturel ; déterminer les usages, fixer les conditions d'accessibilité et de participation; réglementer ou prohiber le port d'armes, l'utilisation de véhicules, l'affichage, les animaux, l'exploitation de commerces; assurer le bien-être et la tranquillité des usagers ; et « prohiber certaines activités récréatives » (LRQ, c. C-37.2, a 158.1). Elle peut aussi conclure des ententes avec le ministère des Affaires culturelles afin d'appliquer la Loi sur les biens culturels (c. B-4) dans un parc régional (LRQ, c. C-37.2, a. 158.2). Enfin, elle peut aménager des pistes et des bandes cyclables intermunicipales réservées à la bicyclette, au patin à roues alignées, au patin à roulettes, à la planche à roulettes, au ski à roulettes « ou tout autre mode de locomotion de même nature » non motorisé (LRQ, c. C-37.2, a. 158.3).

Afin de l'aider à gérer ses parcs régionaux, la loi autorise la CUM à créer et à maintenir des organismes voués à la protection de l'environnement, et à leur confier la gestion des activités dans le parc (LRQ, c. C-37.2, a. 158.4). Contrairement à la CUO, la CUM est autorisée à intervenir directement dans l'organisation et le soutien des équipements et des services aux organismes à caractère régional.

9.2.1.3. Communauté urbaine de Québec (CUQ)

La compétence de la Communauté urbaine de Québec présente certaines similitudes avec celle de la CUO relativement à la facturation et à l'envoi des comptes de taxes, à l'élimination des ordures et à l'assainissement des eaux. De plus, la CUQ a le droit d'intervenir en matière de recensement, d'uniformisation des règlements et de contrôle des systèmes de circulation, ainsi que de promotion et d'accueil touristique (LRQ, c. C-37.3, a. 93). Puisqu'elle détient des pouvoirs spécifiques relativement à la promotion touristique, elle peut « conclure une entente avec une personne ou un organisme » afin de lui confier ou de « partager la mise en oeuvre de la promotion touristique » (LRQ, c. C-37.3, a. 121).

Comme les autres communautés, la CUQ possède la compétence que lui confèrent la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, c. A-19.1) et la Loi sur la fiscalité municipale (LRQ, c. F-2.1).

Comme les MRC et les deux autres communautés urbaines, elle peut décréter sa compétence dans les domaines qui ne sont pas énumérés ci-dessus. La loi lui attribue aussi la compétence pour effectuer des travaux visant à améliorer « la qualité du milieu aquatique et favoriser l'accès à ce

milieu », pour faire la promotion économique, et pour soutenir financièrement les centres locaux de développement (LRQ, c. C-37.3, a.95-96.0.2).

Une municipalité qui conclut une entente avec la CUQ amène cette dernière à jouer le rôle d'un comité ou d'une régie intermunicipale, selon le cas (LRQ, c. C-37.3, a. 96.2). La communauté peut aussi conclure une entente pour offrir un service à une municipalité ou recevoir de cette dernière une délégation de compétence (LRQ, c. C-37.3, a. 96.3).

Le gouvernement ou l'un de ses ministres ou organismes peut déléguer à la CUQ un pouvoir non discrétionnaire, et elle peut décider d'exercer ou non cette délégation (LRQ, c. C-37.3, a. 96.1).

En matière de loisirs, elle peut déterminer quels parcs, centres et autres équipements, incluant les pistes et bandes cyclables, ont un caractère régional (LRQ, c. C-37.3, a. 141-142). Elle peut entretenir, exploiter et établir ces équipements (LRQ, c. C-37.3, a. 142). A partir du moment où elle se dote de cette compétence, toutes les municipalités doivent soumettre tout nouveau projet d'établissement à son approbation. Un tel projet ne peut être refusé que si son caractère régional est reconnu (LRQ, c. C-37.3, a. 143). Fait à noter, lorsqu'elle détermine l'emplacement d'un parc régional, elle a les mêmes prérogatives que la CUM en matière de réglementation.

9.2.2. Régions administratives

Le 29 mars 1966, le territoire du Québec a été divisé en 10 régions administratives (Arrêté en Conseil n° 524). Le gouvernement a créé en même temps 25 sous-régions, 7 métropoles régionales, 18 centres sous-régionaux et 16 centres intermédiaires (province de Québec, 1967). Ce découpage visait, bien entendu, à mettre fin à l'anarchie des limites régionales de chaque ministère, mais encore à « déconcentrer des services gouvernementaux, à servir de cadre aux programmes de planification économique du gouvernement et à faciliter le développement industriel du Québec » (Gendron, 1983).

La création des MRC a amené l'Office de planification et de développement du Québec[6] (OPDQ) à redécouper les régions administratives afin de faire concorder leurs limites avec celles des MRC, profitant ainsi de l'occasion pour revoir le rôle des régions administratives et redéfinir leurs limites.

6. L'OPDQ a été remplacé en 1993 par le Secrétariat aux Affaires régionales qui est devenu en 1998 le ministère aux Régions.

Depuis lors, la région administrative ou région de concertation (Gendron, 1983) est considérée comme le lieu de concertation des agents économiques et sociaux des divers organismes, du gouvernement et des régions d'appartenance - les MRC - en vue de participer au développement de la région et d'établir les priorités. Aussi importe-t-il que les nouvelles limites régionales soient « l'unique référence pour tous les intervenants, tant régionaux que gouvernementaux » (Gendron, 1983, p. 89).

Le gouvernement a proposé à ce moment de regrouper sur le territoire de concertation, ou région de concertation :

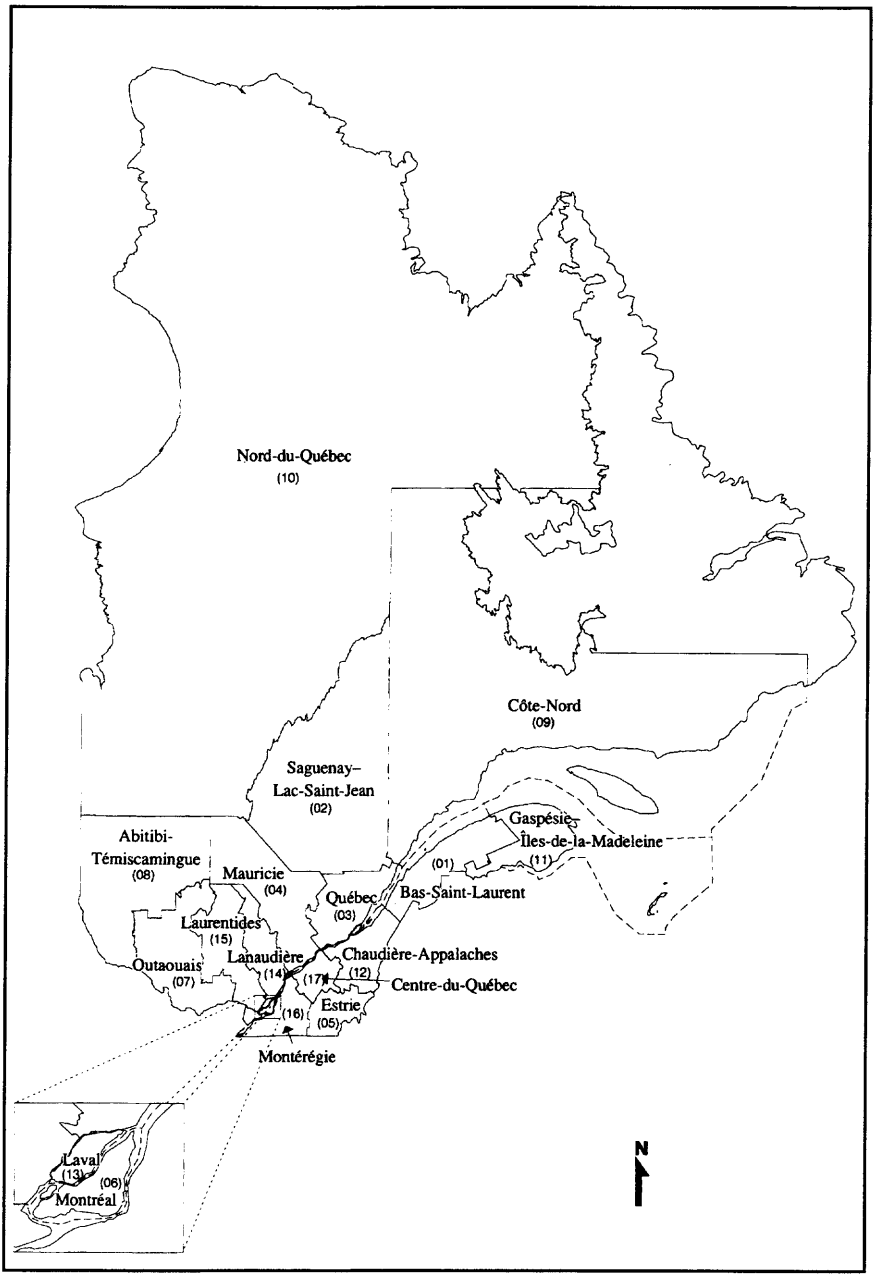
> tous les ministères ou organismes qui offrent des services ou des programmes directs aux agents de développement des régions. Ce sont : le ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (MICT), le ministère de l'Énergie et des Ressources (MER), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPA), le ministère des Transports (MT), le ministère des Affaires culturelles (MAC), le ministère des Affaires municipales (MAM), le ministère des Loisirs, de la Chasse et de la Pêche (MLCP), le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (MMOSR), le ministère de l'Environnement (ME), le ministère de l'Éducation (MEQ), Communication Québec et certains organismes gouvernementaux (Gendron, 1983, p. 90-91)[1].

De la même façon, tous les organismes sans but lucratif participant au développement régional et subventionnés par le gouvernement ont été invités à aligner le découpage de leur territoire sur celui de ces régions de concertation. Ce fut notamment le cas des conseils régionaux de loisir (CRU, des conseils régionaux de la culture (CRC) et des associations touristiques régionales (ATR).

S'inspirant du rapport Gendron, le gouvernement a également redéfini les limites des régions administratives de façon à englober en totalité les MRC contenues sur leur territoire, mais aussi à subdiviser certaines régions pour tenir davantage compte des réalités régionales. Il a créé les régions de la Montérégie, de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, des Laurentides, de Lanaudière, de Laval, de Montréal (territoire de la CUM), de Chaudière-Appalaches et, en 1997, du Centre-du-Québec. La figure 9.6 illustre les limites des régions administratives définies par le décret gouvernemental en date du 30 juillet 1997.

7. Depuis, avec les équipes ministérielles qui se sont succédé, la plupart de ces ministères ont changé de nom, et certains ont même été abolis.
8. Les Conseils régionaux de loisir ont été remplacés en 1997 par les Unités régionales de loisir et sport (URLS).

FIGURE 9.6
Régions administratives du Québec



Source : Bureau de la statistique, Direction de la géostatistique et de l'information, 1997.

En résumé, les régions administratives actuelles sont des territoires découpés de façon à permettre l'implantation de bureaux régionaux ou d'autres structures régionales analogues qui facilitent l'application des politiques ou la distribution des biens et des services du gouvernement provincial. Ces organismes régionaux sont essentiellement des structures déconcentrées du gouvernement. Elles diffèrent donc fondamentalement des autres organismes locaux ou régionaux décrits jusqu'à présent, qui sont des personnes morales de droit public ou des corporations publiques. Elles constituent une personnalité juridique à qui le gouvernement provincial délègue certains pouvoirs en vertu de lois ou de chartes spéciales. De ce fait, elles sont une structure décentralisée et forment de véritables gouvernements locaux ou régionaux, si l'on définit un gouvernement comme étant une entité publique à qui l'on reconnaît le droit de lever des impôts et d'édicter des règlements.

9.2.3. Administration régionale de Kativik

Cette administration est responsable de la gestion des municipalités des villages nordiques, naskapi et du territoire non organisé, notamment en ce qui concerne l'administration locale, la police, les transports, les communications, la formation et la main-d'œuvre. Elle peut aussi se doter d'une réglementation en matière de construction. Il lui est également possible de prendre en charge l'administration de certains services municipaux qui lui auraient été délégués par une municipalité de village nordique.

9.3. CONCLUSION

Ce chapitre propose un système d'organisation spatiale des équipements collectifs reliés au loisir au sens le plus général du terme. De l'espace relié à l'habitat aux grands équipements régionaux à caractère récréotouristique, il permet de découper l'espace rural et urbain en unités de planification adaptées à la desserte des équipements de loisir.

Au niveau de la municipalité locale, les cinq niveaux proposés - l'îlot résidentiel, le secteur, l'unité de voisinage, le quartier et l'arrondissement ou district - sont fonction de la taille de la municipalité. Ainsi, une municipalité rurale pourrait ne présenter qu'un seul niveau de planification alors que la plus grande municipalité urbaine, Montréal par exemple, les comprendrait tous. Il revient aux planificateurs locaux d'adapter cette terminologie à leur milieu particulier.

Aux niveaux régional, provincial ou national, le cadre de planification a été créé par voie de législation. Quatre-vingt-seize MRC et trois communautés urbaines divisent le territoire québécois. Elles ont été créées afin de résoudre les problèmes reliés à la croissance urbaine, car celle-ci exige le recours à des stratégies de planification concertées, tant pour l'aménagement du territoire que pour doter la population de services particuliers exigeant une desserte régionale de proximité. Le territoire est également subdivisé en 17 régions administratives. Ces structures ont été établies afin de permettre aux ministères du gouvernement provincial de rendre des services à la population et de s'adapter aux particularités régionales ; elles servent également à limiter les territoires des organismes régionaux de consultation, d'intervention ou de développement.

Chapitre 10

MOYENS D'INTERVENTION

Si le spécialiste en loisir estime généralement posséder la compétence voulue pour bien gérer les équipements, il est parfois hésitant lorsqu'on recourt à son expertise relativement à leur implantation, notamment dans le cas de nouveaux parcs et d'espaces linéaires, de voies cyclables ou de sentiers polyvalents. Pourtant, grâce à sa formation et à ses relations avec les groupes communautaires en particulier, il est la personne ressource la mieux placée pour déterminer non seulement les équipements requis afin de satisfaire les besoins de la population, mais aussi la localisation et les caractéristiques nécessaires aux fonctions récréatives de ces équipements.

Lorsqu'il s'attelle à la tâche de planifier des équipements -bâtiments, parcs, voies cyclables, espaces polyvalents linéaires, etc. -, le spécialiste en loisir doit d'abord fonder ses décisions sur l'étude de la demande et des besoins de la population; c'est ce que nous avons abordé au chapitre 4. Il doit aussi être conscient qu'il entreprend un travail de collaboration, avec les services municipaux, dont notamment le service d'urbanisme, ainsi qu'avec les élus concernés. Nous examinerons donc, dans le présent chapitre, les moyens d'intervention qui sont à la disposition des municipalités pour planifier leur territoire. Cette information minimale vise à permettre au spécialiste en loisir de mieux collaborer avec le service d'urbanisme à la recherche de solutions satisfaisantes en matière de développement rural ou urbain.

10.1. SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT DE LA MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ (SAMRC)

Au Québec, la création des municipalités régionales de comté entre 1979 et 1986 a favorisé l'apparition de la première génération des plans régionaux, appelés *schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté* dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. L'absence d'expérience et de règles dans l'élaboration de ces schémas a conduit le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation à étudier dès 1977 l'évolution de l'expérience pilote du comté des Îles-de-la-Madeleine et, en 1978, de trois autres expériences pilotes dans les comtés de Gatineau, de Labelle et de la Matapédia[1]. Ces études, de même que l'observation de quelques expériences étrangères, principalement en France, en Suède et en Angleterre, visaient à permettre au gouvernement d'adapter la future loi sur l'aménagement et l'urbanisme aux réalités vécues dans des milieux concrets.

Ces études devaient également servir de référence à la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du ministère des Affaires municipales, d'une part, dans l'élaboration de *guides techniques* provisoires destinés à conseiller les municipalités régionales de comté relativement au processus d'aménagement à suivre dans la réalisation des schémas et, d'autre part, dans la création d'une collection intitulée *Aménagement et urbanisme.* Cette collection avait pour but d'aider les municipalités locales et régionales à comprendre certains aspects de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et, sur le plan technique, d'élaborer leur plan d'urbanisme ou leur schéma d'aménagement.

Selon cette loi, une fois créée, une MRC dispose de trois ans pour entreprendre la réalisation de son schéma d'aménagement et de sept ans pour l'adopter (LRQ, c. A-19.1, a. 3). Conséquemment, sauf exception, la plupart des schémas d'aménagement dits de première génération sont entrés en vigueur entre 1987 et 1989. De plus, comme les MRC doivent revoir leur schéma d'aménagement tous les cinq ans, la révision des schémas a débuté entre 1993 et 1996. Cette deuxième génération est pratiquement réalisée, et la plupart des schémas d'aménagement devraient entrer en vigueur avant l'an 2000.

1. Office de planification et de développement du Québec. « Les schémas d'aménagement: quatre expériences au Québec » *Développement-Québec.* Juillet-août 1979, p. 3-25.

10.1.1. Nature

Deux conceptions du rôle de la MRC émergent des expériences réalisées et, par voie de conséquence, des schémas d'aménagement existants. Selon la première, un schéma d'aménagement est un *modèle de réorganisation de l'espace qui tient compte d'une problématique régionale.* L'élaboration du schéma fournit l'occasion aux intervenants du milieu régional de discuter et de prendre des décisions relativement à la façon de résoudre les problèmes qui dépassent les simples juridictions locales : contrôle de la pollution, traitement des eaux usées et des ordures, transport en commun, sécurité publique, etc. Le schéma permet ainsi de rationaliser les actions des municipalités locales afin d'améliorer et de maximiser l'efficacité des services publics. Selon la seconde conception, le schéma d'aménagement d'une MRC est un *instrument qui permet de déterminer le potentiel régional afin de favoriser le développement social, culturel et économique des communautés locales et régionales.* Cette vision englobe évidemment la première, qui est préalable à un développement ordonné et harmonieux des ressources du milieu. En 1983, Fortin et Parent ont déjà confirmé cette tendance dans leur ouvrage *Les MRC et leur capacité d'extension. Ils* ont en effet noté que 45 des 94 MRC formées à ce moment (les MRC de Mirabel et Les Collines-de-l'Outaouais ont été constituées ultérieurement) n'envisageaient aucunement le schéma comme un instrument de développement, alors que les 49 autres désiraient l'utiliser afin de promouvoir leur essor économique, social ou culturel.

La lecture des documents de travail préparatoires à la rédaction de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme[2] révèle bien que la création des MRC avait pour but de favoriser l'éclosion de véritables gouvernements régionaux. Le gouvernement du Québec semble toutefois avoir adopté une position prudente face aux pressions des municipalités locales inquiètes de voir s'effriter lentement leurs pouvoirs et leurs compétences à l'avantage de la région. Si bien que dans la première version de la loi, le législateur a mis de l'avant une conception centrée presque exclusivement sur l'organisation physique du territoire ; la MRC y est réduite à un organisme servant uniquement à élaborer un schéma dont les directives, si elles sont suivies à la lettre, conduisent à la constitution d'un simple plan de réorganisation spatiale.

2. Voir à ce sujet l'analyse des documents préparés par le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation publiée en 1978 et les discours des ministres d'État à l'Aménagement et des Affaires municipales.

Évidemment, l'appellation du schéma ne laisse aucun doute : il s'agit bien d'un schéma d'aménagement et non de développement et d'aménagement. Il ne conviendrait pas, dans le cadre de ce chapitre, d'entreprendre un débat sur le sens que le législateur a donné à « aménagement » ; certains pourront prétendre que la notion d'aménagement englobe celle de développement. A notre avis, lorsque des termes clairs existent pour désigner des réalités différentes, quoique complémentaires, il est préférable de les utiliser afin de clarifier le discours. D'ailleurs, les directives émises dans la collection *Aménagement et urbanisme* du ministère des Affaires municipales n'abordent pas la notion d'aménagement avec une très grande ouverture sur le développement social, culturel et économique; elles la restreignent à l'aspect physique de l'utilisation du territoire. Naturellement, cette position se justifie par le fait que presque toutes les formes d'intervention relatives à l'utilisation du sol ont un impact sur le plan spatial et que, conséquemment, aménager le territoire, c'est aussi tenir compte du développement. N'aurait-il pas été souhaitable que les schémas d'aménagement fassent plus qu'enregistrer des décisions et des choix déjà déterminés ? N'aurait-il pas été préférable qu'ils stimulent et orientent le développement dans son sens le plus large ? Heureusement, comme nous l'avons remarqué antérieurement, la majorité des MRC semble, d'après Fortin et Parent, favoriser cette dernière orientation.

Dans un document préparatoire à la révision des schémas d'aménagement, le ministère des Affaires municipales (1992) a fait un bilan des schémas d'aménagement de la première génération et défini *quatre orientations* fondamentales pour ceux de la deuxième génération (MAM, 1992, p. 84-88)

1) *Les schémas d'aménagement devraient davantage intégrer à l'aménagement du territoire des perspectives relatives au développement socioéconomique et à l'équilibre de l'environnement.*
2) *Les schémas d'aménagement devraient être orientés vers la mise en œuvre.*
3) *Les schémas d'aménagement devraient donner lieu à la production d'orientations gouvernementales plus intégrées, adaptées aux régions et orientées vers la mise en oeuvre.*
4) *Le processus de révision devrait mettre l'accent sur la concertation et la conciliation.*

La première orientation incite les MRC à adopter un cadre de référence fondé sur les principes du développement durable. Les schémas doivent être conçus de façon à faire valoir les perspectives de développement socioéconomique aux intervenants et aux organismes qui œuvrent

sur le territoire dans le respect de l'environnement. La deuxième insiste sur la réalisation de projets concrets : pistes cyclables, sentiers de randonnée, bases de plein air, etc. La troisième reflète davantage une intention gouvernementale d'exiger de ses ministères qû ils communiquent leurs projets. Enfin, la dernière orientation indique un parti pris du MAM pour le respect des dynamiques locales.

Ces orientations communiquées aux MRC pour la réalisation de leurs schémas d'aménagement ne doivent cependant pas faire oublier le contenu formel prévu par la loi. En effet, l'article 5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LRQ, c. A-19.1, a. 5) spécifie qu'un schéma d'aménagement doit obligatoirement comporter les éléments que nous énumérerons ci-après, avec explications à l'appui afin de faire ressortir particulièrement les dimensions reliées au loisir, à la culture et au tourisme. Le lecteur pourra toutefois se référer au document publié par le ministère des Affaires municipales intitulé *La prise de décision en urbanisme* (Caron, Belgue et Diguer, 1995) afin d'obtenir plus d'information relativement aux autres dimensions de la planification et de l'aménagement urbain.

Ainsi, dans le cadre de la planification aux fins de loisir pris au sens large, un schéma d'aménagement doit :

1. *déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté;*

Les grandes orientations d'aménagement découlent des choix politiques des municipalités locales qui constituent la MRC. Elles se présentent sous forme d'énoncés des intentions de la MRC relativement aux grands thèmes ou sous-thèmes à privilégier dans l'élaboration de son schéma.

Cette étape permet à une MRC de définir ses orientations en matière de loisir, de culture et de tourisme. Chose surprenante, Lamothe (SOTAR) a relevé en 1984 que seules 49 MRC traitaient de l'aspect récréotouristique dans leur schéma. Un tel nombre paraît minime compte tenu du fait que presque toutes les communautés locales du Québec s'interrogent sur la façon de répondre adéquatement aux besoins de leur collectivité en matière de loisir et de culture. De plus, la mise en valeur des ressources récréotouristiques du milieu pourrait souvent contribuer à leur développement économique. Or, l'accessibilité et l'implantation des équipements appropriés à ces activités représentent un problème qui dépasse les limites

3. Ministère des Affaires municipales (1984). *Proposition préliminaire d'aménagement,* Aménagement et urbanisme, p. 13.

administratives de la plupart des petites communautés locales. Mentionnons, à titre d'exemple, l'accessibilité aux centres culturels, salles d'exposition, bibliothèques publiques, arénas, piscines intérieures, etc. La quasi-absence de ces préoccupations dans presque la moitié des schémas dénote donc un manque de sensibilité d'un nombre important de planificateurs et de conseils de municipalités régionales de comté à certains besoins communautaires d'envergure régionale qui dépassent le niveau traditionnel d'intervention municipale.

2. déterminer les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté;

Naturellement, les grandes affectations du territoire sont directement reliées aux grandes orientations d'aménagement définies. Le législateur laisse toute la latitude aux collectivités locales pour se concerter afin de déterminer les sites susceptibles de présenter un potentiel patrimonial, culturel ou environnemental d'intérêt pour la population locale, régionale et même extrarégionale.

3. déterminer tout périmètre d'urbanisation ;

La détermination des lieux propices à l'urbanisation en milieu rural ou urbain devrait reposer sur des études démographiques reliées au flux et à la croissance de la population ainsi qu'aux contraintes et possibilités associées au contexte : zone favorable à l'agriculture, localisation et ressources intéressantes pour le développement industriel, sol approprié pour le développement résidentiel, milieu à protéger pour ses qualités environnementales, etc. Ces périmètres d'urbanisation constituent les unités de base à partir desquelles le spécialiste en loisir peut prévoir la demande en espaces verts, en équipements collectifs de loisir et en infrastructures linéaires - pistes cyclables et parcs linéaires - essentiels pour satisfaire aux besoins de ces collectivités et au développement des activités récréotouristiques.

4. déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables ;

La détermination de ces zones offre un double avantage. D'une part, et c'est l'objectif véritable de cet article, elle protège le public contre des émissions de permis de construction dans des zones à risque où les pouvoirs publics devraient investir pour réussir à protéger ou même à secourir les individus. D'autre part, il arrive fréquemment que ces zones soient localisées en terrain montagneux ou, plus souvent, le long de cours

d'eau. Elles se prêtent donc admirablement bien à la pratique d'activités reliées au repos, à l'interprétation, à l'observation ou à la détente, même avec des aménagements rudimentaires. La détermination de ces zones diminue considérablement la valeur économique du sol, ce qui les rend beaucoup plus accessibles au public.

5. déterminer les voies de circulation dont la présence, actuelle ou projetée, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général ;

Cet article est important, car il permet de prévoir ou de corriger, dans la mesure du possible, les inconvénients que poserait, par exemple, le passage d'une autoroute à côté d'une zone résidentielle. Le bruit, la pollution sont des nuisances qui peuvent être évitées par une localisation appropriée des réseaux de transport. Le même argument s'applique à la localisation des parcs et des espaces verts, dont la fonction majeure vise le repos et la détente. De plus, comme ces équipements de loisir sont fréquentés par de jeunes enfants, ils requièrent également une localisation assurant l'accessibilité aux lieux et une pratique sécuritaire.

6. déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique ;

Une évaluation systématique du potentiel historique, culturel, esthétique ou écologique du territoire constitue une étape essentielle pour déterminer les ressources dotées d'une valeur régionale. Il nous semble logique qu'à la suite de cette détermination, la MRC précise ses orientations relativement à leur mise en valeur afin d'adopter une stratégie de développement qui favorise l'ensemble des municipalités et permette de distinguer l'originalité susceptible d'entraîner la croissance de l'industrie touristique ou récréotouristique. Cette démarche assure également au milieu la protection de son patrimoine collectif pour les générations futures dans le respect des principes du développement durable.

7. décrire et planifier l'organisation de transport terrestre et, à cette fin

a) indiquer la nature des infrastructures et des équipements de transport terrestre importants qui existent, ainsi que l'endroit où ils sont situés ;

b) compte tenu du caractère adéquat ou non des infrastructures et des équipements visés au sous-paragraphe a), de la demande prévisible en matière de transport et de la part anticipée du transport devant être assurée par les divers modes, indiquer les principales améliorations devant être apportées aux infrastructures et aux équipements

visés au sous-paragraphe a) et indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements de transport terrestre importants dont la mise en place projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés ;

Il s'agit ici essentiellement de la planification des infrastructures et des équipements qui ont un caractère intermunicipal : routes intermunicipales, voies ferrées, gares, pistes ou voies cyclables, etc.

8. a) indiquer la nature des infrastructures et des équipements importants qui existent, autres que ceux visés au paragraphe 7, ainsi que l'endroit où ils sont situés ;

b) indiquer la nature des nouvelles infrastructures ou des nouveaux équipements importants, autres que ceux visés au paragraphe 7, dont la mise en place est projetée, ainsi que l'endroit approximatif où ils seront situés.

Cet article est extrêmement important puisqu'il oblige la MRC à déterminer la nature et la localisation des infrastructures - lignes hydroélectriques ; réseaux de gaz ; réseaux de distribution d'eau ; égouts sanitaires et pluviaux, etc. - et des équipements publics - usines de traitement des eaux usées, édifices gouvernementaux, édifices scolaires, ports, aéroports, etc.

Les infrastructures peuvent fournir l'occasion au spécialiste du loisir d'enrichir le système d'offre dans ce domaine. La réalisation d'un schéma d'aménagement oblige les municipalités à une concertation régionale permettant d'établir des réseaux cyclables et, quelquefois, de véritables sentiers écologiques ou parcs linéaires. Une attention particulière doit être portée à la disparition d'emprises de voies ferrées ou à l'existence de lignes hydroélectriques susceptibles de servir d'infrastructures de base à l'aménagement de tels réseaux.

Cet article oblige également la MRC à préciser les équipements publics présents et à venir sur son territoire, car certains ont un effet d'entraînement sur le développement urbain. Ainsi, la localisation d'une marina ou d'un port de plaisance, outre qu'elle diversifie l'offre en loisir, engendre habituellement une activité économique par la présence d'un tourisme itinérant. Il en va de même pour la localisation d'un établissement scolaire : cégep, école secondaire ou école primaire, qui favorise l'implantation de nouvelles collectivités et stimule la construction résidentielle.

Outre ces obligations, *le schéma d'aménagement doit comprendre un document complémentaire servant de référence de base en matière de zonage et de*

lotissement pour les municipalités locales afin que chacune rencontre des normes minimales relativement aux usages au sol, à la superficie des lots et à certaines opérations cadastrales.

En plus de ce contenu obligatoire, le législateur a prévu que les municipalités formant une MRC pourraient inclure dans le schéma d'aménagement *des éléments facultatifs* que l'on retrouve généralement dans un plan d'urbanisme. Ainsi, l'article 6 (LRQ, c. A-19.1) de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet à une MRC de :

1. *déterminer toute zone, principalement à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation, susceptible de faire l'objet, de façon prioritaire, d'un aménagement ou d'un réaménagement, établir la priorité entre les zones ainsi déterminées et déterminer pour une telle zone ou pour les différentes parties de celle-ci les affectations du sol et la densité approximative d'occupation ;*

2. *déterminer la densité approximative d'occupation pour les différentes parties du territoire, hors de toute zone déterminée conformément au paragraphe 10;*

3. *déterminer, pour un périmètre d'urbanisation ou pour les différentes parties de celui-ci, hors de toute zone déterminée conformément au paragraphe 10, les affectations du sol qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté;*

4. *déterminer les immeubles, autres que les voies de circulation déterminées conformément au paragraphe 50 du premier alinéa de l'article 5, et les activités dont la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, dans un lieu fait en sorte que l'occupation du sol à proximité de ce lieu est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;*

5. *décrire l'organisation du transport maritime et aérien en indiquant les modalités de l'intégration, dans le système de transport, des infrastructures et des équipements de transport maritime et aérien visés au paragraphe 8° du premier alinéa de l'article 5 avec les infrastructures et équipements de transport terrestre visés au paragraphe 7° de cet alinéa ;*

6. *décrire les propositions intermunicipales d'aménagement émanant d'un groupe de municipalités ;*

7. *indiquer toute partie du territoire qui, en vertu de l'article 30 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1) est soustraite au jalonnement, à la désignation sur carte, à la recherche minière ou à l'exploitation minière;*

8. *déterminer des orientations en vue de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée au sens de la disposition préliminaire de la Loi sur les forêts (chapitre F-4.1).*

10.1.2. Effets de cet instrument de planification

L'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement oblige les municipalités composant la MRC à adopter un plan d'urbanisme, un règlement de zonage, un règlement de lotissement et un règlement de construction conformes aux objectifs du schéma d'aménagement dans les deux ans qui suivent sa date d'entrée en vigueur (LRQ, c. A-19.1, a. 33). Durant cette même période, les municipalités déjà dotées de tels plans doivent s'assurer qu'elles sont également conformes aux objectifs du schéma d'aménagement, sans quoi elles doivent apporter les modifications requises (LRQ, c. A-19.1, a. 34).

L'entrée en vigueur d'un schéma d'aménagement n'impose aucun délai à une MRC ou à une municipalité locale, ni aucune obligation aux ministères du gouvernement provincial pour réaliser les projets prévus (LRQ, c. A-19.1, a. 32). Cependant, une révision en profondeur doit avoir lieu tous les cinq ans (voir figure 10.1). Il est donc très probable, en se fondant sur les délais de réalisation des plans d'urbanisme actuels, qu'il faudra une plage de temps beaucoup plus considérable (peut-être 15 ou 20 ans) pour réaliser la quantité de projets suggérés dans les schémas d'aménagement.

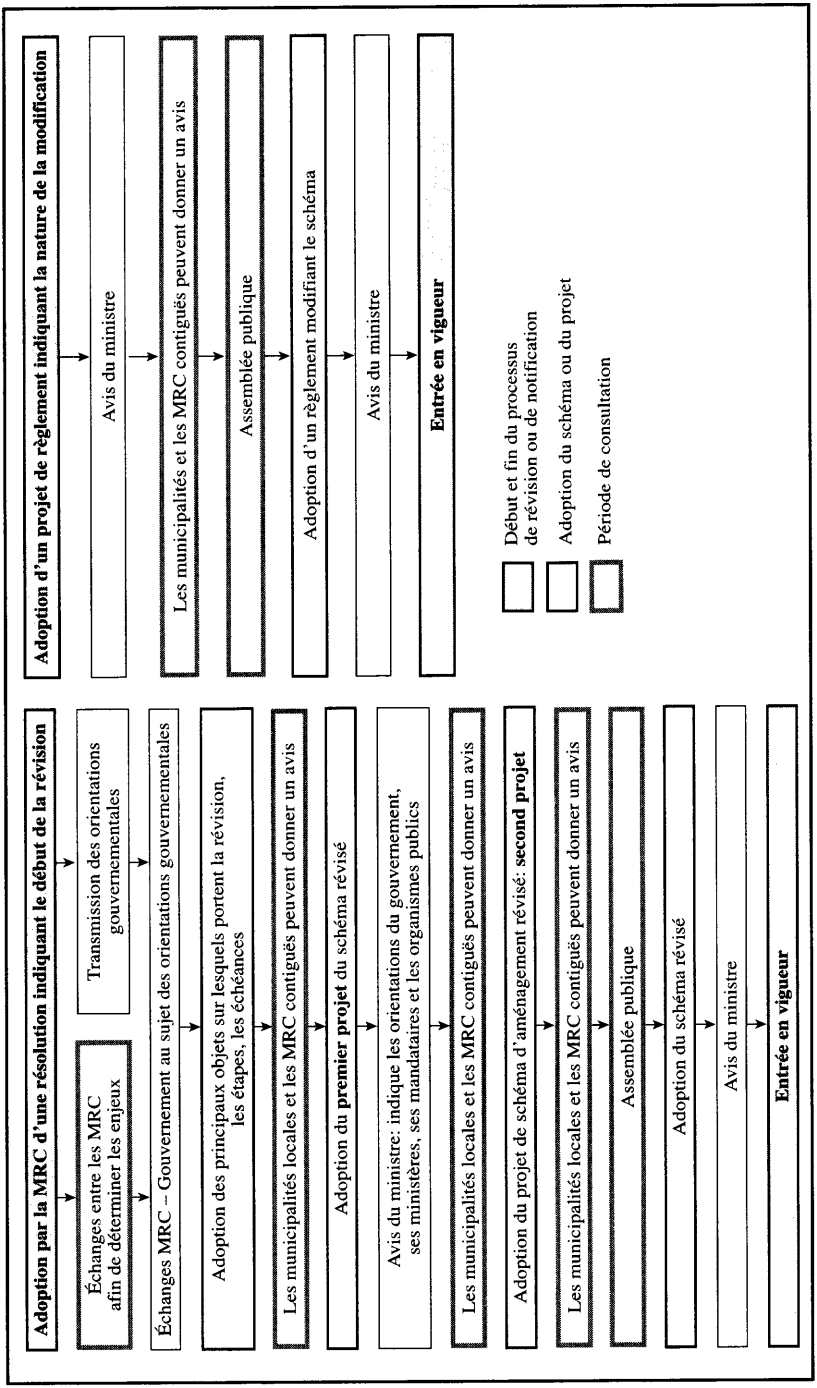
10.1.3. Utilisation de cet instrument de planification

Un schéma d'aménagement d'une MRC reflète en tout premier lieu la vision des élus locaux en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, la sensibilité de ces derniers aux dimensions récréotouristiques et culturelles est susceptible d'imprimer au schéma une orientation favorable au développement d'équipements relevant de ces domaines.

Or, le moyen privilégié d'intervention du spécialiste en loisir, au cours de la première révision du schéma, consiste à rencontrer les élus locaux afin de les informer et de les convaincre de ce que ces dimensions représentent des éléments positifs que le milieu peut exploiter à l'avantage de ses agents culturels et parfois économiques au profit de toute la communauté. Au Québec, cette phase initiale de la révision des schémas est maintenant terminée. Il lui faudra attendre encore cinq ans avant de pouvoir intervenir dès le début du processus de révision d'un schéma d'aménagement. Il serait néanmoins avisé de noter les éléments qu'il considère devoir relever d'une autorité régionale afin de pouvoir déposer un

FIGURE 10.1

Processus de révision et de modification d'un schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté



dossier solidement étayé auprès des municipalités locales et de la MRC avant la prochaine révision.

Le spécialiste en loisir peut également intervenir durant la révision du schéma en participant lui-même ou en représentant un organisme aux assemblées publiques prévues pour l'approuver. Malheureusement, cette forme d'intervention paraît avoir une influence négligeable sur les orientations fondamentales du schéma. Malgré tout, il convient de bien discerner le moment où une personne ou un groupe peut exprimer ses idées relativement au schéma. En effet, même si presque tous les schémas sont maintenant approuvés, il demeure possible de les modifier. Pour entreprendre une telle démarche, le conseil de la MRC « doit adopter par résolution un projet de règlement modifiant le schéma d'aménagement » (LRQ, c. A-19.1, a. 48). Ce processus est beaucoup plus bref que celui de la révision comme le démontre la figure 10.1.

D'autres formes d'intervention peuvent également être utilisées afin de modifier le contenu d'un schéma d'aménagement avant, pendant ou après son adoption. En fait, il suffit de relire, dans la première partie de ce livre, la théorie de l'adaptation mutuelle partisane et l'incrémentalisme de Lindbloom pour entrevoir toutes les possibilités offertes par l'application mûrement planifiée de moyens de pression. Ceux-ci peuvent s'effectuer par le biais de stratégies auxquelles recourt un service de loisir auprès des membres influents du Conseil de la MRC ou du corps de planificateurs chargés de l'élaboration du schéma. Il ne faut pas être dupe : la plupart des décisions importantes découlent d'un tel processus. La partie formelle, visible, demeure souvent un exercice factice.

10.2. PLAN D'URBANISME (PU)

Avant et même au cours des années 1960, le développement des villes du Québec s'est réalisé de façon totalement anarchique dans la plupart des cas ; les élus municipaux désiraient développer leur municipalité à tout prix, sans beaucoup d'égards à la manière. Jusqu'au début des années 1970, les services publics municipaux ont véritablement connu leur âge d'or. Toutefois, la publication du *Rapport Lahaye ou Commission provinciale d'urbanisme* (1968) et celle du *Rapport sur l'urbanisation au Québec* (1974), conjuguées avec la croissance constante des coûts des services publics, ont provoqué un besoin grandissant d'une meilleure rationalisation des services. Ce besoin s'est d'ailleurs accentué avec la crise économique de la fin de cette décennie. Aussi, les municipalités les plus affectées par les coûts de la croissance urbaine ou les plus conscientes des problèmes que posait un nouvel ordre urbain ont-elles tenté d'aborder ces questions de façon

systématique. Elles se sont dotées de plans d'urbanisme dont les orientations fondamentales reposaient la plupart du temps sur diverses études approfondies du milieu. Ces études visaient généralement à déterminer la vitalité économique de la ville, à mesurer le niveau d'emploi actuel et potentiel, à projeter l'évolution démographique de la population, à préciser les besoins ou la demande actuelle et projetée pour les services collectifs, l'habitation et le transport et à délimiter la réalité spatiale de la ville. De cette série d'analyses, on dégageait les scénarios les plus probables pour élaborer un plan de la ville ainsi que les instruments de contrôle de l'utilisation du sol - le plan et le règlement de zonage, le règlement de lotissement et le règlement de construction. Le plan d'urbanisme était donc généralement constitué de plusieurs de ces éléments et marquait l'aboutissement d'un long et rigoureux processus de planification.

En rendant obligatoire l'élaboration d'un plan d'urbanisme à la suite de l'adoption d'un schéma d'aménagement d'une MRC pour les municipalités qui la constituent, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme visait à étendre à toutes les municipalités du Québec les bénéfices qu'engendre pour la collectivité un développement plus rationnel et systématique du territoire. Toutefois, cette obligation a contraint le législateur à assortir cette exigence de moyens permettant à une municipalité de respecter la loi ou de limiter au minimum les obligations qui en découlent afin qu'elle puisse facilement absorber les dépenses relatives à l'application de la loi. Dans la période de restrictions budgétaires qui prévalait au moment de l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et qui continue de faire l'objet de maints débats publics, le gouvernement a préféré la seconde option, soit celle de laisser la communauté locale payer les études qu'elle souhaite effectuer pour répondre aux problèmes qu'elle considère prioritaires.

10.2.1. Nature

Le plan d'urbanisme est un document officiel qui contient les intentions d'aménagement physique du territoire municipal. Il oriente le développement et guide l'élu municipal dans les décisions qui concernent le cadre de vie quotidien de la population. Il structure véritablement la ville dans ses divers aspects : transport, habitation, sécurité publique, espaces verts, équipements collectifs, etc.

Le plan d'urbanisme, tel que l'article 83 (LRQ, c. A-19.1) de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme le spécifie, doit préciser :

> *1. les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité;*

2. *les grandes affectations du sol et les densités de son occupation ;*

3. *le tracé projeté et le type des principales voies de circulation et des réseaux de transport.*

Le législateur centre donc son attention sur les extrants produits par un processus dont l'aboutissement est la réalisation du plan ou, si l'on préfère, d'un document de synthèse propre à servir à l'orientation de l'aménagement du territoire durant une période d'environ cinq ans. La loi demeure toutefois muette sur le contenu de chacune des phases du processus à suivre pour déterminer des propositions qui serviront d'orientation. Elle laisse le soin à chaque collectivité de définir elle-même la manière dont elle s'y prendra pour arriver à une prise de décision finale. On peut donc craindre que les orientations d'aménagement et d'affectation du sol relèvent d'un processus exclusivement politique, alors qu'elles auraient avantage à être déterminées, également et surtout, par une lecture plus objective de la réalité urbaine. Une telle lecture s'obtient par des recherches orientées vers la connaissance, par exemple, des préférences des collectivités locales, des besoins en logement, des problèmes de transport, des problèmes d'environnement, des problèmes démographiques, des changements dans les modes de vie, etc.

En limitant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme à la description des extrants recherchés afin d'harmoniser l'utilisation du sol, le législateur s'est prémuni contre les revendications possibles des communautés locales au sujet du partage des coûts relatifs à l'obligation pour toutes les municipalités faisant partie d'une municipalité régionale de comté de se doter d'un plan d'urbanisme. Ainsi, le plan conçu à la suite de l'adoption d'un schéma d'aménagement a la qualité d'être à l'image du milieu au sens littéral du mot. Une municipalité à faibles revenus ne dispose évidemment pas des moyens d'utiliser les outils de recherche lui permettant de déterminer les fondements susceptibles de servir de base à l'élaboration de propositions plus éclairées. La municipalité plus partisane, pour sa part, ne voit pas la nécessité d'entreprendre des études qui risqueraient de contredire ses décisions ou *de créer des attentes auprès de la population qu'elle ne pourrait remplir. Nous* voyons là deux arguments de taille qui limitent, dans la plupart des cas, l'élaboration des plans d'urbanisme à sa plus simple expression, soit celle qui est définie comme obligatoire par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le législateur a prévu que les municipalités les plus conscientes de l'importance de l'aménagement du territoire pour l'orientation et la stimulation du développement, et celles qui ont également les moyens d'entretenir un corps de planificateurs urbains ou d'avoir recours à l'aide extérieure - consultants ou MRC - puissent intervenir elles-mêmes

davantage dans l'aménagement de leur territoire. L'article 84 (LRQ, c. A-19.1) contient les dispositions nécessaires à cette fin.

Ainsi, le plan d'urbanisme peut également contenir :

1. les zones à rénover, à restaurer ou à protéger;

2. la nature, la localisation et le type des équipements et infrastructures destinés à l'usage de la vie communautaire;

3. les coûts approximatifs afférents à la réalisation des éléments du plan ;

4. la nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'aqueduc, d'égouts, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution ;

5. la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de programmes particuliers d'urbanisme;

6. la délimitation à l'intérieur du territoire municipal d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet de plans d'aménagement d'ensemble conformément aux articles 145.9 à 145.14.

10.2.2. Effets de cet instrument juridique de planification

Le plan d'urbanisme devrait constamment servir d'outil de référence aux décideurs afin de leur permettre d'assurer un développement harmonieux de la municipalité. Chaque décision susceptible d'entraîner un impact au niveau de l'utilisation du sol devrait être considérée afin que les divers usages soient compatibles et servent les intérêts de toute la collectivité.

Par ailleurs, une municipalité n'est pas tenue de réaliser les propositions contenues dans le plan, une fois celui-ci adopté (LRQ, c. A-19.1, a. 101). Elle doit cependant adopter pour l'ensemble de son territoire les règlements de zonage, de lotissement et de construction dans une période de 90 jours après l'entrée en vigueur du plan (LRQ, c. A-19.1, a. 102).

10.2.3. Utilisation de cet instrument de planification

Le plan d'urbanisme représente l'instrument de planification par excellence afin de prévoir les espaces verts et les équipements de loisir à réserver et à localiser dans la structure urbaine pour satisfaire les besoins des communautés locales. En effet, de cet outil découle logiquement la réglementation qui va permettre sa réalisation progressive.

Comme dans le cas du schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté, le spécialiste en loisir peut intervenir dès le début de l'élaboration du plan afin de définir pour l'urbaniste ou l'aménagiste les

espaces, les équipements et les services requis. Lorsqu'il n'est pas consulté, il peut donner son avis au même titre qu'un citoyen ordinaire au moment prévu par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

Le processus d'élaboration du plan d'urbanisme débute par l'adoption par le Conseil de la municipalité d'une résolution visant à entreprendre l'élaboration d'un tel plan (LRQ, c. A-19.1, a. 81). Ensuite, le Conseil peut opter pour un processus d'élaboration avec adoption d'une proposition préliminaire, ou il peut choisir un processus plus direct, sans proposition préliminaire. Dans ce dernier cas, le plan n'est soumis à la consultation qu'une fois avant d'être immédiatement adopté; de plus, il ne peut être adopté lors de cette assemblée publique, car un avis de motion doit en précéder l'adoption. Le maire doit donc donner un avis aux conseillers pour les avertir que le plan sera mis aux voix pour adoption à la prochaine réunion du Conseil. A cette fin, il requiert le vote affirmatif de la majorité des membres du conseil (LRQ, c. A-19.1, a. 97). Le spécialiste en loisir et les groupes de pression peuvent donc intervenir au moment des deux assemblées publiques de consultation.

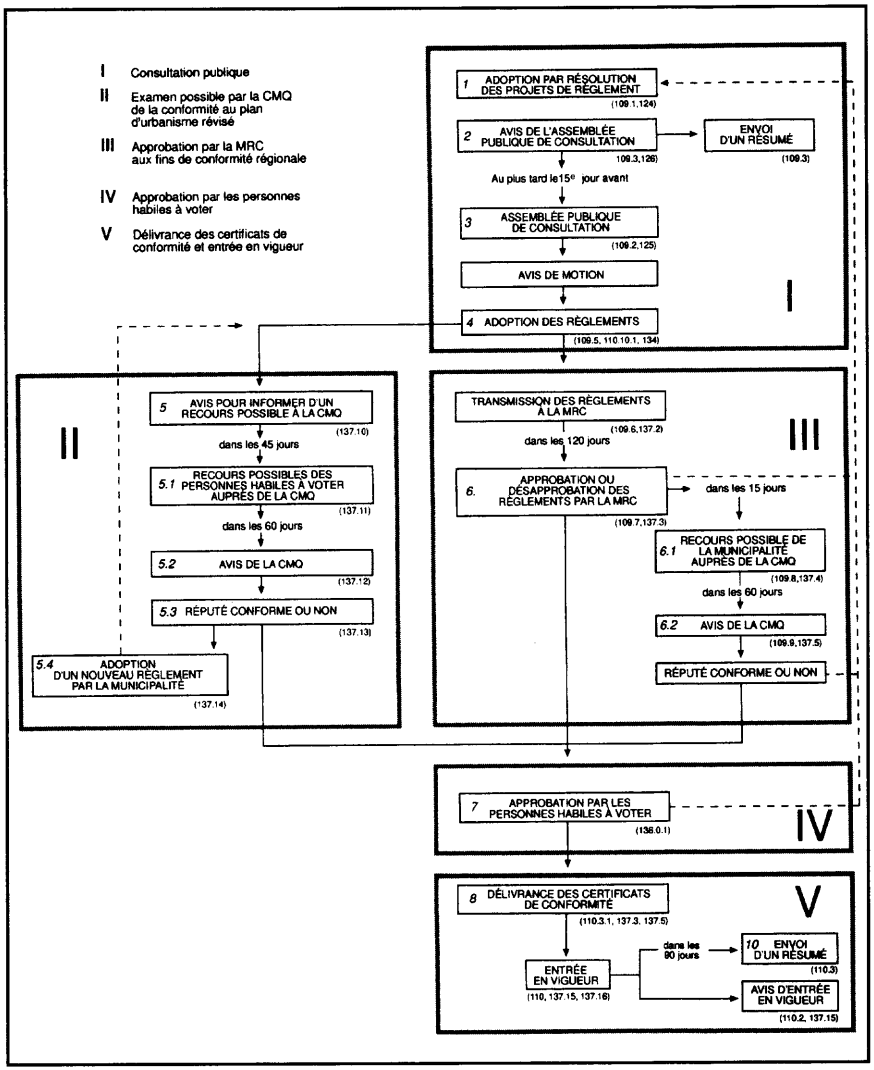
Actuellement, toutes les municipalités du Québec sont dotées d'un plan d'urbanisme. Seules celles qui sont nouvellement constituées doivent adopter cette procédure. Par contre, les plans d'urbanisme doivent être revus tous les cinq ans selon la procédure illustrée à la figure 10.2. Tout comme pour l'élaboration d'un plan d'urbanisme, le spécialiste en loisir peut tenter d'influencer le contenu des propositions de modifications en collaborant avec le service d'urbanisme au cours de l'élaboration des projets de révision ou de modifications, que cela soit pour le plan d'urbanisme ou pour la réglementation d'urbanisme. Il peut également intervenir seul ou en compagnie de groupes de pression lors de l'assemblée publique de consultation prévue avant l'adoption du règlement par la municipalité (figure 10.2, point 3). Tout comme dans le cas du schéma d'aménagement, ni les planificateurs ni les conseillers ne sont liés d'une quelconque façon par les opinions émises lors de cette consultation. Par contre, le spécialiste en loisir peut encore s'opposer à tout changement indésirable en demandant la tenue d'un référendum sur les propositions lors de la période d'approbation par les personnes habiles à voter sur les modifications (figure 10.2, point 7).

10.3. PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME (PPU)

Le programme particulier d'urbanisme *précise et complète le plan d'urbanisme pour une partie du territoire de la municipalité, principalement le centre-ville ou un secteur central.* Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, un PPU peut déterminer

FIGURE 10.2

Processus de révision quinquennale du plan d'urbanisme et des règlements de zonage ou de lotissement



Source : Alain Caron et Ministère des Affaires municipales (1998). *Révision quinquennale du plan d'urbanisme et des règlements de zonage ou de lotissement : complément au Manuel de procédure,* Québec, Gouvernement du Québec, p. 20.

1. *l'affectation détaillée du sol et la densité de son occupation ;*
2. *le tracé projeté et le type des voies de circulation, des réseaux de transport, d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblo-distribution ;*
3. *la nature, l'emplacement et le type des équipements et des infrastructures destinées à l'usage de la vie communautaire;*
4. *la nomenclature des travaux prévus, leurs coûts approximatifs de réalisation et une indication des organismes concernés ;*
5. *les règles de zonage, de lotissement et de construction proposées ;*
6. *la séquence de construction des équipements urbains et des réseaux et terminaux d'aqueduc et d'égouts ;*
7. *la durée approximative des travaux;*
8. *les programmes particuliers de réaménagement, de restauration et de démolition (LRQ, c. A-19.1, a. 85).*

Conçu pour aider la municipalité à intervenir plus directement elle-même dans l'aménagement de certains secteurs qui exigent une attention spéciale, soit pour la revalorisation ou le réaménagement d'anciens quartiers, soit pour harmoniser le développement de nouveaux secteurs résidentiels ou industriels, soit encore pour le réaménagement du centre-ville, le programme particulier d'urbanisme définit avec beaucoup plus de précision les projets et les intentions d'aménagement de la municipalité. Le spécialiste en loisir doit donc y accorder la même attention que lors de l'élaboration ou de la révision d'un plan d'urbanisme afin d'assurer à la population résidente les équipements communautaires nécessaires au maintien ou à l'amélioration de la qualité de vie. Il peut également intervenir aux mêmes moments que ceux décrits antérieurement pour le plan d'urbanisme s'il désire agir sur le processus d'adoption des propositions d'aménagement.

10.4. PLAN DE DÉVELOPPEMENT EN LOISIR

Au Québec, l'émergence des services municipaux de loisir au cours des années 1960 s'est soldée par leur prise en charge totale de l'organisation du loisir. Dans le jargon professionnel, on a appelé « menu d'activités » ce modèle d'intervention directe pour signifier que la personne n'avait qu'à choisir et à consommer ce qu'elle désirait parmi les activités offertes dans le programme ou le « menu » par son service de loisir.

Pour différentes raisons que nous avons déjà expliquées dans ce livre, ce modèle a été abandonné dans les années 1970 au profit de la prise en charge des loisirs par le citoyen. Celui-ci est alors devenu le principal agent de mise en place des conditions nécessaires à la satisfaction de ses besoins fondamentaux. Ce modèle, un peu utopique, fondé sur le développement communautaire et mis sur pied pour lutter contre l'aliénation sociale engendrée par le premier, a trouvé un écho très favorable auprès des administrateurs et des élus municipaux, puisque cette prise en charge permettait un allégement important des ressources financières qu'il aurait fallu sans cela affecter au loisir.

Au cours des années 1980, cette tendance s'est prolongée et transformée en un modèle mixte d'intervention dans lequel l'entreprise privée s'ajoute comme nouveau partenaire. Le leitmotiv de cette décennie a été celui du « faire-faire » et de la « privatisation[4] ». La municipalité s'est davantage délestée des responsabilités qu'elle s'était créées pour confier à l'entreprise privée la prise en charge complète ou partielle des loisirs pouvant s'autofinancer. Elle n'a conservé que la partie collective, d'une part, au sens où certains biens reconnus d'intérêt public ne peuvent qu'être acquis et gérés par la collectivité, et la partie sociale, d'autre part, au sens où certains loisirs populaires doivent être rendus accessibles aux différentes couches sociales afin de répondre de façon minimale aux besoins de la population.

Toutes ces modifications et ces changements d'orientation dans les modèles d'offre de biens ou de services de loisir ne sont pas l'œuvre du hasard. Ils s'imposent d'emblée au spécialiste en loisir, plus à l'écoute des besoins de la population que tout autre directeur de service municipal. Ce spécialiste oriente ses choix en fonction de l'influence de forces extérieures, tels les changements dans les modes de vie, plutôt que par mimétisme avec d'autres modèles d'intervention en usage dans d'autres services municipaux. C'est ainsi que le modèle du « faire-faire », dans le domaine municipal et de la prise en charge par la communauté de son propre développement, a été appliqué en loisir bien avant qu'il ne le fût dans tout autre secteur d'intervention du domaine public.

Avec la fin des années 1990, le monde du loisir au Québec a déjà dépassé le stade du « faire-faire » et du développement communautaire; il tente de découvrir de nouvelles avenues qui permettraient d'éviter les inconvénients de ce modèle tout en relevant le défi économique qui le

4. Voir les quatre modèles d'offre de services en loisir au chapitre 2.

maintient. Les études évaluatives[5] sont déjà en cours, desquelles on pourrait voir émerger le modèle du début des années 2000.

Les modèles d'intervention en loisir en application dans les municipalités réagissent donc aux forces vives du milieu. Tantôt ils sont introduits et imposés par le biais de la politique locale, sans plan d'ensemble préalable, tantôt ils relèvent du processus plus rationnel d'élaboration de politiques générales d'intervention, ou mieux, ils se constituent en fondant ces politiques sur des études approfondies portant sur l'évaluation des biens et des services mis à la disposition de la population par rapport aux besoins du milieu.

10.4.1. Nature

Le plan de développement en loisir constitue justement *l'un des instruments les plus appropriés pour asseoir l'action d'un service de loisir municipal sur des fondements logiques et rationnels.* Il se présente sous la forme d'un *document écrit qui permet d'obtenir une vision d'ensemble complète de la situation du loisir dans une municipalité à un moment précis dans le temps et l'espace.* Il permet de formuler des propositions visant à corriger les problèmes, à améliorer les éléments fragiles du système, et à maintenir et à consolider les domaines d'intervention qui offrent un rendement satisfaisant relativement aux objectifs du service de loisir. La plupart du temps, il fournit l'occasion de mener un exercice de prospective afin de tenter d'appréhender l'avenir pour fixer des objectifs de développement et suggérer des moyens qui contribuent à la satisfaction des besoins des populations ou des clientèles visées.

De façon particulière, le plan de développement devrait contenir, clairement exprimées, les grandes orientations du service de loisir relativement à son action dans le milieu, c'est-à-dire les neuf éléments décrits ci-après.

10.4.1.1. Philosophie, principes et modèles d'intervention préconisés

La philosophie d'un service de loisir représente un ensemble conceptuel à partir duquel s'élabore un système correspondant aux croyances personnelles des spécialistes en loisir, aux exigences imposées par la profession,

5. Voir la recherche effectuée par Max D'Amours relativement à la situation de la privatisation au Québec : « La privatisation des services municipaux », *Cahier n° 4,* coll. Études du loisir, UQTR, 1987.

aux désirs de la population en général et des groupes organisés en particulier, à la philosophie d'intervention de l'administration municipale et à la vision que le corps politique local - les conseillers municipaux - entretient relativement au rôle que doit jouer un tel service.

Cette philosophie délimite un cadre conceptuel qui précise les possibilités et les limites de l'action d'un service de loisir dans une communauté. Un tel cadre permet aux planificateurs de prendre des décisions quotidiennes en harmonie avec le plan d'ensemble. Il peut également les aider à justifier des positions ou des décisions touchant une personne ou un organisme sans que l'on puisse y déceler des manoeuvres discriminatoires.

L'élaboration de cette philosophie peut s'effectuer de différentes façons. En fait, presque toute la panoplie des techniques présentées dans la deuxième partie de ce livre peut être utilisée. Certains services de loisir requièrent un effort de réflexion de la part de leurs employés permanents ; d'autres ont recours à une approche plus démocratique et consultent les principaux acteurs du système. Pour notre part, nous privilégions cette deuxième approche, car il est préférable de tenter d'établir le plus large consensus possible parmi les différents intervenants afin de mobiliser un très grand nombre de personnes autour d'objectifs qui seront eux-mêmes déterminés dans cet effort de clarification de concepts.

On doit pouvoir saisir facilement cette philosophie à la lecture du plan; outre les objectifs généraux qui traduisent les raisons d'être d'un service de loisir, on doit y retrouver les éléments suivants

A. Domaines d'intervention qui seront privilégiés par le service de loisir

Le sport, le socioculturel et le plein air constituent les domaines classiques d'intervention des municipalités du Québec en matière de loisir. Toutefois, de plus en plus s'ajoutent certaines dimensions comme le tourisme, qui peut ou non se greffer au plein air, et l'animation communautaire.

Dans le *domaine sportif,* on dénombre généralement *13 secteurs d'intervention*[6] *:* l'athlétisme, la gymnastique, les sports de combat, les sports de tir, les sports de boules, les sports sur court, les sports collectifs, les sports avec bâton, les sports aquatiques et nautiques, les sports d'hiver, les sports d'animaux, les sports sur roues et les sports aériens.

6. The Diagram Group (1974). *Rules of the Game, Paddington Press Ltd.,* Toronto. Il s'agit d'une encyclopédie illustrée qui contient plus de 150 sports pratiqués à travers le monde.

Le *domaine socioculturel* est beaucoup plus difficile à saisir, principalement dans son *aspect social* que l'on véhicule partout en attendant qu'un groupe ou qu'une organisation manifeste son intention d'organiser une activité ou un événement qu'on ne peut classer dans le sportif ou le culturel. La plupart du temps, il touche les activités culturelles dites populaires - organisation de festivals, danse sociale, discos ou autres événements susceptibles de susciter une participation de masse importante - et les jeux de société. Le *domaine culturel,* pour sa part, est beaucoup plus net. Il comprend généralement l'art vocal, la musique, le théâtre, la danse et les arts plastiques comme moyens d'expression autant que comme occasions d'expositions ou de spectacles. Il concerne également la lecture et toutes les activités de nature plus intellectuelle.

Le *domaine du plein air* présente autant d'ambiguïté que le précédent. Il peut dénoter toute expérience ou activité qui se déroule à l'extérieur. Cette notion englobe nécessairement les activités qui ont lieu dans les parcs urbains ou sur les terrains de sports extérieurs. Le plein air peut aussi dénoter toute activité ou expérience réalisée en milieu naturel. Cette conception est limitative et comporte l'avantage de ne pas englober des réalités qui peuvent n'être qu'épisodiques en milieu urbain bien qu'il soit souhaitable, nous en convenons, que le milieu naturel pénètre de plus en plus la ville pour l'enrichir davantage. Conséquemment, il nous semble que la notion de plein air regroupe les activités d'éducation à l'environnement naturel et les activités qui utilisent le milieu naturel comme bien de consommation et d'exploitation. Dans le premier cas, nous retrouvons toutes les activités d'observation et d'interprétation du milieu naturel - composantes géomorphologiques, sol, air, eau, faune ou flore, dans leurs aspects descriptifs, analytiques, dynamiques ou historiques. Dans le second cas, il s'agit bien entendu de toutes les autres activités dont l'objectif n'est pas de comprendre le milieu, mais de l'utiliser. Les activités d'hébergement en milieu naturel, de chasse, de pêche et de piégeage en sont les exemples les plus populaires. Il faut aussi y inclure les activités comme la marche en forêt, la cueillette de fruits ou de plantes indigènes, la confection d'herbiers, la baignade, le nautisme, etc. Notons que quelquefois, les expériences comportant de l'hébergement sont davantage considérées comme des activités touristiques.

Le *tourisme* est un domaine d'intervention moins pris en compte par les services de loisir municipaux; il relève souvent des bureaux de développement économique, bien qu'il fasse partie des grandes familles d'activités de loisir. Les déplacements d'au moins 24 heures à l'extérieur du lieu de résidence habituel d'un visiteur à d'autres fins que le travail confèrent à cette personne le nom de touriste. Ce domaine inclut également les excursionnistes, c'est-à-dire les personnes qui visitent un lieu pour des

périodes inférieures à 24 heures. Les déplacements qu'ils effectuent les obligent à utiliser certains moyens de transport, à se nourrir et, pour le groupe des touristes, à habiter temporairement en dehors de chez eux. De plus, ce mode de vie exige l'implantation d'une infrastructure d'information, d'accueil, d'hébergement et de restauration qui engendre une activité économique dont l'importance varie bien souvent en fonction de la valeur des attractions touristiques. Ces dernières ne servent pas exclusivement à des fins touristiques, puisqu'elles sont la plupart du temps d'abord accessibles et disponibles à la libre jouissance des résidants. Il s'agit dans ce cas d'attractions qui donnent naissance à des activités que l'on qualifie généralement de récréotouristiques. Évidemment, certains modèles de développement et de gestion de centres touristiques ont réussi à rendre inaccessibles les attractions aux résidants ; de tels phénomènes font partie des aspects négatifs du tourisme dont nous ne pouvons pas traiter dans ce livre sans risquer de nous éloigner de notre objectif.

Ignorer le domaine touristique lors de l'élaboration d'un plan de développement en loisir réduirait donc l'aire d'intervention du spécialiste du loisir à la seule dimension sociale du loisir dans le sens le plus restrictif du terme, c'est-à-dire le loisir subventionné, et conduirait à ne pas tenir compte d'une activité susceptible de contribuer au soutien et au développement des autres activités économiques. Le tourisme doit donc être pris en compte dans sa totalité afin d'exploiter ou de mettre en valeur les ressources du milieu, quelles que soient les activités touristiques à développer.

L'animation communautaire regroupe pour sa part les activités de prise en charge par la collectivité des mécanismes appropriés afin de soutenir son propre développement. Elle englobe les différents aspects reliés à la vie communautaire : détermination des problèmes vécus dans les quartiers, diffusion de l'information au service municipal ou gouvernemental concerné et à la population, soutien aux groupes socialement défavorisés, etc. La plupart du temps, les municipalités qui adoptent ce mode d'intervention élargissent les mandats du service de loisir à l'ensemble des services communautaires mis sur pied pour répondre aux besoins de la population. Ces services regroupent tous ceux qui permettent d'entrer directement en contact avec la clientèle.

B. Détermination des clientèles visées

Normalement, un service public pour lequel tous les résidants paient des taxes devrait être accessible à tous ; en pratique, seuls les parcs publics le sont véritablement lorsqu'il n'y a pas de système de tarification à l'entrée. Une tarification qui s'applique aux équipements, aux programmes ou aux

services représente pour certaines clientèles un obstacle important à la pratique d'activités de loisir. Aussi, se fondant sur des principes d'équité, plusieurs municipalités privilégient-elles les couches de population en difficulté en offrant des services ou des programmes accessibles à des coûts réduits. Elles subventionnent aussi, pour les mêmes raisons, des associations représentant des groupes d'âge ou d'intérêts particuliers. Malheureusement, cette politique d'aide ou de soutien aux organismes communautaires ne touche pas les couches populaires ou les groupes sociaux défavorisés qui, de toute façon, n'ont pas les moyens de s'adonner à des activités exigeant une contribution pécuniaire, si minime soit-elle. En fait, la municipalité subventionne les classes moyenne et moyenne supérieure, qui pourraient probablement s'offrir ces services aux coûts réels de production.

Afin d'éviter ce problème, d'autres mesures telles la suppression ou la réduction substantielle de la tarification ont été appliquées[7] pour faciliter l'accès aux services publics à certains groupes sociaux : chômeurs, handicapés, familles monoparentales, bénéficiaires de l'aide sociale, groupes ethniques défavorisés, etc. Encore peu répandues au Québec, de telles initiatives ont le mérite de diriger « l'argent social » vers ceux qui sont véritablement nécessiteux. Elles comportent néanmoins des inconvénients de taille : d'une part, elles marginalisent davantage la personne en la forçant à s'identifier comme appartenant à un groupe défavorisé et, d'autre part, elles requièrent un système de contrôle efficace afin de s'assurer que le bénéficiaire appartient véritablement au groupe social visé.

C. Détermination des aspects de l'offre - biens ou services - que le service de loisir entend prendre en charge

La philosophie du service de loisir précise la *nature des biens et des services* qu'il désire mettre à la disposition des personnes, des groupes et des organisations ainsi que les raisons qui le motivent dans ses choix.

7. *Le North West Council for Sport and Recreation* de l'Angleterre propose, dans le rapport n° 10 du *Countryside Recreation* de 1980, une stratégie visant à atteindre principalement 14 groupes cibles : a) les enfants en bas de 11 ans, b) les adolescents de 14 à 16 ans, c) les décrocheurs scolaires, d) les parents qui ont des enfants de moins de 5 ans, e) les retraités, f) les ménagères, g) les familles monoparentales, h) les ménages qui ne possèdent pas de voiture, i) les ménages à faibles revenus, j) les chômeurs, k) les handicapés physiques et mentaux, 1) les minorités ethniques, m) les travailleurs dont les heures d'ouvrage sont irrégulières et n) les nouveaux arrivants dans un milieu. La ville de Montréal a également une politique d'accessibilité à ses équipements pour les clientèles défavorisées.

Les *biens* généralement considérés se répartissent en *biens durables et non durables.* Dans la catégorie des *bien durables,* on retrouve tous les équipements dont l'amortissement peut s'étaler sur une longue période, c'est-à-dire au moins trois ou quatre ans. C'est notamment le cas de certains équipements mobiles légers - trampolines, tapis de gymnastique, etc. - ou lourds - aérateurs de gazon, déchaumeuses, etc. -, des équipements permanents légers - balançoires, fours à céramique, etc. -, des équipements construits - bâtiments - et des équipements aménagés - parcs. La catégorie des *biens non durables* comprend tout le matériel renouvelable requis au soutien d'une programmation au sens le plus large du terme. Il peut donc aussi bien s'agir du matériel de production nécessaire au déroulement d'une activité - crayons, peinture ou ballons - que du matériel ou de l'équipement personnel - instruments de musique, chandails, chaussures, skis, etc. - et que du matériel requis pour la maintenance ou l'entretien - chlore, chaux, filets, etc.

Par opposition à un bien, un *service* correspond à l'aide non matérielle qu'un service de loisir peut accorder aux personnes, aux groupes ou aux organisations. On peut regrouper les services principaux de la façon suivante : les *services d'aide à l'usager* - programmes d'activités, information, prêt ou location d'équipements, réservations (billets, plateaux d'activité, etc.), réparation du matériel, conseils techniques -, et les *services d'aide aux groupes ou aux organismes* - services de secrétariat, services conseils professionnels, appui technique ou logistique et services d'aide financière.

D. Relations que le service de loisir désire entretenir avec ses partenaires du domaine public

Le service de loisir d'une municipalité ne représente qu'un des éléments du système de loisir destinés à répondre aux multiples besoins d'une population. Aussi, afin de maximiser les retombées des sommes investies pour le loisir par les intervenants du domaine public, donc pour obtenir un meilleur rendement des impôts ou des taxes prélevés à cette fin, un service de loisir doit énoncer les principes qu'il entend faire prévaloir dans ses relations avec ses partenaires du domaine public afin d'offrir des services complémentaires et d'utiliser au maximum les équipements publics existants.

Dans cet ordre d'idées, la philosophie d'intervention doit tenir compte des politiques des commissions scolaires, des cégeps et des universités qui sont sur le territoire de la municipalité ou qui se trouvent dans un rayon d'influence suffisamment rapproché pour que l'impact des programmes ou des mesures de l'une ou de l'autre de ces institutions modifie

le modèle local de dispensation de l'offre. De la même façon, elle doit considérer les établissements d'enseignement privés reconnus d'intérêt public.

La création des MRC et la problématique régionale qui s'en est dégagée durant l'élaboration des schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté ont démontré la nécessité pour une municipalité locale de planifier son territoire et ses services en harmonie avec les municipalités adjacentes. Une municipalité locale a intérêt à répondre à la demande en biens et en services de loisir de sa population, si cette demande est suffisante pour justifier sur le plan social ou économique l'investissement requis à la production de services ou à la construction de nouveaux équipements. Toutefois, lorsque la demande est insuffisante, les municipalités adjacentes ou la MRC, si le phénomène touche toutes les municipalités qui en font partie, trouveraient des avantages marqués à concevoir une politique d'implantation et de gestion commune afin de pouvoir offrir à leur population un service qui ne pourrait l'être autrement compte tenu de l'importance des demandes spécifiquement locales.

Il arrive fréquemment que les gouvernements supérieurs interviennent sur la scène locale de manière directe par l'implantation et la gestion d'équipements - équipements culturels et parcs principalement - ou indirecte par l'intermédiaire d'organismes de consultation et de programmes de subvention - à l'industrie touristique, aux sports et à la culture. Le gouvernement provincial a en effet la compétence, comme nous l'avons expliqué au début de cette troisième partie du livre, pour intervenir directement sur le plan local et légiférer en matière de loisir, de tourisme, de culture, que cela soit pour établir des politiques générales d'intervention, pour régir les parcs ou pour aménager le territoire. Les organismes d'État qu'il a créés - les bureaux régionaux et plus particulièrement le secrétariat au développement des régions - lui permettent d'assurer la réalisation des politiques des ministères. Il intervient aussi indirectement par l'intermédiaire des organismes de consultation qu'il a contribué à mettre en place : les unités régionales de loisir et de sport, les conseils régionaux de la culture, les associations touristiques régionales, les conseils régionaux de développement, etc. Tous ces organismes sont importants dans la mesure où ils participent au développement du loisir dans les régions.

E. Relations que le service de loisir souhaite établir ou maintenir avec ses partenaires du domaine privé

Le domaine privé comprend les entreprises de production de biens ou de services en loisir incorporées en vertu de la Loi des compagnies. On distingue deux types de corporation : le premier regroupe toutes les entreprises gérées par un propriétaire unique ou par un groupe de propriétaires

(société ou coopérative) qui forme un conseil d'administration autonome sans lien d'appartenance avec un quelconque organisme d'État ou avec le pouvoir public. Habituellement, l'objectif principal de ce genre d'exploitation consiste à réaliser des profits. Le second est constitué en vertu de la 3e partie de la Loi des compagnies qui permet à des groupes d'intérêt public, appelés très souvent associations, de devenir des personnes morales au même titre qu'une entreprise. Toutefois, ces corporations ne peuvent réaliser de profits pour le bénéfice de leurs membres. L'objectif principal de leur création est essentiellement l'amélioration de la qualité de vie d'une collectivité.

Un service de loisir doit conséquemment rendre explicite le genre de relations qu'il entend maintenir avec ces organismes. L'entreprise privée s'adapte généralement mieux et plus rapidement à la demande. Elle prend plus de risques et tente des expériences nouvelles - ce qu'un service public ne peut se permettre compte tenu qu'il gère des fonds publics. Aussi, traditionnellement les municipalités préfèrent-elles investir dans des secteurs « sûrs » c'est-à-dire des domaines qui se justifient devant l'opinion publique. De tels investissements devraient servir le bien-être collectif dans des secteurs ou domaines qui n'entrent pas, dans la mesure du possible, en compétition avec le secteur privé. Il faut éviter que les fonds publics servent à créer une concurrence déloyale à ces entreprises et risquent d'en menacer l'existence. Un service de loisir a donc intérêt à préciser dans son plan de développement les domaines d'intervention qu'il entend privilégier et les secteurs du loisir pour lesquels il y a une demande, mais qu'il ne prévoit pas prendre en charge afin de laisser ce champ libre de toute velléité ou désir d'intervention publique. Cet encouragement à l'entreprise privée permet de multiplier les possibilités et de diversifier les choix d'expériences de loisir dans une municipalité. Loin de se nuire, la municipalité et l'entreprise privée se complètent ainsi.

Tout comme elle le fait avec l'entreprise qui cherche à faire des profits, la municipalité doit préciser les relations qu'elle entend maintenir avec les associations de bénévoles dans la dispensation des biens et des services de loisir. L'apport de ces organismes à l'enrichissement de la qualité de la vie communautaire n'a plus à être démontré. La municipalité a un intérêt social et financier direct à collaborer avec eux puisqu'ils arrivent à produire des services à la clientèle à des coûts généralement inférieurs à ce qu'ils seraient si la municipalité devait les produire elle-même grâce au travail des nombreux bénévoles. Toutefois, elle ne doit pas soutenir indistinctement tous les organismes sans but lucratif ; elle doit plutôt déterminer les raisons qui justifient son aide indirecte et poser les conditions que ces organismes doivent remplir pour rendre un service qu'elle devrait assumer. L'énoncé de politique devrait distinguer les

organismes sans but lucratif ayant une fonction communautaire véritable de ceux dont la fonction sociale est plus restreinte - ceux-ci ne cherchent qu'à procurer une infrastructure d'exploitation à un groupe de personnes; leurs objectifs s'éloignent de ceux que privilégie un service de loisir.

Les conditions préalables à la reconnaissance d'un statut privilégié doivent également être explicitées pour que les services produits par les organismes sans but lucratif bénéficient réellement à la population ciblée par le service de loisir. Il arrive malheureusement trop fréquemment que les fonds publics servent, comme nous le mentionnions antérieurement, à une clientèle qui peut elle-même subvenir à ses besoins et payer le prix réel de production d'un service. Et même dans ce cas, l'intervention municipale n'est requise que pour permettre l'existence d'un événement. Par exemple, l'organisation des sports collectifs serait extrêmement difficile si les services de loisir ou une autre autorité locale n'intervenait pas afin de regrouper les gens pour former une structure de participation.

10.4.1.2. Inventaire des services, des programmes et des équipements

Le plan doit contenir un inventaire complet des services, des programmes et des équipements susceptibles de servir à des fins récréatives, qu'ils soient offerts par le système public ou privé.

Il s'agit principalement :

DES SERVICES OFFERTS

- À la population en général ;
- Aux organismes sans but lucratif ou aux regroupements de loisir ;
- Aux entreprises ou aux groupes commerciaux.

DES PROGRAMMES

- Les activités offertes à la population directement par le service de loisir ;
- Les activités organisées par des organismes sans but lucratif ;
- Les activités offertes par des maisons d'enseignement ;
- Les activités offertes par des entreprises privées.

DES ÉQUIPEMENTS

- Les parcs ou espaces verts ;
- Les équipements spécialisés (jardins botaniques, planétariums, golfs, centres récréatifs, etc.) ;
- Les équipements communautaires (édifices scolaires, hôtels de ville, édifices cultuels, etc.).

10.4.1.3. Évaluation de l'offre

Un plan de développement doit également contenir une évaluation de l'offre relativement aux services et aux programmes que la population reçoit de la municipalité. Cette évaluation porte principalement sur

- Le degré de satisfaction des personnes, des groupes ou des organisations qui ont utilisé les services ou les programmes ;
- La détermination des contraintes qui ont pu limiter ou empêcher la participation de la population ou des bénéficiaires de services ou de programmes ;
- Le comportement réel de la population en matière de loisir.

10.4.1.4. Évaluation de la demande de la population

L'évaluation de la demande en loisir peut s'effectuer par la manipulation de paramètres indirects tels que nous l'avons amplement démontré dans la deuxième partie de ce livre. Cependant, si l'on désire véritablement cerner la demande spécifique à un milieu et en décrire la nature, il est essentiel de déterminer les intérêts, les aspirations et les désirs de la population en matière de loisir. Il faut, de plus, comparer ces données avec les résultats obtenus à l'étape de la détermination et de l'évaluation de l'offre. On peut ainsi qualifier et quantifier les résultats afin que ces études débouchent sur des recommandations précises.

10.4.1.5. Inventaire des organismes et la détermination des besoins de ceux qui sont admissibles à une aide

Le plan doit établir la liste des organismes de la municipalité admissibles à une aide et vérifier la conformité de leurs objectifs avec les principes d'intervention élaborés antérieurement. Cette vérification porte sur les éléments suivants :

- Les buts et objets des chartes corporatives ;
- La conformité des moyens pris par chaque organisme par rapport à sa charte.

Le plan doit aussi préciser les besoins actuels et futurs des organismes que la municipalité désire soutenir. Il s'agit des besoins en services (secrétariat, expertise technique, etc.) :

- En personnel ;
- En équipements ;
- D'ordre financier.

10.4.1.6. Prévisions

Le plan doit également faire des prévisions relativement à :

- La demande de services, de programmes et d'équipements ;
- La population : croissance, décroissance, flux et étude des caractéristiques qui y sont associées.

10.4.1.7. Études spécialisées

Le spécialiste en loisir a généralement recours à des études ponctuelles qui l'aident à prendre des décisions sur divers aspects d'un service de loisir[8]. L'objectif principal de ces études n'est pas de produire de nouvelles connaissances, comme c'est le cas de la recherche universitaire, mais plutôt de résoudre ou de prévoir les problèmes inhérents à la mise en marché et à la production de biens, de services, de programmes et d'équipements en fonction de la satisfaction des besoins de la population.

Un service de loisir peut vouloir entreprendre de telles études afin :

- de constituer un dossier à des fins politiques ;
- de susciter l'engagement et la participation de la population ;
- d'aider à prendre des décisions de façon consciente;
- d'inclure ces études dans un processus de planification plus large;
- de remplir un mandat qui lui a été confié.

De façon particulière, ces études peuvent avoir pour objectifs :

- de déterminer les biens, services, activités ou équipements que la population désire ;
- de découvrir l'attitude des gens face aux programmes, aux services et aux équipements existants ou proposés ;
- d'évaluer les programmes, services et équipements existants;
- de déterminer les groupes communautaires qui requièrent le plus d'attention et d'aide;
- de définir un problème et d'y apporter les solutions les plus appropriées ;
- de définir les grandes orientations d'un service de loisir;
- de définir des buts et des objectifs ;

8. Abbey-Livingston, Diane, David, S. Abbey *(1982). Enjoying Research : A « How to » Manual on Needs Assessment,* Ontario, Ministry of Tourism and Recreation.

- d'élaborer ou de réévaluer des orientations;
- d'établir des priorités d'action;
- de réévaluer le modèle de gestion ;
- d'élaborer des études d'opportunité ou de faisabilité ;
- de proposer un plan d'équipement;
- de proposer des plans d'aménagement d'un site;
- de réaliser des études d'impact;
- etc.

Toutes ces études peuvent faire l'objet de recherches ou de démarches particulières visant à résoudre certains problèmes du moment. Très souvent, elles composent le canevas des recherches effectuées pour réaliser le plan de développement.

10.4.1.8. Bilan et interprétation des données

Une fois toutes ces données accumulées, le planificateur effectue un bilan synthèse et interprète les données afin d'en dégager les éléments significatifs. Ce processus, que nous avons décrit dans la première partie de ce livre, représente la partie synthétique du plan, car il prend appui sur les observations obtenues au cours des étapes précédentes pour permettre la déduction des propositions devant constituer l'essence même du plan.

10.4.1.9. Résumé des propositions et calendrier de réalisation

Les propositions doivent être résumées et étalées dans le temps afin de former un échéancier de réalisation détaillé et réaliste. De plus, bien que cela puisse être difficile, il est souhaitable que des suggestions de moyens susceptibles d'aider à la réalisation de l'échéancier ainsi qu'une estimation des coûts de réalisation du plan accompagnent ce dernier.

10.4.2. Effets de cet instrument de planification

Maximiser les chances de réaliser les propositions contenues dans un plan, quel qu'il soit, exige que le planificateur ou les chargés de projets possèdent les connaissances requises pour en assumer la concrétisation. Ils doivent aussi détenir le pouvoir de décider de l'à-propos des propositions et des modalités de réalisation, et posséder les fonds nécessaires pour mener à bien l'opération. Enfin, les promoteurs du plan doivent demeurer suffisamment longtemps en place pour assurer la compréhension de ses

objectifs et de ses composantes, et les justifier auprès de ceux qui n'ont pas participé à son élaboration. Ces quatre conditions de base, nécessaires pour donner vie à n'importe quel projet, se retrouvent rarement réunies dans un système public de loisir. Il n'est donc pas surprenant que peu de municipalités se dotent d'un tel instrument de planification et encore moins l'appliquent une fois réalisé.

La formation universitaire en sciences du loisir, de plus en plus exigée des intervenants dans ce domaine, fournit à ces spécialistes un bagage minimum de connaissances pour leur permettre de gérer adéquatement des systèmes complexes. Dans une municipalité, le pouvoir de réaliser un plan est néanmoins partagé entre les différents intervenants - commission scolaire, organismes sans but lucratif, entreprises privées, etc. - que nous présentions précédemment, bien qu'en définitive, seul le conseil municipal détienne le pouvoir de décider de la réalisation d'un projet et, généralement, de le financer pour les aspects relevant de sa juridiction. Toutefois, les matières couvertes par un plan de développement débordent habituellement le strict champ d'intervention municipal pour englober tous les aspects du loisir susceptibles de permettre le développement, que cela soit par l'intermédiaire du système public ou privé. Cette conception du plan confie à la municipalité une responsabilité supplémentaire, soit celle de participer au développement du loisir dans un sens large. La municipalité peut exercer cette responsabilité en déterminant le ou les secteurs privé, commercial ou associatif et les différents acteurs du système public susceptibles de participer à la mise sur pied d'une industrie du loisir soucieuse de répondre aux besoins de toutes les couches de population. Cette notion éclatée de l'intervention municipale en matière de loisir permet de décentraliser les points de décision relativement à la réalisation d'un plan. Ces décisions deviennent presque indépendantes de la municipalité et, par conséquent, nul ne peut prédire leurs probabilités de réalisation.

En revanche, même lorsque la municipalité demeure le seul maître d'oeuvre du loisir sur son territoire, il n'est pas davantage certain que le plan se réalise, car le loisir ne représente qu'une des nombreuses préoccupations d'un conseil de ville. Les propositions d'un plan sont jugées par rapport à d'autres priorités, et rien n'oblige une municipalité à y donner suite. De plus, il faut que le conseil accueille favorablement les recommandations pour en augmenter les chances de réalisation. Il est évident qu'un conseil ayant autorisé, ou mieux, participé à l'élaboration d'un plan se sent davantage lié par les recommandations qui en découlent. Or, les élus changent, et avec eux, souvent, la philosophie qui les anime. Un plan n'a donc que de très faibles chances de se réaliser selon les directives ou les recommandations premières.

Si le plan de développement en loisir n'est pas une fin en soi, il fournit l'occasion à la municipalité, et principalement au service de loisir, de réévaluer leur structure organisationnelle, leurs interventions et leurs équipements. Il provoque des temps d'arrêt propices à la réflexion qui amènent chaque intervenant à mieux percevoir son rôle et à définir les fondements de son action. Ces activités sont évidemment très formatrices et susceptibles d'augmenter la satisfaction et la productivité des employés.

La réalisation d'un tel plan entraîne deux séries d'effets indirects. La première est la création d'un cadre d'intervention générale, d'un plan d'ensemble où les actions sectorielles acquièrent un sens; la seconde consiste en la mise en place d'activités visant à ajouter de la rationalité dans les mécanismes de prise de décision d'un service de loisir. Ces deux séries d'effets concourent à maximiser les retombées positives auprès de la clientèle.

10.4.3. Utilisation de cet instrument de planification

Un plan de développement en loisir permet aux spécialistes en loisir de remettre en question les fondements et les résultats de leurs actions par rapport à la satisfaction des besoins de la population. Même s'il n'a aucune valeur juridique, le plan sert de guide ou de point de référence pour orienter les décisions susceptibles d'avoir un impact à long terme sur le développement de la municipalité au niveau de l'aménagement du territoire, de la mise en place ou du maintien des structures de services adaptées aux besoins actuels et futurs de la population en matière de loisir.

Par ailleurs, le plan est un instrument qui doit être souple pour s'adapter à l'évolution du milieu. Cependant, si l'on procède à des modifications fondamentales en cours de route, celles-ci doivent faire l'objet d'un débat et, si possible, d'un processus de consultation des gens concernés afin que le plan ne perde pas sa valeur de référence.

Notons enfin qu'un plan se réalise si l'ensemble du personnel d'un service de loisir comprend et désire que les propositions incluses prennent forme et s'actualisent[9]. Naturellement, il revient aux directeurs des divisions d'un service de se référer aux parties du plan qui les concernent

9. Voir à ce sujet le rapport soumis au ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche du Québec par la firme Lambert, Nantel, Langlois, Hurtubise et associés en mars 1985, intitulé: *Étude sur la planification des équipements de loisir par les municipalités.* Les auteurs notent que sur un échantillon de vingt municipalités, seulement trois possédaient un plan directeur de loisir et qu'aucune n'avait suivi les plans prévus.

et de prendre ou de suggérer les moyens requis pour atteindre leurs objectifs dans des délais raisonnables. Afin de les aider, le plan devrait être accompagné d'un échéancier de réalisation réaliste, étalé sur une période d'au moins cinq ans. De plus, il revient à chaque direction d'un service de loisir d'élaborer un plan de travail annuel qui détermine et précise les actions ponctuelles nécessaires à la réalisation de la partie du plan prévue pour chaque période considérée. Elle doit aussi prévoir les adaptations nécessaires afin de faire en sorte que le système s'harmonise avec les changements qui surviennent en cours de route.

Il importe de préciser que les délais de production et les coûts engendrés par un tel instrument de planification en ont limité l'usage au cours de la dernière décennie. Les municipalités ont surtout eu recours à *deux variantes :* le *plan stratégique* et le *plan de développement des espaces et des équipements de loisir.*

Nous avons largement décrit le *plan stratégique* au cours du chapitre 3. Rappelons simplement ici que la réalisation d'un tel plan exige de la part du décideur et de ses employés une connaissance suffisante de la situation et des problèmes de la collectivité où s'effectue cette planification. Aussi, doivent-ils recourir à certaines études prévues pour l'élaboration d'un plan de développement en loisir, et notamment à tous les aspects à caractère évaluatif qui permettent de poser un diagnostic fondé.

Le contenu du *plan de développement des espaces et des équipements de loisir* provient de certaines parties du plan de développement en loisir, et de façon plus particulière, de celles qui traitent de l'analyse de l'offre et de la demande appliquée aux équipements de loisir, de culture et de tourisme.

10.5. ZONAGE

Le zonage est un instrument juridique utilisé en aménagement et en planification du territoire afin de contrôler par voie de réglementation les usages du sol qu'une collectivité désire privilégier pour assurer son bien-être général.

Cette forme de contrôle de l'utilisation du sol est apparue pour la première fois, d'après Giroux[10], à San Francisco en 1885 afin de prohiber

10. Pour une présentation exhaustive des aspects juridiques liés à cette technique de contrôle d'utilisation du sol, on pourra se référer à l'ouvrage de Lorne Giroux (1979), *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec,* Québec, Presses de l'Université Laval.

l'établissement de buanderies dans certains quartiers. Cette mesure à tout le moins discriminatoire visait à éloigner la communauté chinoise qui dirigeait généralement ce genre d'établissement. Des mesures aussi particulières ont été prises entre 1909 et 1915, d'abord par la ville de Los Angeles afin de délimiter certaines zones industrielles selon le niveau de nuisance engendré par les produits et les sous-produits, et ensuite par la ville de Boston qui désirait réglementer la hauteur des constructions.

Il a fallu attendre jusqu'en 1916 avant qu'une ville, New York, adopte un règlement de portée plus générale et à caractère moins discriminatoire vis-à-vis de certains groupes ou personnes. Ce règlement a été l'œuvre de réformateurs désireux de mettre un terme à la détérioration de la vie en milieu très urbanisé. Ces personnes ont été discrètement appuyées dans leur revendication par des intérêts privés, principalement les commerçants de la *Fifth Avenue* qui souhaitaient protéger l'image de prestige acquise au cours des ans afin de continuer d'attirer une clientèle huppée.

Au Québec, ce n'est qu'en 1941 que le législateur a accordé aux municipalités de ville le pouvoir de réglementer l'usage de l'utilisation du sol dans la Loi sur les cités et villes, et en 1945, dans le Code municipal pour les municipalités rurales ou de campagne et les municipalités de village. Le zonage est vite devenu l'instrument privilégié de contrôle de l'utilisation du sol des municipalités. Ainsi, Rouleau et Germain ont noté qu'en 1976, 96,9 % des municipalités possédaient un plan de zonage, alors que seulement 74,2 % d'entre elles étaient dotées d'un plan directeur. Cette observation laisse supposer que les municipalités ont été surprises par la rapidité du développement et n'ont eu d'autres solutions que d'utiliser le zonage pour tenter de limiter les pressions exercées par les promoteurs.

En plus de ces lois à caractère purement local, le gouvernement provincial s'est doté d'un moyen de protéger certaines parties du patrimoine culturel et économique du Québec en adoptant en 1978 la Loi sur la protection du territoire agricole, qui visait principalement à imposer aux municipalités un zonage des terres du Québec présentant un potentiel intéressant pour l'exploitation agricole.

11. Ce type de zonage diffère de celui du système anglais connu sous le nom de *development control,* qui laisse à l'urbaniste ou au planificateur urbain la responsabilité de décider de la compatibilité d'un projet avec le plan d'urbanisme. Chaque demande est jugée au mérite. Pour une description détaillée de ce système, voir J.B. Cullingworth *(1982), Town and Country Planning in Britain, 8e* éd. rév., Londres : G. Allen & Unwin, p. 4.
12. *À* cause de l'affaire *Euclide v. Ambler Reality,* voir note *57, p. 22* dans Giroux, 1979.

Comme le reste du Canada, le Québec a opté pour un zonage de type américain[11], appelé aussi euclidien[12], qui repose sur les trois principes fondamentaux suivants: 1) la division du territoire en zones ou en secteurs de zone, selon les usages permis, doit être spécifiée à l'avance dans un règlement de zonage; 2) le planificateur doit définir des normes précises qui seront appliquées uniformément dans chacune des zones pour chaque type d'usage; et 3) même si le zonage restreint la libre jouissance de la propriété privée, aucune indemnité ne doit être versée à la personne privée de cette jouissance.

Ce type de zonage devrait donc logiquement dépersonnaliser les décisions relativement à l'aménagement en réduisant au minimum la marge de liberté de l'urbaniste lorsqu'il accorde ou non un permis.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le zonage est un instrument juridique mis à la disposition des municipalités pour contrôler l'utilisation du sol et les usages dans différents secteurs d'une municipalité. Depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en 1979, les municipalités sont maintenant obligées de se doter d'un plan d'urbanisme et d'un règlement de zonage, lequel devient un des outils privilégiés pour assurer la réalisation du plan.

Le règlement de zonage se présente sous la forme d'un document écrit dans lequel sont précisées la classification des usages permis dans chacune des zones définies à cette fin ainsi que les dispositions relatives à l'application de ce règlement. Un plan de zonage destiné à déterminer sur une carte la limite de chaque zone fait partie intégrante du règlement de zonage.

D'une façon particulière, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet à une municipalité d'adopter un règlement qui porte sur les objets décrits ci-dessous (art.113)

> *1. pour fins de réglementation, classifier les constructions et les usages et selon un plan qui fait partie intégrante du règlement, diviser le territoire de la municipalité en zones ;*

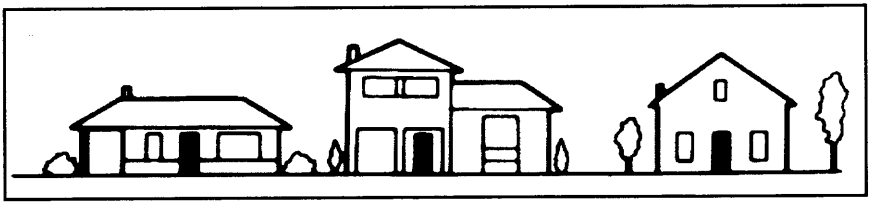
Jusqu'à présent le Québec n'a pas cru essentiel de proposer aux planificateurs urbains un système de classification uniforme des usages à des fins uniquement urbanistiques. Aussi, les firmes d'urbanisme possèdent-elles leur propre système. Les symboles les plus fréquemment utilisés pour déterminer sur le plan de zonage les usages permis dans chaque zone ou secteur de zone consistent en des abréviations. Par exemple :

R = zone réservée à des fins résidentielles

RA = zone où il est permis de construire des maisons unifamiliales à un seul étage. En ajoutant une lettre à côté de la barre oblique, à la droite du symbole RA, on caractérise les types d'habitations unifamiliales permises

RA/A = maison unifamiliale isolée

FIGURE 10.3
Maison unifamiliale isolée

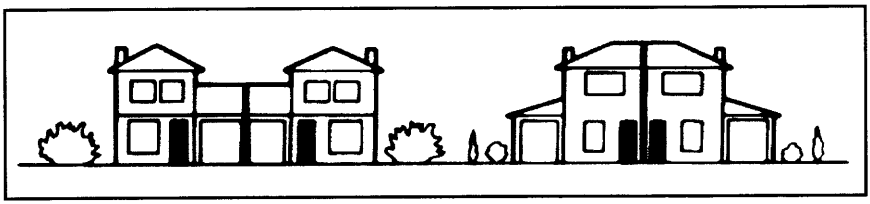


Source : Recensement du Canada de 1976. *Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 4.

Dans cette zone, seules les maisons ne comprenant qu'un seul logement sont tolérées. Ces habitations ne sont rattachées à aucune construction autre qu'une dépendance, un garage ou une remise.

RA/B = maison unifamiliale jumelée ou double

FIGURE 10.4
Maison unifamiliale jumelée ou double



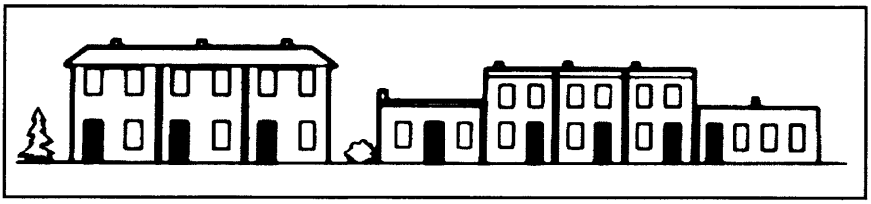
Source : Recensement du Canada de 1976. *Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 4.

Cette zone peut accepter, de façon non exclusive, les habitations comprenant jusqu'à deux logements isolés l'un de l'autre par un mur mitoyen.

RA/C = maison unifamiliale contiguë ou en rangée

FIGURE 10.5

Maison unifamiliale contiguë ou en rangée



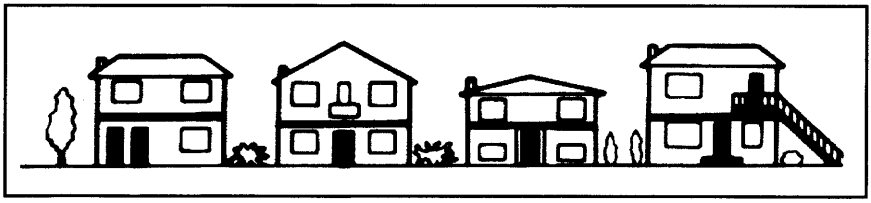
Source : Recensement du Canada de *1976. Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 4.

Dans cette zone, il est permis de construire des habitations comprenant au moins trois logements séparés les uns des autres par des murs mitoyens. Les usages RA/A et RA/B sont aussi généralement admis.

RB = zone où il est permis de construire des habitations unifamiliales de type RA, mais aussi des maisons unifamiliales bâties sur deux étages, genre duplex ou triplex, ainsi que des habitations multifamiliales comprenant un maximum de quatre logements

FIGURE 10.6

Duplex



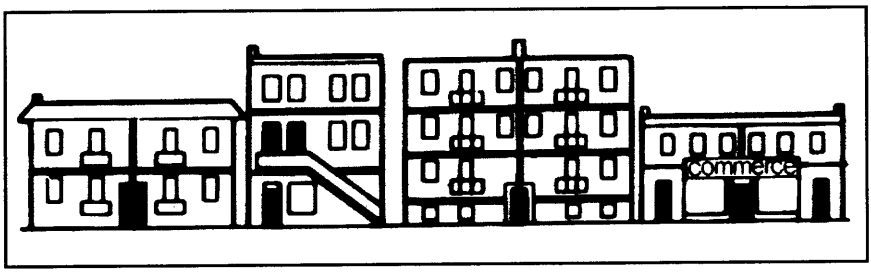
Source : Recensement du Canada de *1976. Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 4.

Un duplex consiste en deux logements isolés superposés. Un triplex contient trois logements isolés superposés.

RC = zone réservée à des groupes d'habitations multifamiliales et d'habitations collectives; la hauteur de la construction ne doit pas excéder quatre étages

FIGURE 10.7

Groupe d'habitations multifamiliales et collectives



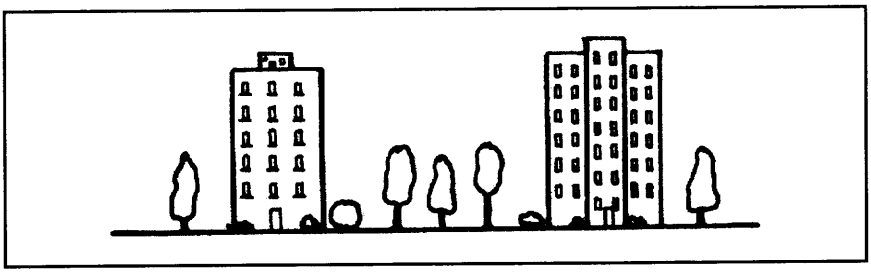
Source : Recensement du Canada de 1976. *Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 4.

Ce type d'habitations se caractérise par l'existence d'au moins quatre logements isolés les uns des autres par des divisions horizontales ou verticales. Il est aussi appelé par Divay et Gaudreau (1984) *walk-up* lorsque la structure est en bois et qu'il n'y a pas d'ascenseur.

RD = zone où il est permis d'établir des constructions de plus de quatre étages comprenant au moins six logements isolés les uns des autres par des divisions horizontales et verticales

FIGURE 10.8

Tour d'habitation



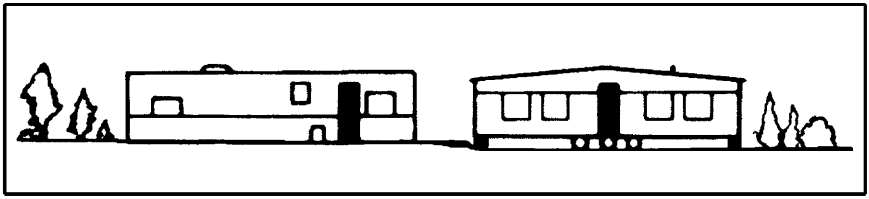
Source : Recensement du Canada de 1976. *Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 4.

Ces habitations ont une structure de béton et un ascenseur.

RM = zone où l'implantation de maisons mobiles est permise

FIGURE 10.9

Maison mobile



Source : Recensement du Canada de 1976. *Livret d'instructions,* Statistique Canada, p. 5.

Les maisons mobiles sont des logements construits sur un châssis destiné à être placé sur des fondations temporaires. Elles peuvent être déplacées rapidement sur la route.

RX = zone réservée à l'aménagement de grands ensembles résidentiels comprenant différents types d'habitations et les services communautaires requis pour satisfaire les besoins de cette nouvelle communauté

Afin de désigner les classes d'usages autres que résidentiels, les urbanistes utilisent fréquemment les symboles suivants

C = zone réservée à l'activité commerciale I =

zone réservée à l'activité industrielle

TC = zone réservée au transport, aux communications et autres services publics

A = zone réservée à des fins agricoles

P = zone réservée à des fins publiques et institutionnelles (les parcs et terrains de jeux sont inclus dans cette catégorie)

Habituellement, un chiffre indiquant le numéro de la zone ou du district électoral est placé en avant des symboles pour permettre à l'usager de trouver rapidement sur une grille de spécifications les règlements concernant chacune des zones (voir, à titre d'exemple, un extrait de la grille des spécifications du règlement de zonage de la ville de Chambly à l'appendice H).

2. diviser la zone en secteurs de manière que chacun de ces secteurs serve d'unité territoriale pour l'application des dispositions des sous-sections 1 à 2.1 de la section V qui sont relatives à l'approbation référendaire et de manière que, dans chacun des secteurs, les normes d'implantation autorisées dans la zone puissent faire l'objet d'une réglementation subsidiaire de la part du conseil, à condition cependant que les normes quant aux usages permis soient uniformes dans tous les secteurs d'une même zone;

Une *zone* se caractérise par l'homogénéité des usages qui y sont permis. Lorsqu'elle est assez étendue ou que la population est considérable, elle se subdivise à des fins de votation en secteurs de zone. Un chiffre placé à droite du symbole caractérisant l'usage de la zone indique le numéro du secteur de votation. Les limites d'une zone sont placées sur les lignes médianes des rues, des ruelles, des routes, des ruisseaux ou rivières, des emprises hydroélectriques et des lignes des lots cadastrés.

> *3. spécifier, pour chaque zone, les constructions ou les usages qui sont autorisés et ceux qui sont prohibés, y compris les usages et édifices publics, ainsi que les densités d'occupation du sol*[13]*;*

La *densité d'occupation du sol* s'exprime généralement en nombre de logements à l'hectare, et plus rarement en nombre de personnes par hectare. Ainsi, dans une zone RA, la densité approximative varie, selon les municipalités, entre 10 et 25 logements par hectare, ce qui constitue une faible densité.

> *4. spécifier par zone l'espace qui doit être laissé libre, soit entre les constructions et les usages différents, que ces constructions ou ces usages soient regroupés ou non et que ceux-ci soient situés dans une même zone ou dans des zones contiguës ; prévoir, le cas échéant, l'utilisation et l'aménagement de cet espace libre;*

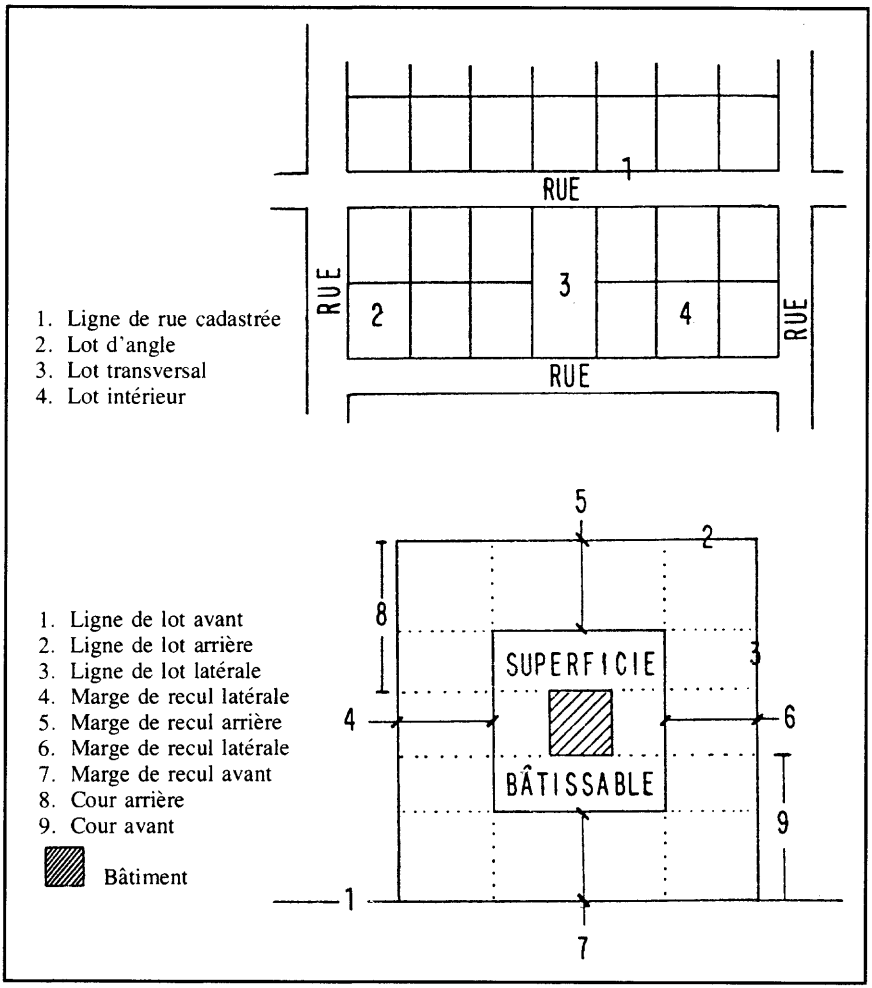
Un *lot* est un terrain dont les limites sont précisées et enregistrées au plan du cadastre ; de façon simplifiée, il représente le terrain sur lequel est construit une habitation. Pour spécifier les espaces qui doivent être laissés libres entre les constructions, les urbanistes utilisent le terme *marge de recul.* La marge de recul arrière représente la distance minimum devant être laissée libre entre le mur arrière d'une construction et la ligne arrière d'un terrain ou d'un lot. La marge de recul avant constitue l'espace à laisser libre entre le devant d'un bâtiment et la ligne avant d'un lot. La marge de recul latérale représente la distance minimum qu'il faut laisser libre entre le côté d'un bâtiment et la ligne latérale d'un lot. La figure 10.10 illustre ces notions.

> *5. spécifier, pour chaque zone ou secteur de zone, les dimensions et le volume des constructions, l'aire des planchers et la superficie des constructions au sol; la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot; la longueur, la largeur et la superficie des espaces qui doivent être laissés libres entre les constructions sur un même terrain, l'utilisation et l'aménagement de ces espaces libres; l'espace qui doit être laissé libre entre les constructions et les lignes de rues et les lignes de terrains; le recul des bâtiments par rapport à la hauteur;*

13. Pour une description complète de cet article, voir LRQ, c. A-19.1, a. 3.1.

5.1 régir, par zone ou secteur de zone, l'architecture, la symétrie et l'apparence extérieure des constructions; le mode de regroupement d'un ensemble de constructions sur un terrain ; les matériaux de revêtement des constructions ;

FIGURE 10.10
Désignation des composantes d'un lot



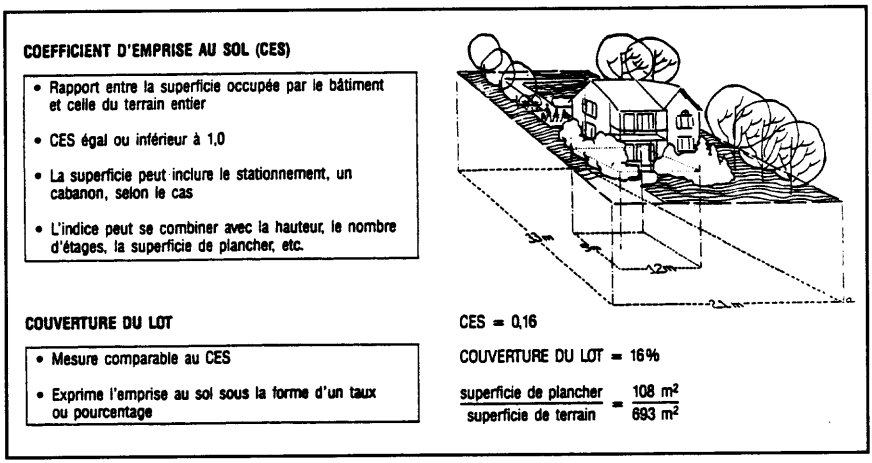
Source : Règlement de zonage de la municipalité de Saint-Ferréol-les-Neiges, *Gazette officielle du Québec, 9* mai *1981, p. 6520.*

6. spécifier, pour chaque zone, la proportion du terrain qui peut être occupée par une construction ou un usage;

Seule « la superficie totale de plancher d'un bâtiment par rapport à la superficie totale du lot » peut poser certains problèmes de compréhension aux points 5 et 6 de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ce rapport plancher-terrain se détermine par trois expressions : le *coefficient d'emprise au sol* (CES), la *couverture du lot* et le *coefficient d'occupation du sol* (COS). Le coefficient d'emprise au sol est le « rapport entre la superficie occupée par le bâtiment et celle du terrain entier » (Gouvernement du Québec, 1987, p. 5). Il se calcule en divisant la surface occupée par le bâtiment au sol par la superficie totale entière du terrain sur lequel est construit le bâtiment. La figure 10.11 illustre ce calcul. Ainsi, si on construit une maison de 9 m de large sur 12 m de long, sur un terrain de 21 m sur 33 m, le coefficient d'emprise au sol est de 0,16, soit 9 X 12 _ 21 *X* 33 = 0,16. Pour obtenir la « couverture du lot », il suffit de multiplier le CES par 100, qui indique la superficie en pourcentage qu'occupe un bâtiment sur un terrain.

FIGURE 10.11

Illustration du coefficient d'emprise au sol (CES)



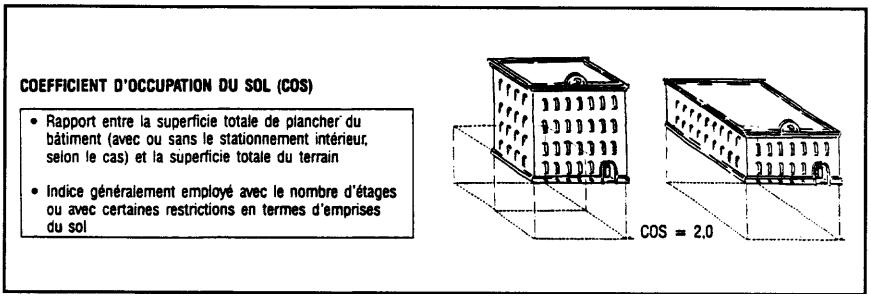
Source : Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales (1987). *Aménagement et urbanisme - Les composantes du plan d'urbanisme : les grandes affectations du sol et les densités de son occupation, p. 5.*

Le coefficient d'occupation au sol (COS) détermine pour sa part « le rapport entre la superficie totale de plancher du bâtiment (avec ou sans le stationnement intérieur, selon le cas) et la superficie totale du terrain » (Gouvernement du Québec, 1987, p. 5). Lorsqu'une municipalité désire limiter le nombre d'étages dans une zone, elle recourt à cette mesure. Le COS s'accompagne généralement du CES afin d'imposer des restrictions relativement à l'occupation du sol en surface d'un bâtiment.

Ainsi, un COS de 2 avec une couverture du lot de 100 % signifie que le bâtiment peut comprendre 2 étages et occuper toute la superficie du terrain. Toutefois, si la couverture du lot est de 50 %, le bâtiment possède 4 étages tel que l'illustre la figure 10.12. Le COS, utilisé en combinaison avec la couverture du lot, permet qu'un développement donné respecte certains critères minimaux de conservation de l'environnement.

FIGURE 10.12

Illustration du coefficient d'occupation du sol (COS)



Source : Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales (1987). *Aménage ment et urbanisme - Les composantes du plan d'urbanisme: les grandes affectations du sol et les densités de son occupation, p. 5.*

7. *dans le cas d'une municipalité dont le territoire est situé près de la frontière entre le Québec et les États-Unis d'Amérique, interdire la construction de bâtiments à moins de trois mètres de distance de cette frontière;*

8. *définir le niveau d'un terrain par rapport aux voies de circulation;*

9. *déterminer et régir l'endroit où doit se faire l'accès des véhicules au terrain ;*

10. *prescrire, pour chaque zone ou chaque usage ou combinaison d'usages, l'espace qui sur les lots doit être réservé et aménagé pour le stationnement ou pour le chargement ou le déchargement des véhicules ou pour le stationnement des véhicules utilisés par les personnes handicapées au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*

(chapitre E-20.1) se servant de fauteuils roulants et la manière d'aménager cet espace; établir des normes de stationnement à l'intérieur ou à l'extérieur des édifices 14[1]

11. régir ou restreindre, par zone, la division ou la subdivision d'un logement ;

12. régir ou restreindre, par zone, l'excavation du sol, le déplacement d'humus, la plantation et l'abattage d'arbres et tous travaux de déblai ou de remblai; obliger tout propriétaire à garnir son terrain de gazon, d'arbustes ou d'arbres ;

12.1 régir ou restreindre la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier et de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée ;

13. régir ou restreindre, par zone, le déplacement, l'usage, la réparation ou la démolition d'une construction ; exiger, en cas de déplacement d'une construction, le dépôt en garantie d'un montant estimé provisoirement suffisant en vue d'assurer la compensation des dommages pouvant éventuellement être encourus par la municipalité en raison de ce déplacement ;

14. régir, par zone, la construction, l'installation, le maintien, la modification et l'entretien de toute affiche, panneau-réclame ou enseigne déjà érigé ou qui le sera à l'avenir;

15. régir ou restreindre, par zone, l'emplacement, la hauteur et l'entretien des clôtures, des murets, des haies, des arbustes et des arbres ;

16. régir ou prohiber tous les usages au sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables, prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise;

16.1 régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes

14. Pour une description complète de cet article voir : LRQ, c. A-19.1, a. 10.1.

majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général ;

17. régir l'emplacement et l'implantation des maisons mobiles et des roulottes ;

18. régir les constructions et les usages dérogatoires protégés par les droits acquis

a) en exigeant que cesse un usage dérogatoire protégé par droits acquis si cet usage a été abandonné, a cessé ou a été interrompu pour une période de temps qu'il définit et qui doit être raisonnable compte tenu de la nature de l'usage mais qui dans aucun cas ne doit être inférieure à six mois ;

b) en stipulant qu'un usage ou construction dérogatoire protégé par droits acquis ne peut être remplacé par un autre usage ou construction dérogatoire;

c) en interdisant l'extension ou la modification d'un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis ou en établissant les conditions en vertu desquelles un usage ou une construction dérogatoire protégé par droits acquis peut être étendu ou modifié ;

Après l'approbation d'un plan de zonage, il arrive fréquemment qu'à l'intérieur de certaines zones, des usages jusque-là permis deviennent prohibés. Les anciens usages sont alors dits dérogatoires parce qu'ils dérogent à ce qui est permis par le nouveau règlement. Ils sont cependant protégés grâce aux droits acquis et peuvent être maintenus pourvu qu'ils n'aient pas été abandonnés ou remplacés.

19. régir, par zone, les conditions particulières d'implantation applicables aux constructions et usages sur les lots dérogatoires au règlement de lotissement et protégés par des droits acquis ;

20. permettre, par zone, des groupes de constructions et d'usages d'une classification déterminée et prévoir les dispositions spécifiques applicables;

21. à l'intérieur de certaines zones où les usages résidentiels et non résidentiels sont permis, régir, restreindre ou prohiber le changement d'un usage résidentiel à un usage non résidentiel autrement permis dans la zone;

22. déterminer, par zone, les usages permis dans toute partie d'une construction.

L'article 117.4 (LRQ, c. A-19.1) de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet à une municipalité d'exiger d'un propriétaire de terrain qu'il lui cède gratuitement au maximum 10 % de la superficie du terrain pour établir des parcs, des terrains de jeux ou simplement pour préserver

des espaces naturels. La municipalité peut, en tout ou en partie, à la place de la cessation de terrain, exiger l'équivalent de ce montant en argent et le verser dans un fonds spécial. Ce dernier ne devra être utilisé que pour « acheter ou aménager des terrains à des fins de parcs », de terrains de jeux, d'espace naturel ou afin d'acheter des végétaux qui seront plantés sur les terrains de la municipalité (LRQ, c. A-19.1, a. 117.15). Cette disposition vaut autant pour le règlement de zonage que pour celui de lotissement.

Les municipalités ne sont malheureusement pas tenues d'exiger le respect de cette clause. Elles peuvent l'appliquer en tout ou en partie seulement, ou même ne pas vouloir se prévaloir des avantages qu'elle offre à la collectivité en rendant accessible un minimum d'espaces verts aux résidants de chaque secteur d'habitation. Il est évidemment moins coûteux pour elles de se procurer du terrain par l'intermédiaire de cet article que de l'acheter lorsque le développement est en cours de réalisation.

Plusieurs motifs peuvent amener un conseil de ville à ne pas se prévaloir de ces prérogatives. Premièrement, l'acquisition systématique de terrains dans les secteurs en développement peut représenter une charge financière supplémentaire que la municipalité devra supporter ultérieurement, d'abord pour l'aménagement du terrain, et ensuite pour l'entretien du site et des équipements qui y seront implantés. Ces coûts peuvent facilement représenter plusieurs fois la valeur réelle du terrain. Deuxièmement, l'aménagement d'un tel espace prive la municipalité des revenus qui proviendraient autrement de la taxe foncière prélevée pour la construction résidentielle qui pourrait s'implanter au lieu de l'espace mis de côté à des fins d'aménagement de parcs. Troisièmement, une municipalité désire généralement prendre les mesures appropriées afin de favoriser l'implantation d'industries et la construction domiciliaire, symboles de croissance et indicateurs du dynamisme local et de la santé économique de la municipalité. Ainsi, parmi un train de mesures auxquelles celle-ci peut recourir afin d'attirer les promoteurs domiciliaires, la non-application de cette clause est susceptible d'augmenter sensiblement la marge de profit de ces derniers.

10.5.1. Effets de cet instrument juridique de planification

Depuis le début des années 80, le Québec connaît une évolution importante relativement à la pratique urbanistique et à l'aménagement du territoire. Le zonage, antérieurement considéré comme un instrument négatif de planification, puisqu'il ne visait qu'à écarter d'une façon indirecte les usages jugés nuisibles ou indésirables dans certaines parties d'une

municipalité[15], est progressivement devenu un instrument de planification et de développement. Il ne fait aucun doute que l'obligation pour une municipalité de se doter d'un plan d'urbanisme, d'un règlement de zonage, d'un règlement de lotissement et d'un règlement de construction (LRQ, c. A-19.1, a. 33) dans les deux ans qui suivent la date d'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté à laquelle elle appartient incitera dorénavant les concepteurs du règlement de zonage à s'aligner sur la logique du plan d'urbanisme.

Conséquemment, si les concepteurs du plan d'urbanisme optent pour des modèles de développement plutôt que pour de simples réorganisations spatiales, la réglementation devrait faciliter la réalisation des options d'aménagement prévues dans le plan.

La pratique urbanistique introduite au Québec avec la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ne modifie pas substantiellement les rapports de pouvoirs entre les principaux décideurs. Bien qu'elle oblige à une plus grande consultation, qui facilite les débats politiques sur les questions litigieuses relativement à l'aménagement du territoire, il n'en reste pas moins que les grandes décisions pouvant véritablement avoir un effet d'entraînement sur l'utilisation du sol sont souvent prises en dehors de la zone d'influence d'une municipalité. Il en va de même pour la détermination des équipements collectifs : écoles, hôpitaux, édifices administratifs des ministères provinciaux et fédéraux, édifices cultuels et culturels; pour l'implantation des équipements d'infrastructure : chemins de fer, ports, aéroports, routes, ponts et parcs provinciaux et nationaux ; et, à plus forte raison, pour la détermination des équipements reliés à l'industrie et au commerce. Tout compte fait, il reste peu d'équipements que la municipalité peut contrôler directement sans craindre principalement l'intervention d'un gouvernement supérieur : les routes intramunicipales et les rues, les terrains de jeux, les garderies et les équipements administratifs et de loisir purement locaux. Comme le notait si justement Réjane Charles en 1974, même la localisation des sites industriels et résidentiels dépend des conditions d'obtention de certains programmes de financement fédéraux ou provinciaux. Dans ces circonstances, la municipalité n'a plus qu'à enregistrer les décisions prises en dehors de son champ d'influence réel. Le zonage peut perdre ainsi son sens comme instrument de planification et n'être plus qu'un simple outil de réglementation nécessaire pour entériner les décisions prises ailleurs.

1. Voir à ce sujet l'ouvrage de Réjane Charles (1974). Le zonage au Quebec : un mort en sursis, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Le zonage s'oppose au libre marché des biens et des services en prohibant et en réglementant certains usages. Il consiste en une forme d'expropriation ou mieux, pour utiliser le terme de Giroux (1979), de « confiscation » d'une partie de la valeur d'un terrain, puisque les pouvoirs publics n'accordent aucune indemnité afin de compenser cette perte de jouissance d'une partie du droit d'usage d'une propriété, alors que l'expropriation fait passer le droit de propriété d'une personne à la collectivité moyennant une compensation appropriée. Le risque d'utiliser le zonage de façon abusive, au point que l'application de la réglementation équivaille à une véritable confiscation, paraît plus probable dans les cas où cet instrument sert à créer des parcs publics, des zones institutionnelles ou encore des zones agricoles visant à préserver la qualité de l'environnement. En cas de litiges, les tribunaux peuvent intervenir afin de protéger la propriété privée. Une telle restriction ne peut se justifier dans une société libérale qu'au nom de l'intérêt général.

10.5.2. Utilisation de cet instrument de planification

Une municipalité se développe de façon inégale selon principalement l'âge des quartiers ou des unités de voisinage, la mobilité des résidants, la richesse collective et divers autres facteurs. La réglementation de zonage comme instrument de planification trouve sa justification et surtout sa pleine efficacité dans les unités de voisinage en transformation ou en émergence. Celles-ci passent par quatre stades de développement typiques illustrés ci-dessous dans la figure 10.13.

Le premier stade correspond à la période où une unité de voisinage est complètement vierge, donc où il n'y a encore aucune construction, mais où la spéculation semble très active.

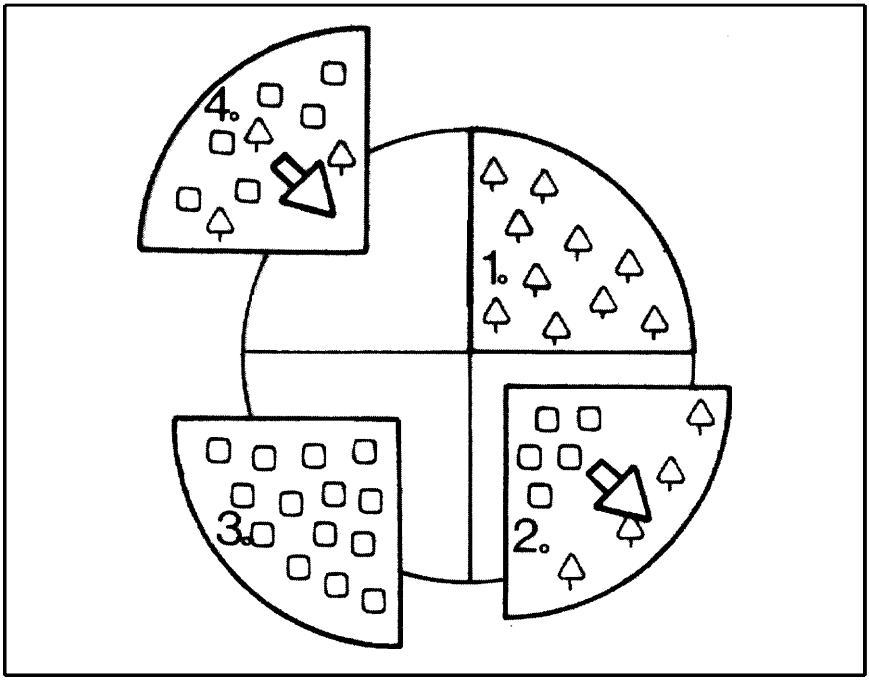
Le deuxième stade représente la période du décollage ou du début du développement d'une unité de voisinage. Celle-ci se distingue par le nombre de chantiers en exploitation, l'implantation d'un nombre important de nouvelles constructions et l'existence de grands espaces non encore bâtis.

Le troisième stade correspond au stade le plus stable de la période de vie d'une unité de voisinage. Tous les espaces sont occupés ; il ne reste plus de terrains à bâtir. Les bâtiments sont de bonne qualité et ont généralement une espérance de vie de 30 à 50 ans.

Le quatrième stade survient lorsque les édifices d'une unité de voisinage deviennent vétustes. La population décroît, le taux d'incendies augmente ; l'unité finit par ressembler à une zone bombardée. Les pouvoirs

publics y créent des programmes de rénovation et la spéculation de l'entreprise privée réapparaît.

FIGURE 10.13
Stades de développement de l'unité de voisinage



Le zonage trouve toute sa justification dans les unités de voisinage en transformation, donc dans celles qui sont aux stades un, deux et quatre. Dans une unité ayant atteint le stade trois, il sert principalement à protéger les droits acquis de la population résidante ou à réorganiser les usages de façon à rendre le milieu plus conforme aux aspirations de la population ou de ses représentants. Il est effectivement trop tard pour qu'il serve d'instrument de planification.

Conséquemment, le professionnel du loisir qui désire intervenir pour créer un milieu urbain propice à la satisfaction des besoins en loisir de la communauté doit intervenir auprès de l'urbaniste et du conseil de ville pour indiquer le modèle d'utilisation du sol le plus apte à satisfaire les attentes. L'idéal, évidemment, serait qu'il puisse participer à l'élaboration du plan d'urbanisme pour les aspects relatifs à l'aménagement du territoire à des fins de loisir. La plupart du temps, il est cependant placé devant une situation de fait, soit parce qu'il intervient dans une municipalité déjà

dotée d'un plan d'urbanisme, soit parce le plan d'urbanisme est révisé sans grande consultation des principaux responsables de services, qui s'adressent directement à la population. Néanmoins, lorsqu'il a des idées claires, fondées sur des évidences empiriques ou scientifiques, ou sur les recommandations de son association professionnelle relativement à l'aménagement du milieu, ce spécialiste doit proposer les modifications (voir la figure 10.14) qu'il juge pertinentes afin d'améliorer le plan d'urbanisme et, par voie de conséquence, le règlement de zonage ou les propositions aux plans en cours de révision.

Une modification aux règlements de zonage peut être suggérée ou demandée par le directeur du service de loisir d'une municipalité au service d'urbanisme ou directement aux autorités municipales qui jugent de la recevabilité de la modification souhaitée. Lorsque la réponse s'avère positive, le processus de modification suit toutes les étapes illustrées à la figure 10.14. Dans le cas contraire, il est évident que les perceptions ou les intérêts des personnes, des groupes ou des administrateurs en présence ne concordent pas avec l'analyse et les propositions soumises par ce spécialiste. Quelles que soient les causes de ces différends, ce dernier doit choisir entre accepter la décision ou trouver une stratégie d'intervention visant à rallier à son point de vue le plus de personnes possible pour ainsi obliger les autorités municipales à accepter les modifications souhaitées aux règlements de zonage. Cette façon de procéder est également vraie pour n'importe quelle personne ou groupe résidant ou ayant sa raison sociale dans la municipalité concernée par le changement.

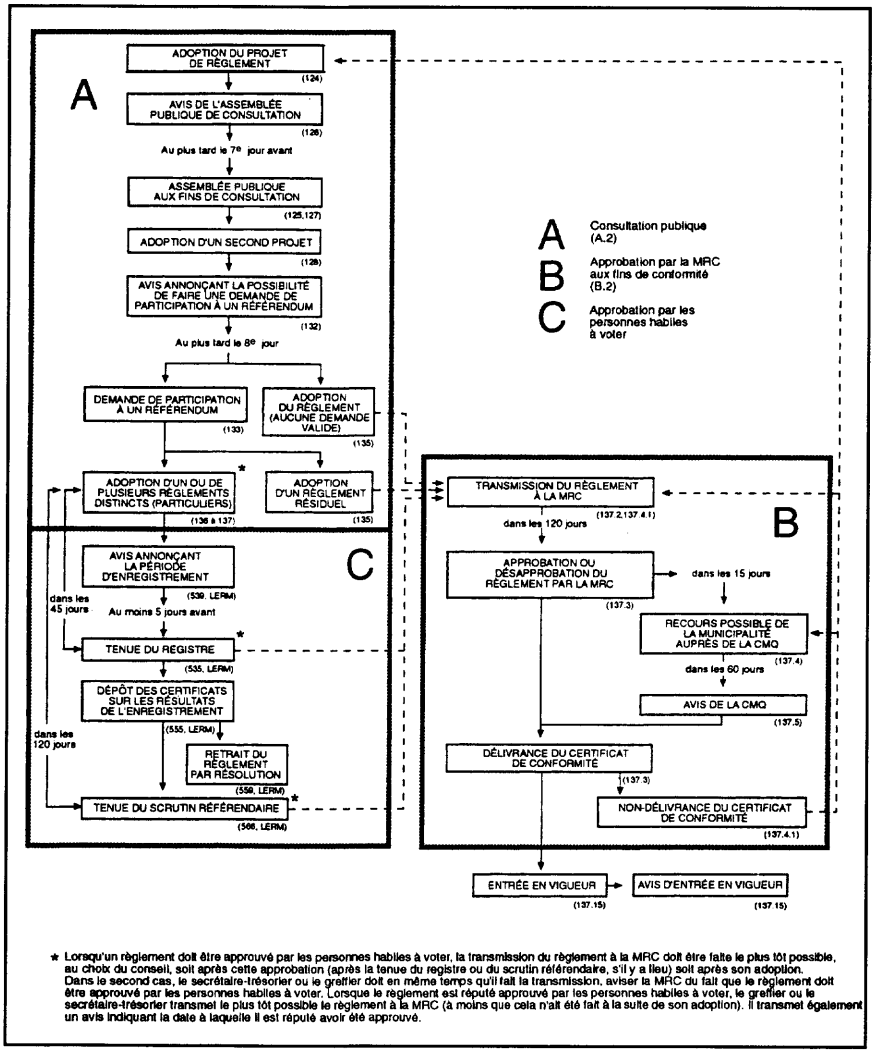
Lorsque le service d'urbanisme ou une autre autorité municipale désire modifier les règlements de zonage et que les changements proposés interfèrent avec les aménagements prévus afin de répondre adéquatement aux besoins de la collectivité, le spécialiste en loisir, comme d'ailleurs n'importe quel citoyen ou groupe touché par cette modification, peut intervenir d'une manière subtile en exerçant des pressions efficaces ou encore, en cas d'échec, par une représentation formelle aux séances de consultation prévues par la loi dans le processus de modification des règlements d'urbanisme.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme révèle que la municipalité peut consulter la population sur une proposition préliminaire de règlement (LRQ, c. A-19.1, a. 95) sans toutefois y être obligée. Elle peut en effet adopter un premier projet de règlement directement par une simple résolution du conseil sans consultation préalable. Toutefois, après l'adoption d'un premier projet de modification de règlement par la municipalité, celle-ci doit tenir une assemblée publique. À cette fin, elle doit diffuser, au moins sept jours avant la tenue de l'assemblée publique, un avis mentionnant la date, l'heure, le lieu et l'objet de la consultation, et indiquant si ce

règlement est susceptible d'être soumis à un référendum (LRQ, c. A-19.1, a. 124-127). De plus, elle doit signaler que le premier projet complet de règlement est disponible à des fins de consultation à un des bureaux de la municipalité, habituellement l'hôtel de ville, durant toute cette période.

FIGURE 10.14

Processus de modification des règlements d'urbanisme



Source : Caron, Alain et Robert, Pierre, (1997). *Modification du plan et des règlements d'urbanisme: manuel de procédure,* Québec, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, p. 22.

FIGURE 10.15

Avis d'assemblée publique de consultation

VILLE DE SAINTE-MARTHE-DU-CAP

AVIS PUBLIC

ASSEMBLÉE PUBLIQUE DE CONSULTATION

AUX PERSONNES INTÉRESSÉES PAR LE PROJET DE RÈGLEMENT NUMÉRO 1999-03-532 modifiant les dispositions du règlement de zonage numéro 263 s'appliquant aux bâtiments secondaires associés aux habitations unifamiliales jumelées.

Avis public est par les présentes donné par la soussignée que lors d'une séance tenue le 22 mars 1999, le Conseil de la Ville de Sainte-Marthe-du-Cap a adopté le projet de règlement numéro 1999-03-532 modifiant les dispositions du règlement de zonage numéro 263 s'appliquant aux bâtiments secondaires associés aux habitations unifamiliales jumelées.

Qu'une assemblée publique de consultation aura lieu le lundi 12 avril 1999, à compter de 19 heures dans la salle du conseil située à l'hôtel de ville de Sainte-Marthe-du-Cap, 1001, rang Saint-Malo à Sainte-Marthe-du-Cap, en conformité des dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1);

Que l'objet de cette assemblée porte sur le règlement numéro 1999-03-532 qui établit de nouvelles dispositions s'appliquant aux bâtiments secondaires associés aux habitations unifamiliales jumelées. Ces nouvelles dispositions sont:

- La superficie maximum de chacun des bâtiments secondaires isolés est réduite à 14 mètres carrés;
- Les garages et abris d'auto isolés du bâtiment principal sont interdits;
- La superficie maximum de tous les bâtiments secondaires isolés est réduite à 28 mètres carrés;
- La norme relative au % maximum de la superficie totale du bâtiment principal pour les bâtiments secondaires isolés est abrogée;
- La largeur maximum de la façade principale ou donnant sur rue des garages et abris d'auto intégrés ou annexés au bâtiment principal est établie à 4,9 mètres;
- La norme relative au % maximum de la superficie d'occupation au sol du bâtiment principal pour les bâtiments secondaires intégrés ou annexés est abrogée;
- L'architecture, le revêtement extérieur et la forme du toit des garages et abris d'auto devront s'harmoniser à ceux du bâtiment principal.

Qu'au cours de cette assemblée publique, le Maire, ou un membre du conseil désigné par celui-ci, expliquera les divers éléments du projet de règlement ainsi que les conséquences découlant de son adoption et entendra les personnes et organismes qui désirent s'exprimer à ce sujet.

Qu'une copie de règlement peut être consulté au bureau de l'hôtel de ville de SainteMarthe-du-Cap, situé au 1001, rang Saint-Malo à Sainte-Marthe-du-Cap, aux heures habituelles d'ouverture de bureau.

Que le projet contient des dispositions propres à un règlement susceptible d'approbation référendaire.

Que ce projet de règlement vise les zones suivantes:

24 Rb, 26 Rb, 27 Rb, 28 Rb, 30 Rb, 31 Rb, 1 Cb, 2 Cb, 3 Cb, 4 Rb, 74 Rb, 5 Cb, 6 Cb, 11 Cb, 34 Rc, 36 Rb, 42 Rb, 50 Rb, 51 Rb, 55 Rb, 86 Rb, 140 Rc, 142 Rc, 212 Ac, 213 Ac, 216 Cb, 218 Rc, 225 Ar, 32 Ra, 66 Ra, 67 Ra, 68 Ra, 71 Ra, 292 Ra et 227 Cb.

La description et l'illustration de ces zones concernées peuvent être consultées au bureau de l'hôtel de ville aux heures habituelles d'ouverture de bureau.

Donné à Sainte-Marthe-du-Cap **Le greffier de la ville Ce**
26 mars 1999

Code HJ40387

Source : *Hebdo journal* du 28 mars 1999.

La consultation consiste en une réunion du conseil de la municipalité au cours de laquelle le maire qui préside - ou un autre membre du conseil - explique le projet de modification et ses effets positifs et négatifs autant sur le plan spatial que communautaire (LRQ, c. A-19.1, a. 127). A la suite de cette présentation, le conseil entend toutes les personnes et tous les groupes et organismes qui désirent exprimer un point de vue relativement à ce projet, mais n'est aucunement lié par cette consultation. Toutefois, celle-ci permet aux citoyens d'obtenir plus d'éclairage sur les modifications proposées et leur laisse du temps pour organiser une contestation du projet de règlement si aucun amendement n'y est apporté afin de satisfaire les besoins des personnes ou des groupes concernés.

Malgré cette procédure d'apparence très démocratique, seuls les initiés peuvent être informés convenablement de ce qui se passe réellement. D'une part, l'avis de consultation, qui résume en même temps le projet de modification, est généralement publié très discrètement. Les petits caractères d'imprimerie utilisés et le manque de clarté des dessins, le cas échéant, rendent l'identification visuelle du règlement très ardue. D'autre part, celui-ci est écrit dans un style juridique correct, mais incompréhensible pour la plupart des gens qui n'ont aucune formation en droit. À titre d'exemple, un avis d'assemblée publique publié dans *L'Hebdo journal* du 28 mars 1999 relativement au projet de modification d'un règlement de zonage de la ville de Sainte-Marthe-du-Cap est présenté à la figure 10.15.

Après l'assemblée publique, le conseil peut adopter le premier projet de règlement de modification, avec ou sans amendement. Il constituera ensuite le second projet de règlement. Celui-ci doit toutefois être précédé d'un avis de motion[16] déposé lors d'une réunion antérieure du conseil de la municipalité. Habituellement, cet avis est donné après l'assemblée publique.

Après avoir adopté le second projet de règlement de modification, le conseil d'une municipalité doit obligatoirement en informer la population en le publiant dans un journal local et en l'affichant au bureau de la municipalité. Cet avis public doit préciser si l'objet de modification peut être sujet à une approbation référendaire (LRQ, c. A-19.1, a. 126) et indiquer les conditions afférentes (LRQ, c. A-19.1, a. 132). Cette période d'affichage ne laisse que huit jours aux citoyens pour manifester leurs préférences relativement au projet de modification ainsi adopté. Ce processus de

16. L'avis de motion consiste à prévenir les membres du conseil d'une municipalité en déposant un avis formel à une réunion du conseil signifiant que le projet de modification du règlement sera déposé pour adoption à une réunion subséquente du conseil.

consultation comporte quelques nuances selon qu'il s'applique à une municipalité régie soit par le Code municipal, soit par la Loi sur les cités et villes. Afin d'éviter d'entrer dans trop de détails techniques, nous le résumerons en deux phases.

La première phase consiste à donner un avis de convocation d'une assemblée publique (Code municipal) ou de signification d'une procédure d'enregistrement (Loi sur les cités et villes) afin que les personnes habilitées à voter puissent manifester leur désapprobation et demander qu'un scrutin soit tenu relativement au règlement. Pour être valide, une demande afin que soit tenu un référendum sur un règlement doit être signée par au moins 12 personnes si au moins 21 personnes de cette zone sont habilitées à voter, ou si la majorité des personnes présentes (si elles sont moins que 21) demandent que soit tenu un scrutin (LRQ, c. A-19.1, a. 133). Ces proportions sont les mêmes dans le cas des municipalités régies par la Loi sur les cités et villes. Lorsque le nombre de personnes habilitées à voter égale ou dépasse 5 000, il faut qu'au moins 500 personnes manifestent leur désaccord pour que le règlement soit soumis au scrutin.

Si le scrutin a été demandé, la seconde phase s'amorce. Le conseil de ville doit fixer par résolution la date du scrutin qui n'excédera jamais 90 jours après la date de l'adoption du règlement. Ensuite, le secrétaire-trésorier ou le greffier, selon le cas, publie et affiche un avis public de convocation aux personnes habilitées à voter, sur lequel sont spécifiés le jour, le lieu et l'heure du scrutin. Le scrutin s'effectue par vote secret. Le règlement est réputé être approuvé s'il l'est par la majorité des personnes qui se sont prévalues de leur droit de vote. Dans le cas contraire, il est simplement rejeté.

Dans tous les cas, le règlement entre en vigueur avec la publication de l'avis public de son approbation définitive.

La description sommaire de ce processus d'approbation d'un projet de modification de règlement de zonage rend évidents les moments d'intervention du spécialiste en loisir ou de toute autre personne ou groupe désireux de contrer les actions sur le plan de l'aménagement du territoire jugées non convenables pour la satisfaction des besoins de loisir d'une collectivité ou son émancipation culturelle. Le processus fait appel aux éléments sociopolitiques les plus actifs du milieu.

10.6. LOTISSEMENT

Le lotissement désigne l'action de subdiviser un terrain en lots afin de pouvoir y ériger des constructions résidentielles, commerciales ou industrielles. Cette

opération est habituellement imposée à un propriétaire terrien avant qu'il n'entreprenne l'érection d'un bâtiment par la municipalité où a lieu cette subdivision. Ce règlement confère un droit de regard à la municipalité sur un projet de division ou de subdivision d'un terrain en lots. Il assure que les dispositions de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, et notamment du règlement de zonage quant à la grandeur des lots, sont observées, et que les éventuels usagers de ces lots peuvent être convenablement desservis par des rues publiques.

Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, art. 115, le règlement de lotissement peut contenir des dispositions visant à

> *1. spécifier, pour chaque zone prévue au règlement de zonage, la superficie et les dimensions des lots ou des terrains par catégorie de constructions ou d'usages;*
>
> *1.0.1 identifier le caractère public ou privé des voies de circulation ;*
>
> *1.1 établir à quelles conditions peut être agrandi ou modifié un lot dérogatoire protégé par des droits acquis, ces conditions pouvant varier selon les cas prévus par le règlement;*

Le système international de mesure est en vigueur au Québec. Toutefois, les échanges toujours possibles avec le Canada anglais et les ÉtatsUnis nécessitent également une connaissance du système de mesure anglais. Les unités du système international permettant de mesurer une superficie sont l'hectare (ha), et le mètre (m) pour la dimension des lots. Les mesures anglaises sont généralement les suivantes : l'acre (a) pour les superficies, et le pied (p) pour les mesures linéaires.

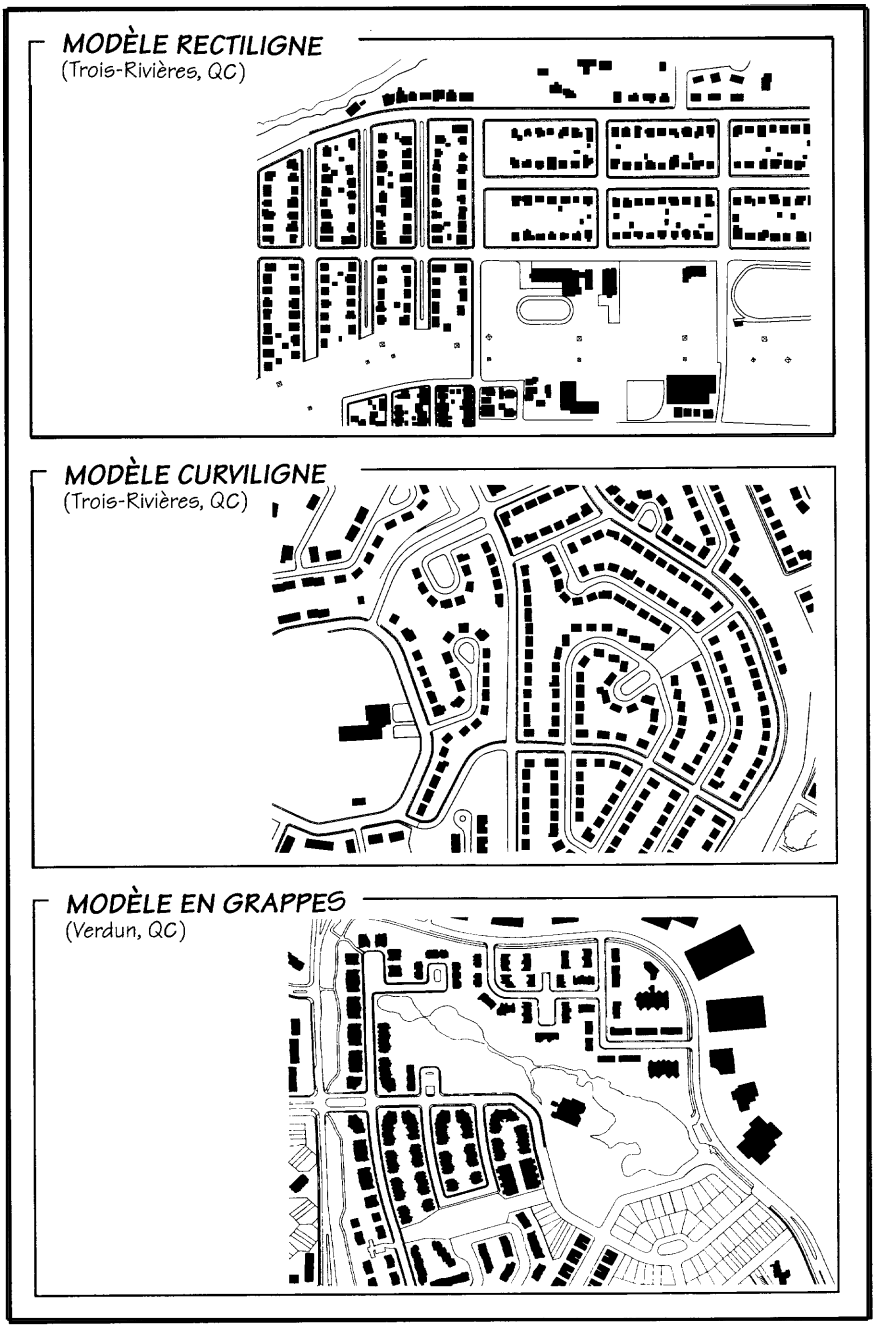
Le point 1.1 de l'article 115 ci-dessus introduit la possibilité pour une municipalité d'assouplir ses exigences relativement à la modification d'un lot dérogatoire protégé par des droits acquis.

> *2. prescrire, selon la topographie des lieux et l'usage auquel elles sont destinées, la manière dont les rues et ruelles, publiques ou privées, doivent être tracées, la distance à conserver entre elles et leur largeur;*

Cette procédure implique que le promoteur ou l'urbaniste adopte un schéma d'utilisation du sol particulier. À ce moment, il importe que le spécialiste en loisir fasse valoir, au même titre que l'urbaniste, ses croyances, fondées sur un acquis professionnel, afin que le modèle d'utilisation du sol maximise la qualité de la vie à l'intérieur des unités de voisinage en facilitant la circulation sécuritaire des résidants et l'accès aux ressources de loisir : les espaces verts et les équipements spécialisés.

Le choix le plus fréquent s'effectue entre trois modèles de lotissements dominants : le *plan rectiligne ou en damier,* le *plan curviligne* et le *plan en grappes* (voir figure 10.16).

FIGURE 10.16
Modèles types de lotissements



Source : Plans adaptés par Grenon Hogue Ass., 1999.

Comme le montre la figure 10.17, le plan en grappes présente plusieurs variantes suivant le type d'habitations à implanter. Dans tous les cas, il comporte des avantages marqués par rapport au traditionnel plan en damier, considéré maintenant comme désuet. Il dégage énormément d'espaces verts au sol et permet de diminuer les coûts rattachés à l'implantation des infrastructures (rues, trottoirs, eau, égouts, etc.). Toutefois, il densifie considérablement le milieu. Malgré cet inconvénient, il est actuellement favorisé par l'augmentation des coûts du logement à laquelle la population a dû faire face en cette dernière décennie. Ainsi, les habitudes de logement au Québec favorisant l'établissement de la maison unifamiliale et, par voie de conséquence, l'étalement urbain, tendent à changer en faveur de logements multifamiliaux, d'où l'importance accrue de ce genre de plan.

3. prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale, compte tenu, soit de la nature du sol, soit de la proximité d'un ouvrage public, soit de l'existence ou, selon le cas, de l'absence d'installations septiques ou d'un service d'aqueduc ou d'égout sanitaire;

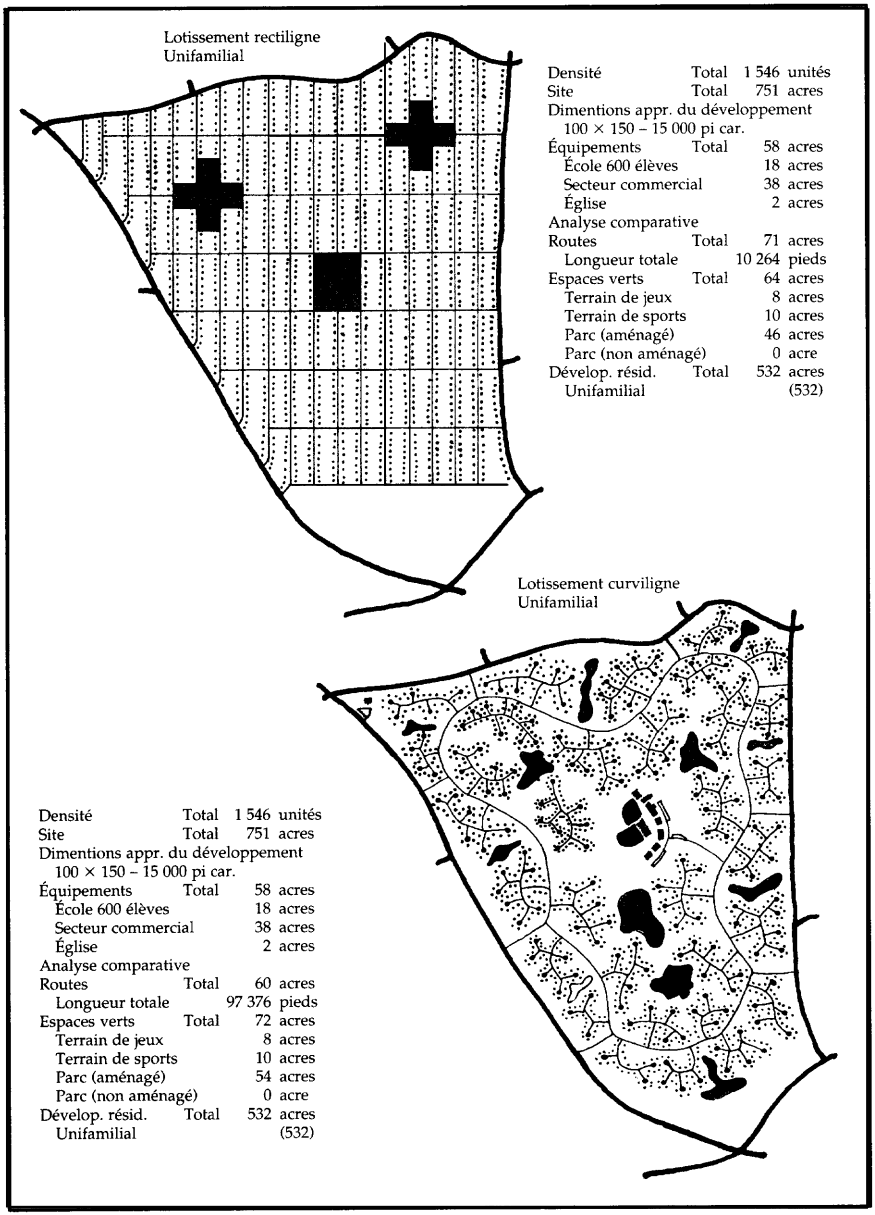
4. régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles, compte tenu, soit de la topographie du terrain, soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour une opération cadastrale qu'il précise;

4.1 régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles, compte tenu de la proximité d'un lieu où la présence ou l'exercice, actuel ou projeté, d'un immeuble ou d'une activité fait en sorte que l'occupation du sol est soumise à des contraintes majeures pour des raisons de sécurité publique, de santé publique ou de bien-être général;

Ces articles permettent à la municipalité de prévoir des règlements visant à protéger certains espaces qui offrent un potentiel naturel intéressant pour le bien-être de la collectivité. Toutefois, ils ont surtout été prévus afin d'éviter que des développements résidentiels, commerciaux ou industriels ne s'implantent sur des sites impropres à la construction. Ils contribuent ainsi à protéger directement le citoyen et permettent d'éviter de dilapider les fonds publics.

FIGURE 10.17

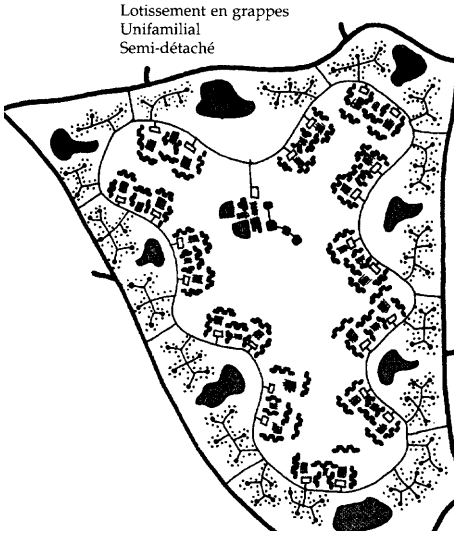
Comparaison entre les modèles de lotissements rectiligne, curviligne et en grappes relativement aux types d'habitations



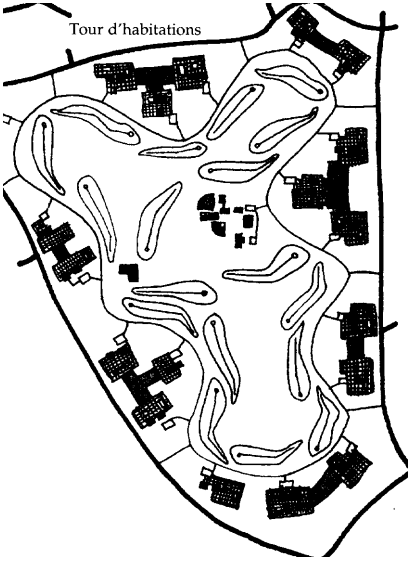
Source : Traduit de *Cluster Design,* School of Agriculture, Pratt Institute, *in* De Chiara et Koppelman, 1975, p. 610.

FIGURE 10.17 *(SUITE)*

Comparaison entre les modèles de lotissements rectiligne, curviligne et en grappes relativement aux types d'habitations



Densité Total 1 546 unités
Unifamilial (665)
Semi-détaché (881)
Site Total 751 acres
Dimentions du développement Unifamilial 3 125 pi car.
Semi-détaché 10 000 pi car.
Équipements Total 58 acres Ecole 600 élèves 18 acres Secteur commercial 38 acres Église 2 acres
Analyse comparative
Routes Total 32 acres
Longueur totale 51 550 pieds
Espaces verts Total 421 acres Terrain de jeux 10 acres Terrain de sports 15 acres Parc (aménagé) 196 acres Parc (non aménagé) 200 acres
Dévelop. résid. Total 224 acres Unifamilial (153) Semi-détaché (63)



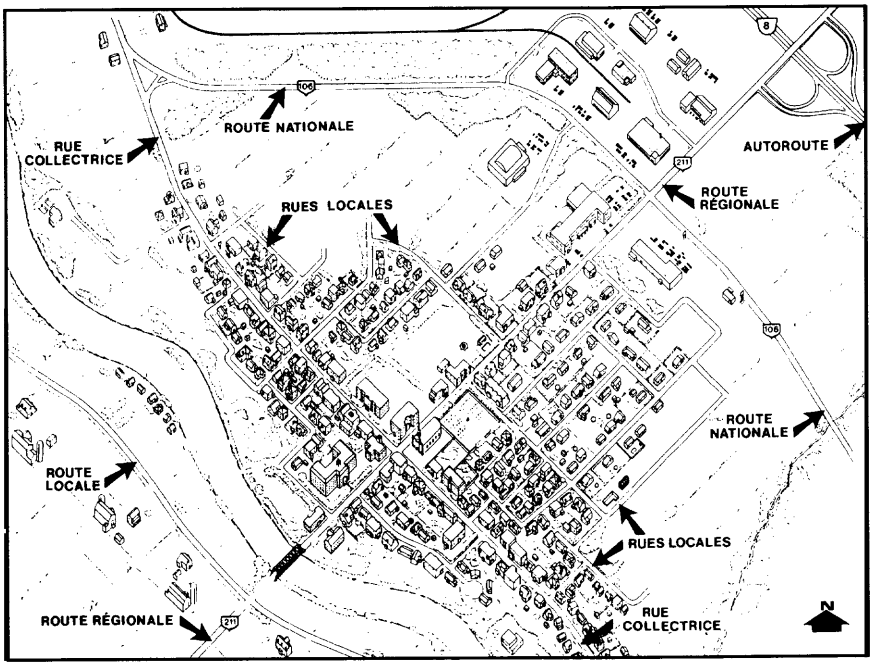
Densité Total 1 546 unités Site Total 751 acres Dimentions appr. du développement 200 000 pi car.
Équipements Total 58 acres
Ecole 600 élèves 18 acres
Secteur commercial 38 acres
Église 2 acres
Analyse comparative
Routes Total 18 acres
Longueur totale 27 000 pieds
Espaces verts Total 580 acres
Terrain de jeux 10 acres
Terrain de sports 130 acres
Parc (aménagé) 240 acres
Parc (non aménagé) 200 acres
Dévelop. résid. Total 87 acres
Tour d'habitations (87)

Source : Traduit de *Cluster Design,* School of Agriculture, Pratt Institute, *in* De Chiara et Koppelman, 1975, p. 611.

5. prohiber toute opération cadastrale ou une catégorie d'opérations cadastrales relatives aux rues, ruelles, sentiers de piétons ou places publiques et à leur emplacement qui ne concorde pas avec les normes de dimension prévues au règlement de lotissement et le tracé projeté des voies de circulation prévues au plan d'urbanisme, et obliger les propriétaires des rues, ruelles et sentiers de piétons prévus à indiquer de la manière stipulée par le conseil, leur caractère de voies privées ;

Il s'agit ici des cheminements piétonniers, des voies cyclables, des rues locales, des rues collectrices, des routes régionales et des autoroutes ou routes nationales (figure 10.18).

FIGURE 10.18
Types de voies de circulation urbaines



Source : Gouvernement du Québec (1991). *Aménagement et urbanisme- Le réseau routier,* Les Publication du Québec, p. 21.

Les cheminements piétonniers et les ruelles ainsi que les voies cyclables permettent le déplacement sécuritaire de la population, princi- palement des jeunes et des personnes à mobilité réduite, entre les secteurs résidentiels, les équipements collectifs et les zones de loisir de la municipalité. Ils réduisent les conflits dus aux déplacements des véhicules et des piétons.

Les rues locales desservent les secteurs résidentiels. Leurs tracés visent à écarter la circulation de transit. Elles sont souvent utilisées par les populations résidantes comme voies piétonnières et cyclables. Elles servent à acheminer les véhicules des zones résidentielles aux rues collectrices locales.

Les rues collectrices, ou rues secondaires, servent de déversoirs à la circulation des rues locales vers des routes régionales ou des centres d'intérêt importants de la municipalité ou de l'agglomération.

Les routes régionales sont utilisées pour la circulation de transit. Elles reçoivent le trafic des rues collectrices et orientent la circulation vers des pôles d'activités industrielles ou touristiques, des centres urbains ou sous-régionaux, ou vers les autoroutes ou les routes nationales.

Les autoroutes ou routes nationales font la liaison avec « les grands pôles d'activités : grands centres urbains, aéroports et ports de catégories nationale et internationale, stations touristiques majeures, etc. » (Gouvernement du Québec, 1991, p. 20). Elles ont été conçues pour de très longs trajets. Elles favorisent donc une circulation de transit.

6. obliger le propriétaire de tout terrain à soumettre au préalable à l'approbation d'un officier [sic] désigné à cette fin tout plan d'une opération cadastrale, que ce plan prévoie ou non des rues ;

7. exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, l'engagement du propriétaire à céder l'assiette des voies de circulation ou une catégorie de celles-ci montrées sur le plan et destinées à être publiques ;

8. exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, que soient indiquées sur un plan annexé montrant les lots en faisant l'objet les servitudes existantes ou requises pour le passage d'installations de transport d'énergie et de transmission des communications ;

9. exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, dans tout ou partie de son territoire, la présentation d'un projet de morcellement de terrain portant sur un territoire plus large que le terrain visé au plan et appartenant à celui qui demande l'approbation ;

10.0 exiger, comme condition préalable à l'approbation d'un plan relatif à une opération cadastrale, que le propriétaire paie les taxes municipales qui sont exigibles et impayées à l'égard des immeubles compris dans le plan.

À la fin de cette énumération, il convient de rappeler que comme le règlement du zonage, le règlement de lotissement permet d'exiger d'un propriétaire d'un terrain promu à un développement qu'il cède 10 % de sa superficie ou de sa valeur, ou une combinaison des 2, à la municipalité pour l'établissement de parcs, de terrains de jeux ou d'espaces naturels.

10.6.1. Effets de cet instrument juridique de planification

L'adoption par une municipalité d'un règlement de lotissement adapté aux besoins d'une collectivité assure un aménagement harmonieux des zones urbanisées dans lesquelles ont été prévus les équipements collectifs de base nécessaires à la satisfaction des *quatre fonctions fondamentales* des établissements humains énumérées dans la *Charte d'Athènes* en 1933, et reprises et expliquées par Le Corbusier en 1957, soit *habiter, travailler, se récréer* et *circuler.*

De plus, l'application du règlement de lotissement permet à une municipalité, en vertu de l'article 116 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, d'exiger un permis de construction pour autoriser l'érection d'un bâtiment. Par ce moyen, la municipalité s'assure le contrôle de l'utilisation du territoire par le respect des règlements de zonage et de lotissement. Pour délivrer un permis de construction, le conseil d'une municipalité peut exiger que le terrain sur lequel doit être érigé le bâtiment forme un lot distinct sur les plans du cadastre, que la construction soit desservie par les services d'aqueduc et d'égouts ou qu'un système d'alimentation en eau potable et un moyen d'épuration des eaux usées respectant la Loi sur la qualité de l'environnement y soient implantés et enfin que le terrain soit adjacent à une rue publique ou privée.

Une municipalité peut également exiger l'obtention d'un permis de lotissement pour toute forme d'opération cadastrale.

Naturellement, dans les zones agricoles, cette réglementation peut être modifiée pour tenir compte des particularités du milieu.

10.6.2. Utilisation de cet instrument de planification

L'adoption, la modification ou l'abrogation d'un règlement de lotissement sont soumises à la même procédure qu'un règlement de zonage. Le spécialiste en loisir qui souhaite influer sur le modèle de distribution des espaces afin de mieux répondre aux besoins de loisir de la population peut intervenir dans le processus d'adoption aux mêmes moments que dans le processus d'adoption du règlement de zonage. De cette façon, le

modèle général approuvé a toutes les chances de cadrer avec les options d'aménagement qu'il estime préférables pour la population.

Toutefois, au-delà de ce modèle général, le processus de lotissement passe par plusieurs étapes qui échappent habituellement au spécialiste en loisir et, à plus forte raison, à la population. Pourtant, c'est à ce moment que le modèle d'aménagement, jusque-là théorique, prend forme et s'inscrit dans un territoire particulier; c'est là que se dessine le contour des rues et des parcs de secteurs relativement aux différents projets de construction. Quoique les décisions à prendre ne touchent qu'une dimension très restreinte de l'espace, elles sont cependant capitales, car elles déterminent le cadre de vie quotidien des futurs résidants. Le spécialiste en loisir connaissant mieux que quiconque les besoins de la population en matière de loisir, il est normal qu'il puisse exprimer son point de vue auprès des membres des services techniques municipaux chargés de contrôler le processus de lotissement.

Le lotissement peut être effectué par le promoteur ou directement par le service d'urbanisme d'une municipalité. Idéalement, lorsque le promoteur lance le projet de lotissement, il procède en trois phases. Dans la première, il consulte le Service d'urbanisme avec un plan détaillé du site à aménager pour connaître les contraintes à respecter et les orientations d'aménagement que ce service souhaiterait faire prévaloir. À ce stade, il devrait s'installer entre les principaux intervenants une relation de confiance qui leur permette d'échanger des idées dans le meilleur intérêt de la collectivité et des groupes en présence. Un service d'urbanisme bien organisé devrait pouvoir fournir ses observations et recommandations aux promoteurs. La figure 10.19 fournit un exemple des éléments relevés par un designer urbain à l'intention du promoteur.

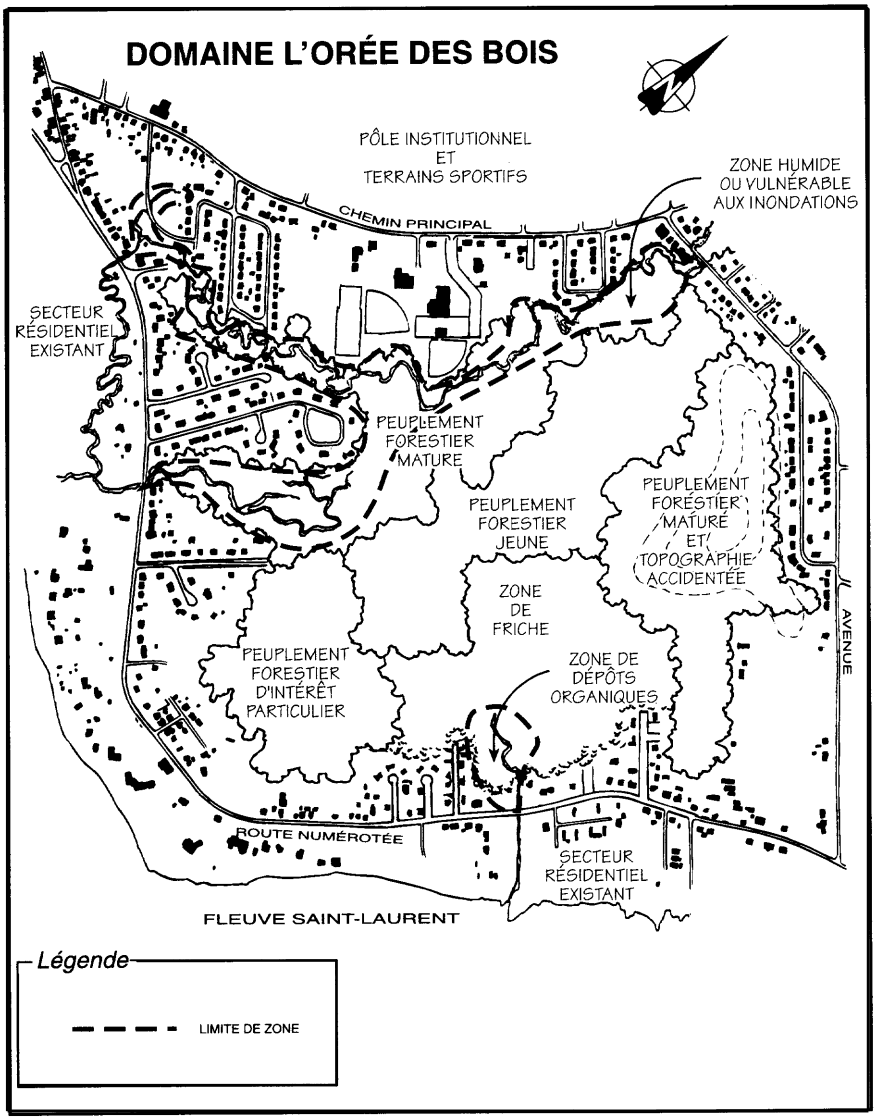
Après cette première rencontre commence la deuxième phase du processus de réalisation d'un lotissement. Le promoteur prépare un plan préliminaire (voir la figure 10.20) dans lequel il détermine les zones impropres à la construction, les zones d'intérêt à préserver, les axes de circulation et les zones propices à la construction.

La troisième et dernière phase (voir figure 10.21) consiste en l'élaboration du plan final de lotissement. Le promoteur détermine alors le réseau de rues et un schème d'établissement des constructions proposées par rapport à la topographie existante.

À notre avis, le spécialiste en loisir devrait être consulté au cours des première et deuxième phases de ce processus, car ses suggestions sont de nature à améliorer les recommandations fournies par les services techniques d'une municipalité.

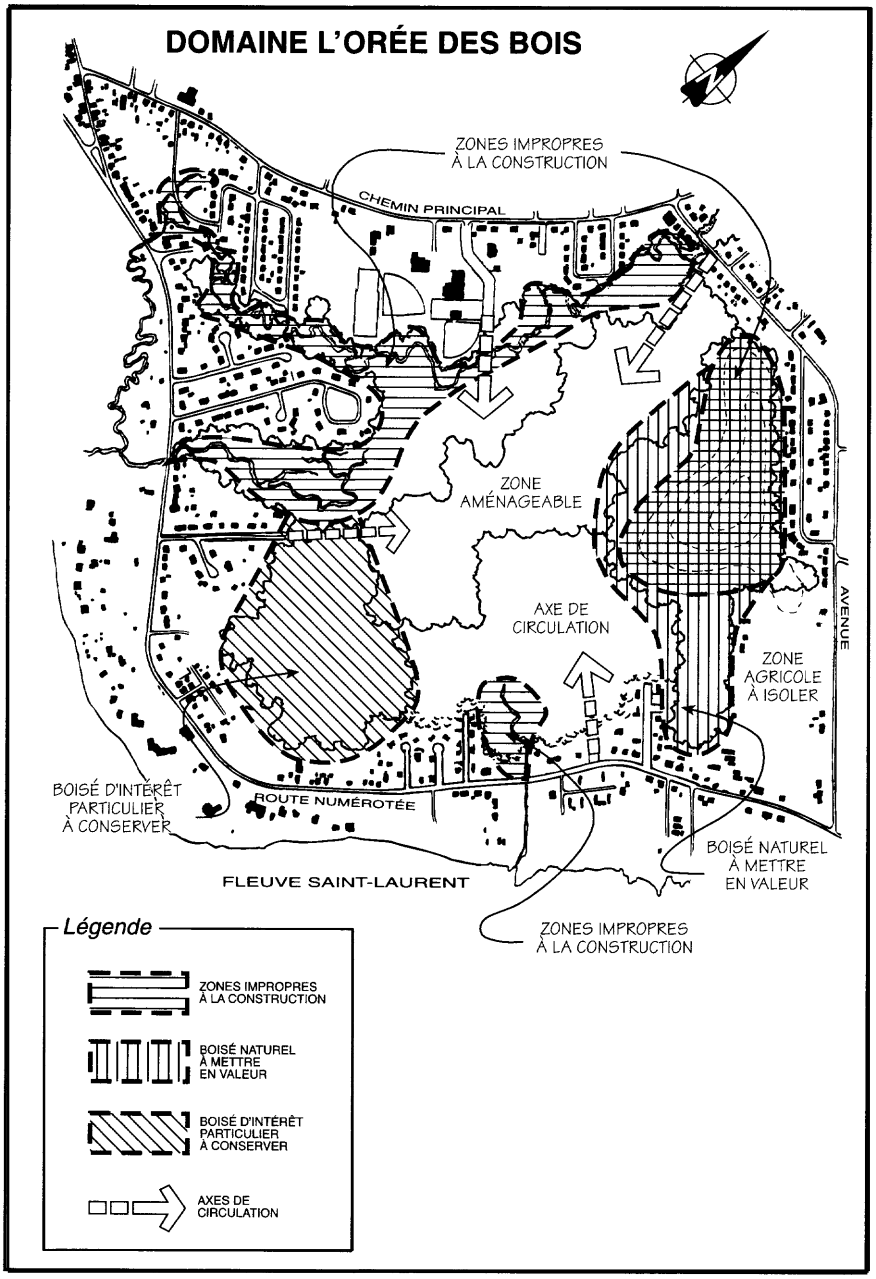
FIGURE 10.19

Observations du designer urbain relativement au otentiel de développement d'un site



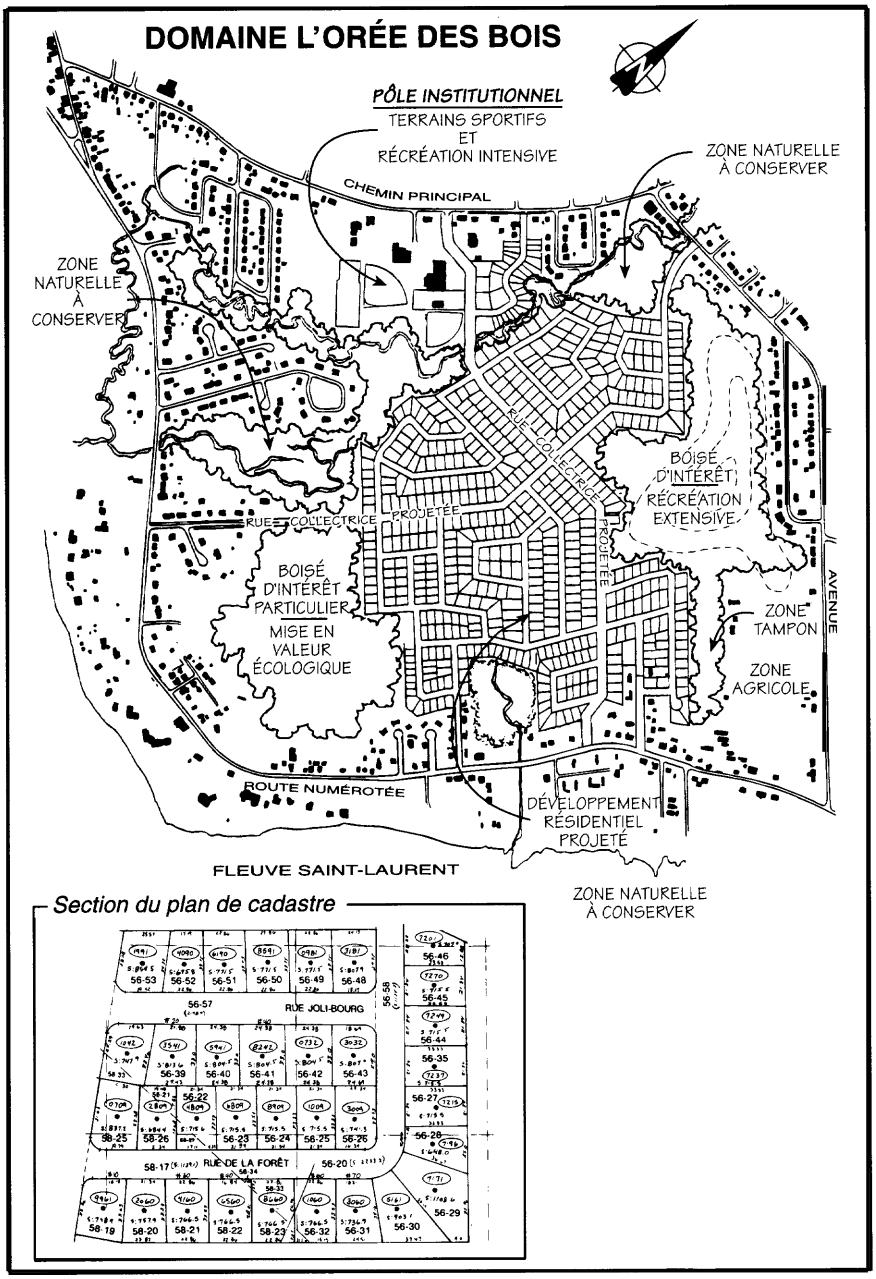
Source : Plan d'occupation du sol et description du milieu, adapté par Grenon Hogue Ass., Pointe-du-Lac, 1999.

FIGURE 10.20
Plan préliminaire



Source : Analyse et synthèse des potentiels et des contraintes, plan adapté par Grenon Hogue Ass., Pointe-du-Lac, 1999.

FIGURE 10.21
Plan de lotissement



Source : Plan d'aménagement, adapté par Grenon Hogue Ass., Pointe-du-Lac, 1999.

Si la ville elle-même devient promoteur d'un projet d'aménagement, elle se trouve en conflit d'intérêt direct au regard de l'application de la réglementation. Le conseil de ville doit alors faire preuve d'une conscience sociale très développée afin de respecter lui-même les critères qu'il fixe à l'entreprise privée. Le cas échéant, les phases du processus de lotissement décrites pour le secteur privé s'appliquent *mutatis mutandis.*

10.7. PLAN D'AMÉNAGEMENT D'ENSEMBLE (PAE)

Depuis 1987, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet aux municipalités d'assouplir le processus de planification de certaines parties du territoire en prévoyant un mécanisme qui introduit la collaboration entre les propriétaires promoteurs et la municipalité. Ainsi, une municipalité dotée d'un comité consultatif d'urbanisme (CCU) peut déterminer dans son plan d'urbanisme que certaines parties de son territoire feront l'objet d'un plan d'aménagement d'ensemble (PAE).

Le PAE est un plan détaillé qui illustre les utilisations du sol, les voies de circulation, l'implantation au sol des bâtiments, l'aménagement des accès et des stationnements, l'aménagement paysager, le drainage, etc. Il peut être accompagné de plans et élévations de bâtiments et de constructions ainsi que d'informations quantitatives relatives aux superficies, aux hauteurs et aux autres dimensions des éléments illustrés dans le plan (Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, *Les plans d'aménagement d'ensemble,* Aménagement et urbanisme, 1988, p. 3).

Cette façon de procéder évite l'introduction prématurée d'une réglementation d'urbanisme trop détaillée, mal adaptée aux développements futurs et qui devient véritablement contraignante au moment où des promoteurs désirent présenter de nouvelles options d'aménagement cadrant mal avec une réglementation plus traditionnelle.

Le règlement permettant la production d'un plan d'aménagement d'ensemble (LRQ, c. A-19.1, a. 145.9) pour une zone considérée doit

1. *indiquer la zone à l'égard de laquelle une modification des règlements d'urbanisme est assujettie à la production d'un plan d'aménagement d'ensemble ;*
2. *spécifier, pour cette zone, les usages et les densités d'occupation du sol applicables à un plan d'aménagement d'ensemble;*
3. *établir la procédure relative à une demande de modification des règlements d'urbanisme lorsque la présentation d'un plan d'aménagement d'ensemble est requise;*

4. prescrire les éléments qu'un plan d'aménagement d'ensemble doit représenter et les documents qui doivent l'accompagner;

5. déterminer les critères suivant lesquels est faite l'évaluation d'un plan d'aménagement d'ensemble (LRQ, c. A-19.1, a. 145.10).

Contrairement à un PPU, qui est élaboré par la municipalité et pour lequel celle-ci doit prévoir la réglementation que doivent suivre les promoteurs, le PAE « est préparé par les promoteurs désireux de voir modifier les règlements d'urbanisme » qui cadrent avec les exigences requises par leur projet. (Gouvernement du Québec, 1988, p. 4). Evidemment, le PAE doit respecter les orientations et les objectifs d'aménagement prévus au plan d'urbanisme. Il doit indiquer les utilisations du sol, l'aménagement paysager, la localisation des équipements communautaires, la détermination des voies de circulation, les infrastructures et tous les détails permettant de juger de la compatibilité du projet une fois réalisé avec les orientations d'aménagement de la municipalité pour ce secteur.

Il incombe donc à la municipalité de déterminer les critères qui serviront d'une part au promoteur dans l'élaboration de son projet et d'autre part à elle-même afin de juger de la recevabilité du projet. A cette étape, l'urbaniste aurait intérêt à se concerter avec les autres services municipaux, et notamment avec le service de loisir, afin d'introduire dans ces critères les exigences reliées à la satisfaction des besoins en loisir de la population, autant quant à la provision et à la localisation des espaces verts que relativement aux équipements récréatifs ou récréotouristiques.

10.8. PLAN D'IMPLANTATION ET D'INTÉGRATION ARCHITECTURALE (PIA)

Le plan d'implantation et d'intégration architecturale est un document dans lequel sont précisés les éléments normatifs et surtout qualitatifs reliés à certaines composantes que le promoteur doit respecter afin d'assurer un aménagement correspondant aux principes urbanistiques d'une municipalité. Il « offre aux municipalités la possibilité d'améliorer des projets de lotissement et de construction» (Gouvernement du Québec, 1989, p. 2). Il s'applique principalement dans des projets d'une assez grande envergure.

Une municipalité qui possède un comité consultatif d'urbanisme peut rendre l'obtention d'un permis de lotissement ou de construction conditionnelle au respect de certaines règles d'intégration architecturale. Lorsqu'elle désire se prévaloir de cette possibilité, elle doit se doter d'un règlement relatif aux plans d'implantation et d'intégration architectural. Ce règlement doit

1. indiquer toute zone ou catégorie de constructions, de terrains ou de travaux visée;

2. déterminer les objectifs applicables à l'implantation et à l'architecture des constructions ou à l'aménagement des terrains, ainsi que les critères permettant d'évaluer si ces objectifs sont atteints;

3. prescrire le contenu minimal des plans et exiger, notamment, qu'ils contiennent l'un ou plusieurs des éléments suivants
a) la localisation des constructions existantes et projetées;
b) l'état du terrain et l'aménagement qui en est projeté;
c) l'architecture des constructions qui doivent faire l'objet de travaux de construction, de transformation, d'agrandissement ou d'addition;
d) la relation de ces constructions avec les constructions adjacentes;

4. prescrire les documents qui doivent accompagner les plans;

5. prescrire la procédure relative à la demande de permis de construction ou de lotissement ou à la demande de certificat d'autorisation ou d'occupation lorsque la délivrance de ce permis ou certificat est assujettie à l'approbation des plans (LRQ, c. A-19.1, a. 145.16).

Cette réglementation convient pour les projets particuliers qui exigent un contrôle qualitatif du développement et pour lesquels la réglementation fondée sur des dispositions normatives ne suffit pas. Tel est fréquemment le cas des projets à caractère récréotouristique : mise en valeur d'anciens quartiers, développement de la villégiature, protection du milieu naturel, etc.

L'élaboration de cette réglementation, comme les précédentes d'ailleurs, relève du service d'urbanisme. Toutefois, compte tenu de son impact sur les populations locales et régionales au regard des dimensions culturelles, récréatives et touristiques, le service de loisir devrait y être étroitement associé afin de la compléter et de mieux l'adapter aux exigences imposées par la pratique des activités découlant de la réalisation de ce PIA.

10.9. REMEMBREMENT PARCELLAIRE

Le remembrement parcellaire est l'action d'annuler les divisions ou subdivisions résultant d'un lotissement pour les remplacer par un autre plan de lotissement qui convient davantage aux exigences d'un nouveau développement. Il consiste donc à réunir des lots pour reconstituer un terrain qui se prête ultérieurement à une nouvelle opération de lotissement.

Lorsque cette opération s'effectue afin de rénover certains vieux quartiers, le spécialiste en loisir doit s'assurer que les propositions nouvelles de lotissement respectent la réglementation municipale et que les plans prévoient une quantité d'espaces verts suffisante afin de répondre adéquatement aux besoins qu'impose la densité de population prévue par le projet de redéveloppement.

Les figures 10.22 et 10.23 font ressortir en gris la subdivision des lots avant et après les opérations de remembrement qui ont permis, en 1985, la construction du Manoir du Vieux Port, en 1987, l'établissement de la Place du marché et, en 1990, l'implantation de l'hôtel Delta dans le quartier Saint-Philippe de Trois-Rivières. En effet, au début des années 1980, la municipalité a mis sur pied une série de projets, en partenariat avec l'entreprise privée ainsi que les gouvernements provincial et fédéral, afin de stimuler la renaissance du centre-ville et de stopper la décroissance de la population de même que l'exode des commerces vers la périphérie. Ces initiatives s'inséraient dans un plan plus global visant à susciter l'implantation d'ouvrages de prestige et d'animation urbaine, dont la plus significative a été le parc portuaire, destiné à rehausser la qualité environnementale et visuelle de centre-ville. Ces opérations urbanistiques ont nécessité d'annuler les divisions des lotissements et d'en effectuer de nouvelles de façon à rendre évidentes les intentions de la municipalité relativement à la revitalisation du centre-ville et de permettre la réalisation de ces ouvrages.

Cette opération cadastrale a nécessité que la municipalité procède au réaménagement du réseau d'infrastructures (rues, eau, égouts, téléphone, etc.) et à la désignation des lieux réservés à l'implantation des équipements publics de loisir (parcs ou bâtiments). C'est donc dès la phase de conception d'un tel projet que le spécialiste en loisir peut intervenir afin d'influer sur le choix du modèle d'utilisation du sol à privilégier à des fins de loisir. Une fois le projet accepté, il est trop tard pour modifier le plan de façon significative.

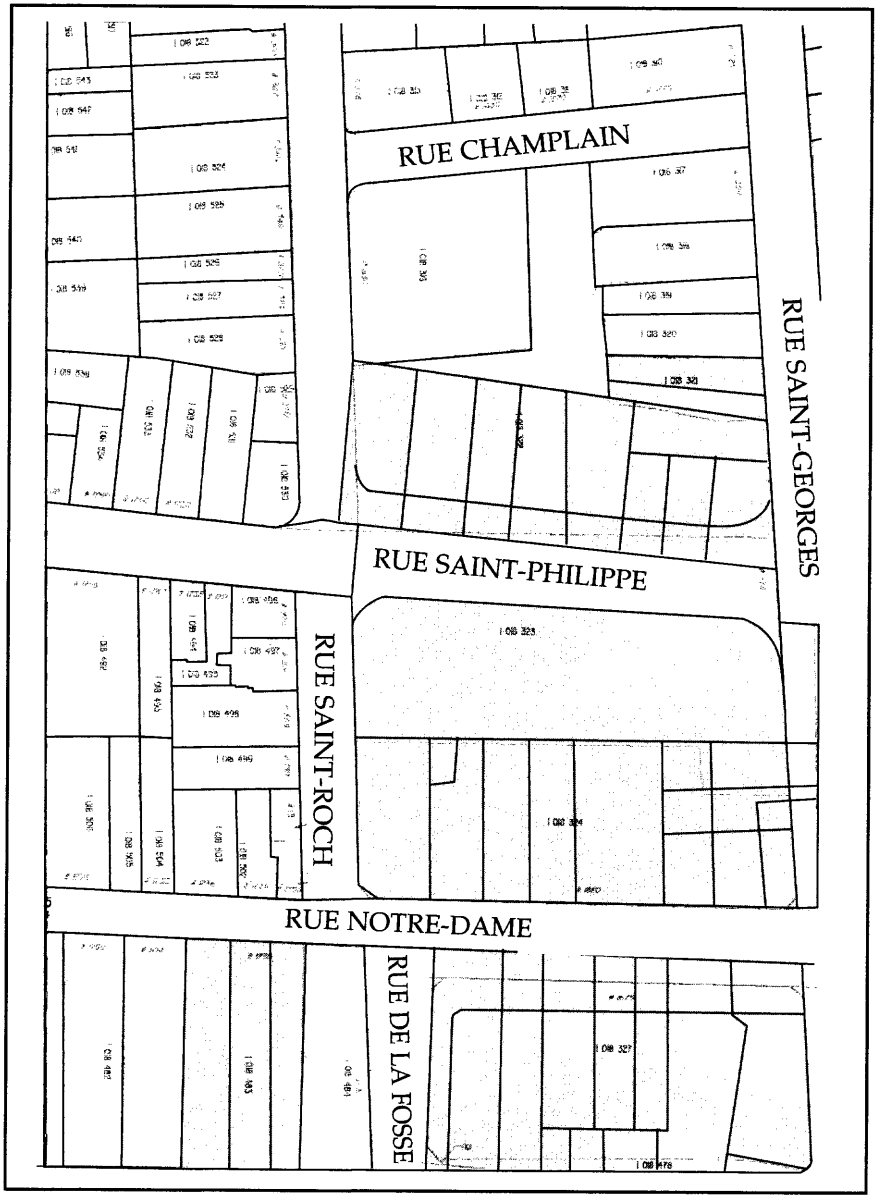
10.10. EXPROPRIATION

L'expropriation est l'acte par lequel un corps public ou parapublic prend possession d'un bien appartenant à un citoyen dans l'intérêt général d'une communauté ou d'une collectivité moyennant le versement préalable d'une indemnité qui couvre les coûts réels reliés à ce transfert du droit de propriété.

À l'exception de la municipalité ou de la commission scolaire, qui n'ont aucune autorisation à demander, toute expropriation doit être acceptée par le gouvernement, et seul le tribunal de l'expropriation, organisme responsable de la gestion de l'expropriation, a le pouvoir de fixer les montants des indemnités (Loi sur l'expropriation, art. 19 et 36).

FIGURE 10.22

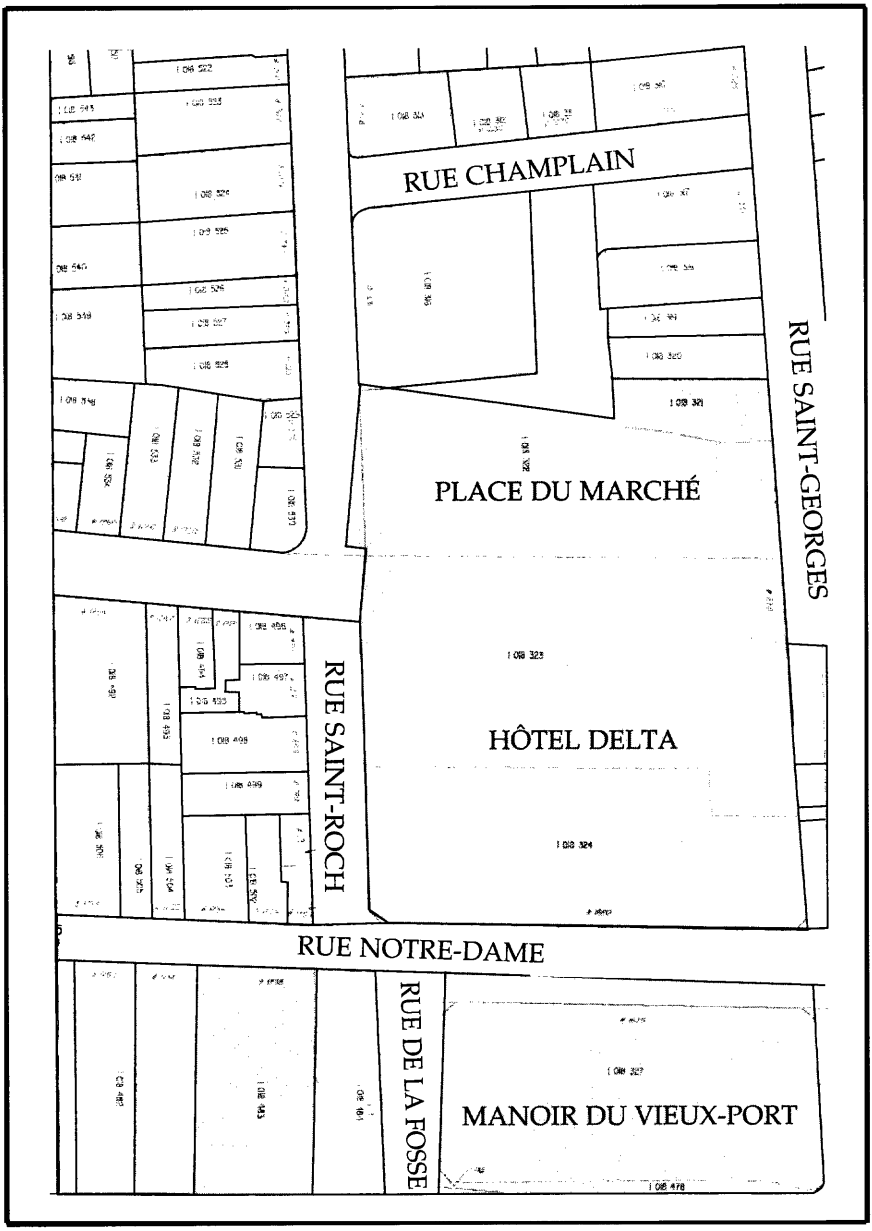
Lotissement tel qu'il apparaissait avant 1984 dans le quartier Saint-Philippe, Trois-Rivières.



Source : Trois-Rivières. Adapté du plan de lotissement de 1984 de la ville de Trois-Rivières.

FIGURE 10.23

Lotissement tel qu'il apparaissait après l'opération de remembrement dans le quartier Saint-Philippe, Trois-Rivières



Source : Trois-Rivières. Adapté du plan de lotissement de 1999 de la ville de Trois-Rivières.

Le Tribunal de l'expropriation est un organisme administratif et non judiciaire. Aussi, toute ordonnance provenant de cette instance doit-elle être homologuée devant la Cour supérieure afin d'être exécutoire.

L'expropriation est un droit d'exception qu'une municipalité ou, selon le cas, une commission scolaire peut utiliser pour se procurer des biens essentiels au bien-être collectif, tels des espaces pour l'implantation de parcs, pour la construction d'une école ou d'une bibliothèque, ou pour l'élargissement d'un boulevard, etc.

Généralement, un organisme public ou parapublic doté d'un pouvoir d'expropriation a intérêt à essayer de se procurer un bien de gré à gré lorsque la transaction ne touche qu'un nombre restreint de propriétaires. Toutefois, lorsque ce nombre est important, il semble préférable d'avoir recours à l'expropriation afin de réduire les coûts d'acquisition et le temps de prise de possession de l'ensemble de ces biens. Évidemment, dans tous les cas où un ou des propriétaires refuse de céder son droit de propriété, il n'y a d'autre choix que de procéder par expropriation.

Nous résumons ci-dessous la procédure d'expropriation en sept étapes

1re étape : L'expropriant dépose un plan

Avant de transmettre un avis d'expropriation, l'expropriant dépose un plan et une description du bien à exproprier signé par un arpenteurgéomètre au Tribunal de l'expropriation (LRQ, c. E-24, a. 39).

2e étape : L'expropriant envoie un avis d'expropriation

L'expropriant transmet un avis d'expropriation au propriétaire ou à l'exproprié pour lui signifier son intention de se porter acquéreur de son bien par expropriation. Sur réception de cet avis, l'exproprié dispose de 15 jours pour comparaître devant le Tribunal de l'expropriation et pour fournir à l'expropriant les informations relatives à l'occupation de ses biens (noms des locataires, adresses, etc.). L'exproprié dispose de 30 jours après la réception de l'avis pour contester, devant la Cour supérieure, le droit d'exproprier (LRQ, c. E-24, a. 40).

3e étape : Enregistrement de l'avis d'expropriation

L'expropriant dispose de 20 jours après la transmission de l'avis d'expropriation pour déposer au bureau d'enregistrement l'avis d'expropriation et une copie du plan (LRQ, c. E-24, a. 42).

4e étape : Notification aux locataires

Après avoir reçu les informations de l'exproprié relativement à l'occupation des bâtiments expropriés, l'expropriant dispose de 15 jours pour aviser les locataires de la démarche d'expropriation entreprise et leur notifier qu'ils disposent de 15 jours pour comparaître devant le Tribunal de l'expropriation (LRQ, c. E-24, a. 45).

5e étape : Dépôt des offres et des demandes

Après la date de contestation de l'expropriation, l'expropriant, l'exproprié, les locataires et les occupants disposent de 30 jours pour déposer leurs offres et demandes respectives. S'il y a entente entre les parties, l'offre finale est déposée au Tribunal de l'expropriation.

6e étape : Fixation de l'indemnité

Lorsque les parties ne s'entendent pas sur les montants de l'indemnité, le Tribunal de l'expropriation détermine, après consultation d'experts, la juste part qui revient à l'exproprié. L'ordonnance du Tribunal est homologuée par la Cour supérieure. Elle est susceptible d'être portée en appel et, par la suite, en Cour suprême par la partie qui se sentirait lésée par le règlement proposé.

7e étape : Prise de possession

La prise de possession de la propriété peut s'effectuer 90 jours après la transmission de l'avis d'expropriation si elle n'a pas été contestée ou après que l'expropriant a versé au moins 70 % du montant de son offre ou de l'indemnité fixée par le tribunal (LRQ, c. E-24, a. 53.9 et 53.11).

Il est clair que cet instrument juridique de contrôle de l'utilisation du sol affecte le droit de tout citoyen de jouir librement et de disposer de ses biens de la façon dont il l'entend. L'expropriation doit être perçue comme une mesure d'exception et, conséquemment, utilisée de manière très restrictive.

10.11. RÉSERVE DE TERRAIN

Anciennement, une corporation municipale pouvait procéder à l'homologation de certains immeubles afin de geler un développement sans que le propriétaire ne reçoive de compensation (Dorion et Savard, 1979, p. 221).

Les propositions du *Rapport du comité d'étude sur l'expropriation* (Alary, 1968) ont fait prendre conscience au législateur du préjudice que causait une homologation à la personne dépossédée de son libre droit d'usage de sa propriété au bénéfice du bien-être collectif et l'ont incité à rendre possible la réserve de terrain.

La réserve de terrain est l'acte par lequel un organisme doté par la loi d'un pouvoir d'expropriation peut réserver du terrain pour une expropriation ultérieure. En contrepartie, le propriétaire peut bénéficier d'une indemnité pour les dommages qu'une telle mesure lui cause réellement.

Cette technique de contrôle de l'utilisation du sol permet à une municipalité ou à une commission scolaire de réserver du terrain, principalement dans les nouveaux secteurs, afin d'assurer que les espaces requis pour l'implantation de services communautaires seront bien localisés et en nombre suffisant pour permettre de satisfaire les besoins de la population susceptible de s'y installer, sans avoir à payer immédiatement les coûts d'acquisition de ces espaces. De cette façon, l'organisme qui impose la réserve indique au propriétaire son intention d'acquérir ultérieurement de gré à gré ou par expropriation le terrain ou l'immeuble requis pour le bien-être général de la communauté.

L'avantage principal pour un organisme d'imposer une réserve de terrain consiste à reporter une dépense importante à une date ultérieure. Une telle mesure lui permet de prendre les dispositions nécessaires pour trouver les fonds requis, de prendre le temps de mieux voir évoluer les conditions de développement d'un secteur avant d'effectuer une transaction importante et d'éviter, lors de l'achat, de payer la plus-value que l'annonce d'un projet public aurait pu créer sur le marché foncier (LRQ, c. E-24, a. 69).

Lors de la création d'une réserve, les documents doivent indiquer les raisons de son imposition (LRQ, c. E-24, a. 72). De plus, les immeubles du domaine public ne peuvent être assujettis à une réserve.

Une réserve de terrain demeure en vigueur pour une période de deux ans et peut être renouvelée pour un même laps de temps (LRQ, c. E-24, a. 73). Lorsque la période autorisée pour l'imposition d'une réserve est expirée et que le bien n'a pas été acquis, on ne peut à nouveau le réserver avant que ne se soit écoulée une période d'au moins deux ans (LRQ, c. E-24, a. 78).

Une réserve de terrain à des fins publiques se crée de la même manière que s'effectue une expropriation. Toutefois, contrairement à cette dernière, elle peut être abandonnée en tout temps par celui qui l'a imposée. L'indemnité est fixée et payée après l'abandon de la réserve

relativement aux dommages réellement subis ou, évidemment, au moment de l'expropriation (LRQ, c. E-24, a. 85). Le montant de l'indemnité est déterminé par le Tribunal de l'expropriation.

10.12. CONCLUSION

La présentation des divers moyens d'intervention mis à la disposition de la municipalité afin de contrôler l'utilisation du sol et, conséquemment, d'une partie importante de son développement, visait essentiellement à sensibiliser le spécialiste du loisir à ces aspects. Il pourra ainsi mieux collaborer avec les autorités municipales et les autres services à l'étape du choix des options d'aménagement les plus appropriées pour le bien-être de la collectivité.

Deux ensembles de mesures caractérisent ces moyens d'intervention. Les premières permettent à la municipalité de déterminer une philosophie d'intervention et les grandes orientations d'aménagement pour l'ensemble de son territoire, en harmonie avec les intentions d'aménagement des agglomérations contiguës. Le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté et le plan d'urbanisme rendent explicites les objectifs et les intentions d'aménagement pour les différentes fonctions urbaines. Le programme particulier d'urbanisme et le plan d'aménagement d'ensemble précisent ces intentions pour une partie spécifique du territoire. Enfin, le plan de développement en loisir, détermine les orientations de la municipalité en matière de loisir, de culture et de tourisme.

Les secondes mesures sont de nature purement réglementaire. Elles jouissent donc d'une certaine efficacité juridique puisque les municipalités doivent se doter de règlements obligeant les promoteurs et la population à prendre des décisions d'aménagement conformes aux règles établies par elles afin d'assurer un développement harmonieux du territoire. Tel est le cas du zonage, du lotissement, du plan d'implantation et d'intégration architecturale, du remembrement du parcellaire, de l'expropriation et de la réserve de terrain.

SYNTHÈSE
ET CONCLUSION

D'un ensemble de théories relatives à la planification, nous avons extrait, dans la première partie de cet ouvrage, les éléments susceptibles d'être récupérés et utilisés facilement par les praticiens. L'essentiel de chacune a cependant été conservé afin de permettre aux futurs utilisateurs de situer la contribution des auteurs dans l'ensemble des publications passées et récentes. Nous avons regroupé ces approches à l'intérieur de six paradigmes dominants dans le domaine de la planification, à savoir les courants rationaliste, holistique, la planification sociale, le nouvel humanisme, la planification fondée sur l'adaptation des systèmes par les jeux de pouvoir et le courant pragmatique.

L'approche rationaliste consiste en un processus administratif fondé sur l'ingénierie sociale ou le management scientifique dans lesquels l'homme, le travailleur, n'est considéré que comme une machine sans initiative et sans pouvoir de penser. Avant les travaux de Simon, très peu d'ouvrages portant sur l'organisation avaient été publiés; c'est dans ce contexte que ce chercheur a décrit un type d'organisation dans lequel il distingue deux éléments du processus administratif classique : la décision et la réalisation. Il a innové en plaidant en faveur d'une planification qui assure la prise de décision et la réalisation d'un projet.

À la suite de ces travaux, Simon, accompagné cette fois de March, a recensé les ouvrages traitant d'administration et les a regroupés en trois grandes catégories : dans la première, qui découle du management scientifique, la personne est considérée comme un instrument passif, capable de performance, mais non d'initiative; dans la deuxième, l'étude des comportements est centrale : la personne est motivée par les objectifs qu'elle désire atteindre; dans la troisième, l'homme est perçu comme un être avant tout cognitif, capable de décider et de résoudre des problèmes. Une telle analyse a permis à ces auteurs de remette en cause la notion selon laquelle l'homme rationnel prend des décisions « optimales ». Selon eux, celui-ci prend la plupart du temps des décisions satisfaisantes, c'est-à-dire répondant à des critères minimaux de satisfaction. Cette oeuvre, *Organizations,* dans laquelle Simon et March synthétisent leurs travaux a été à l'origine du courant de recherche centré sur les organisations.

Le courant holistique, pour sa part, découle principalement des travaux de Mannheim fondés sur l'hypothèse selon laquelle la planification permet la reconstruction de la société. Pour cet auteur, la croissance des personnes, des organisations et des sociétés procède par stades : découverte fortuite d'abord, invention ensuite et planification enfin. Ce dernier stade constitue un véritable guide susceptible d'orienter le devenir de la société vers des fins souhaitées et souhaitables. Mis à part ses descriptions métaphysiques, Mannheim a véritablement posé les premiers jalons d'une théorie concrète de la planification, soit «l'approche systémique », apparue seulement une vingtaine d'années plus tard en sciences sociales.

Dans la foulée des travaux entrepris pour constituer la théorie fondée sur les relations humaines, Katz et Kahn ont prôné une théorie de l'organisation fondée sur les systèmes plutôt que sur la psychologie personnelle et les relations interpersonnelles. Ils ont adapté la théorie générale des systèmes de Von Bertalanffy aux grandes organisations. Leurs préoccupations portaient sur les aspects psychologiques de la structure sociale afin d'expliquer les relations de cette dernière avec son environnement. Selon eux, contrairement aux systèmes fermés, le système ouvert importe l'énergie de l'extérieur, transforme le produit et le renvoie à l'extérieur.

Autre paradigme, la planification sociale place d'emblée le client au centre du processus de prise de décision. Les services publics, les organisations, n'ont leur raison d'être que pour servir l'individu. Or, généralement, les États et les grandes entreprises utilisent leur pouvoir afin d'orienter les décisions dans un sens qui leur soit favorable. Les systèmes de consultation mis en place par les gouvernements afin de mieux adapter leurs politiques aux besoins de la population ne fonctionnent que partiellement parce qu'ils sont trop complexes pour que celle-ci puisse vraiment

influencer la prise de décision. C'est pourquoi Davidoff a proposé le recours à des « planificateurs avocats » possédant les connaissances appropriées en planification afin de défendre les intérêts de la population.

Le nouvel humanisme s'est pour sa part constitué face aux nombreux échecs de l'approche rationaliste, qui a démontré un manque d'efficacité flagrant dans les choix sociétaux aussi bien dans les pays à économie planifiée - ancienne URSS - qu'occidentaux - guerre du Viêtnam. La théorie de « l'homme radical » de Hampden-Turner s'inscrit dans cette ligne de pensée. L'auteur s'oppose au positivisme et au déterminisme scientifique; il tente de réconcilier la science et l'humain, et appuie son argumentation sur la philosophie existentielle. Selon cette perspective, l'homme peut explorer et choisir ses valeurs ; il a une capacité de synthèse et de retransformation totale. Hampden-Turner a ainsi fourni un cadre explicatif au concept de développement de la personne.

S'opposant également au rationalisme, Friedmann a privilégié un système centré sur les personnes à l'intérieur de groupes restreints dans des relations face à face. La planification « transactionnelle » qu'il a proposée vise à ce que la personne développe une habileté à communiquer réellement et à apprendre très vite pour intégrer les nouvelles connaissances engendrées par le contact avec la réalité.

Après quelques années, Friedmann a révisé sa position et a conçu la théorie de « la bonne société ». Il y prône toujours le dialogue permanent, mais il rejette l'idée selon laquelle la planification constitue un outil ou un moyen d'apprentissage social permettant d'accomplir des tâches dans un système hiérarchisé ou organisé conformément à une structure cellulaire. Il reconnaît dorénavant à la personne et à la société une existence propre, en constante tension dynamique. Selon lui, la structure sociale doit s'organiser sur une petite échelle; l'autorité doit être décentralisée et posséder une autonomie totale. Cette théorie se situe à l'antithèse de la planification sociale puisqu'elle est principalement centrée sur la personne. La bonne société se développe dans les interstices de la planification par une pratique radicale, acte de rébellion contre les forces répressives de l'ordre social établi. Elle ne vise pas à renverser cet ordre, mais à l'humaniser, s'opposant en cela à la pratique révolutionnaire.

Le courant théorique de la planification fondée sur l'adaptation des systèmes par les jeux de pouvoir a par ailleurs donné naissance aux *policy sciences,* c'est-à-dire à l'art d'élaborer des politiques. Alors que les théories rattachées au management scientifique posaient que les organisations ont besoin d'un système de contrôle central afin d'assurer la coordination des opérations, Lindbloom, considéré comme le fondateur des sciences politiques, a démontré dans sa théorie de « l'adaptation mutuelle partisane »

que la coordination s'effectue sans l'intervention d'une agence centrale de contrôle dans des systèmes ouverts. Il a ensuite proposé « l'incrémentalisme », méthode d'intervention visant à induire un changement dans les systèmes sociaux.

Pour sa part, Likert, intéressé à l'entreprise, a conçu une théorie qui rejoint la tendance observée dans les systèmes ouverts. Centrée sur les relations interpersonnelles, celle-ci suggère de mettre en place une structure de participation au moyen de groupes de travail reliés par des coordonnateurs qui appartiennent à plus d'un ensemble afin d'assurer la circulation de l'information de bas en haut et inversement dans la hiérarchie. Cette structure fonctionne pleinement si les superviseurs, les personnes en position de pouvoir, créent un climat de soutien dans tout le système. Ce modèle s'oppose donc également au management scientifique.

L'intervention dans des systèmes ouverts visant à maintenir un projet de société peut cependant nécessiter que des contrôles facilitent ou ralentissent la réalisation d'un projet. La théorie de « la société active » d'Etzioni détermine justement les éléments susceptibles de réduire ou d'augmenter l'aliénation sociale et, conséquemment, de rendre une société plus ou moins active. Selon cet auteur, l'atteinte d'un consensus sociétal élevé entraîne l'acceptation des contrôles sociaux sans augmenter l'aliénation d'une collectivité. Il a donc favorisé le *mixed-scanning* comme moyen de prise de décision afin d'aider un système à évoluer vers une société active.

S'inspirant des travaux réalisés en fonction de l'approche systémique, Crozier et Friedberg ont élaboré un cadre d'analyse stratégique des systèmes d'action concrets. À l'aide d'une démarche purement sociologique, ils ont présenté les éléments d'une problématique de l'action collective. Les théories élaborées jusqu'alors ne semblaient pas, d'après eux, avoir tenu compte des relations de pouvoir qui s'établissent entre les acteurs du système (personnes) ou entre les relais organisationnels (acteurs pertinents extérieurs au système). Ils ont défendu le point de vue selon lequel l'action planifiée ou organisée est utopique parce que les acteurs conservent une marge de liberté qu'ils tentent d'utiliser pour battre le système en brèche, peu importe les mesures de contrôle imposées par la structure. Le système d'action qu'ils ont préconisé prend appui sur un processus de communication qui oblige les personnes à coopérer. En fait, tout comme Mannheim, Friedmann et Hampden-Turner, ces auteurs considèrent que le changement véritable ne peut s'effectuer que par l'apprentissage d'une nouvelle forme d'action collective dans laquelle les acteurs du système découvrent des possibilités d'action originales.

L'approche pragmatique, enfin, ne constitue pas une théorie. Elle prend sa source dans le mouvement antiplanification qui prétend à l'incapacité des systèmes de planifier; elle repose sur le jugement du planificateur qui prend des décisions en fonction de la réalité quotidienne.

Cette revue des principales théories qui ont influé sur la façon de concevoir la planification nous a permis de proposer un cadre de référence théorique servant à définir l'objet de ce processus, de préciser la nature et les particularités des organisations de loisir, de déterminer les conditions de pratique du loisir et d'élaborer un modèle de détermination des besoins pour la planification en loisir. L'examen des définitions du loisir nous a cependant conduit à un cul-de-sac lorsqu'il s'est agi de préciser la nature de l'équipement de loisir. Il nous a alors fallu recourir au sens commun pour convenir d'appeler « équipement de loisir » tout équipement visant prioritairement à permettre la tenue d'activités généralement reconnues comme étant de loisir.

Dans le contexte de l'organisation des activités de loisir, nous avons fait ressortir l'originalité des associations sans but lucratif par rapport à l'entreprise privée. Elles se distinguent particulièrement de cette dernière par leur structure, leur mode de recrutement des bénévoles et les conditions de base essentielles à l'amélioration de leur performance. Il est important de noter que dans ce genre d'organisme où les personnes s'engagent sans obligation, il ne suffit pas de parler ou de penser à la participation, il faut surtout savoir comment susciter cette dernière et la maintenir.

La planification d'un équipement de loisir exige en outre la connaissance de l'usage auquel il est destiné. Or, l'examen des déterminants de la pratique du loisir ouvre la possibilité à un service, à un organisme ou à une entreprise de loisir de préciser la demande et la façon la plus adéquate de satisfaire cette dernière. Dans ce contexte, nous avons préféré le terme « demande » à celui de « besoin » qui renvoie trop souvent aux besoins fondamentaux de l'être humain. Cette précision conceptuelle apportée, nous avons proposé un modèle de détermination des besoins pour la planification en loisir qui permet de mettre en évidence les carences d'un système. En fait, la différence entre l'offre et la demande indique les besoins ou les écarts qu'une collectivité devrait combler afin de satisfaire la demande en loisir de la population.

Une fois admis ces préalables théoriques et conceptuels, une description de l'opérationnalisation du cadre de référence théorique s'imposait. Nous avons donc opté pour le recours à l'approche systémique et à la planification stratégique dans la détermination des éléments de base d'un processus de planification adapté aux équipements de loisir. L'approche

systémique permet en effet de circonscrire les limites d'un système soumis à la planification, d'identifier les éléments qui en font partie, les réseaux de communication et les centres de décision. La planification ne s'effectue plus seulement en fonction des éléments internes d'une organisation, mais aussi compte tenu des facteurs externes susceptibles de modifier son environnement et ses politiques. Le recours à la planification stratégique impose pour sa part à l'organisation l'obligation de faire contribuer tous ses membres à la recherche et à la définition des objectifs et des moyens les plus appropriés afin de remplir son mandat. Le succès de ce type de planification repose néanmoins en grande partie sur le désir et la volonté des décideurs de participer et d'accepter de se laisser influencer par ce processus.

La contribution de ces deux systèmes théoriques nous a permis de mettre au point un processus de planification adapté aux équipements de loisir comportant neuf phases subdivisées en trois étapes : 1) les études préalables, qui précisent les éléments justifiant le bien-fondé ou non d'un projet; 2) le programme d'aménagement, qui fournit la description et les détails nécessaires à sa réalisation; et 3) les opérations postprogrammes, qui conduisent à la réalisation et à l'évaluation du projet.

Après avoir présenté les fondements théoriques et les stratégies d'intervention privilégiées afin d'assurer la réalisation des projets, la deuxième partie de ce volume décrit une série de moyens permettant au spécialiste en loisir de circonscrire correctement les besoins ou la demande. Celui-ci devrait ainsi être mieux en mesure de prendre des décisions relativement à la valeur des projets et de vérifier s'ils répondent aux besoins véritables de la collectivité. Une revue exhaustive des plans et techniques utilisés pour justifier l'implantation de projets ou pour réorienter les politiques ou les services de loisir au niveau local, régional ou national nous a conduit à déterminer quatre approches dominantes : participative, normative, instrumentale et fondée sur l'utilisation de modèles. Cette classification se fonde sur la comparaison des différentes techniques utilisées afin de recueillir les données sur le terrain.

L'approche participative est surtout privilégiée lorsqu'il s'agit d'introduire la dimension sociopolitique dans le processus de planification et d'assurer la réalisation du plan. Les techniques les plus couramment utilisées sont le forum, la table ronde, le remue-méninges, la consultationéclair, la discussion dirigée de groupe ou *focus group,* la technique synergique, le jeu de rôles, la simulation, l'opinion d'experts et le sommet. Il convient cependant de noter que la participation des citoyens au processus de planification n'est souvent qu'un leurre, car la demande est habituellement issue des représentants de la même classe sociale que ceux

qui édictent déjà des normes ou imposent des modes de vie particuliers. Cette approche maintient, protège et renforce généralement le système établi.

L'approche normative est la plus simple et la moins coûteuse. Ses vertus lui attirent beaucoup d'adeptes, autant parmi les professionnels de la planification que chez les décideurs. Elle est utilisée plus spécifiquement lorsqu'on désire élaborer des plans de développement, évaluer les besoins d'équipements, rationaliser les choix politiques et mesurer l'efficacité des services de loisir. Elle comporte trois techniques classiques, fondées sur le taux de population, le pourcentage de l'espace et la capacité de charge d'un équipement, et une technique expérimentale, la technique innovatrice, dénommée ainsi par Gold en 1973. Aucune de ces techniques n'échappe cependant à la principale critique faite à l'endroit des normes, à savoir qu'elles n'évaluent réellement ni la demande ni les besoins. S'ajoute à cette énumération la technique visant la construction de normes relatives au niveau de service mise au point par la *National Recreation and Park Association* et la *American Academy for Park and Recreation Administration* en 1996 qui proposent un processus prenant appui sur l'évaluation des besoins en loisir d'une collectivité.

L'approche instrumentale regroupe pour sa part les instruments de recherche classiques dans le domaine des sciences sociales, c'est-à-dire l'entrevue, le questionnaire et les grilles d'observation. Dans le cadre de la planification, ces outils servent principalement à la collecte des informations requises à l'évaluation des services de loisir, à la détermination des préférences individuelles des usagers, du sens et de l'intensité des développements, et à la quantification de la demande d'équipements. Il convient cependant de se rappeler que chaque projet de planification requiert la production d'instruments conçus spécifiquement pour atteindre ses objectifs. Les techniques les plus utilisées sont l'enquête directe auprès des personnes ou auprès des organismes communautaires, l'observation directe sur le terrain, l'estimation qualitative de l'activité et l'estimation du niveau de satisfaction de l'usager. La difficulté majeure reliée à l'emploi de ces techniques réside dans la capacité de concevoir un instrument qui permette d'obtenir des données suffisamment précises pour établir un lien logique entre les observations enregistrées et la demande.

L'approche fondée sur l'utilisation de modèles se distingue nettement de l'approche instrumentale par le mode complexe de traitement des données nécessaires à l'évaluation de la demande et par l'utilisation de sources secondaires d'information. Les techniques que l'on peut regrouper sous cette approche se subdivisent elles-mêmes en cinq grandes catégories : les techniques de projection, les modèles de gravité, les modèles fondés sur l'approche systémique, la technique analogique et les

techniques d'allocation des ressources. Les planificateurs utilisent cette approche afin d'évaluer le rythme de croissance de la demande en loisir, de mener des études d'opportunité et de faisabilité des nouveaux projets, de calculer la capacité d'attraction d'un équipement de loisir et d'établir des priorités de développement.

Les techniques de projection, soit des tendances passées, soit des facteurs causaux, soit encore des variables socioéconomiques peuvent quant à elles s'utiliser pour des calculs de prévision à court terme, (un à trois ans) dans des milieux stables sur les plans économique et politique. Toutefois, elles sont statiques, et on ne sait jamais si leurs variables mesurent les causes ou simplement les effets d'une situation.

Les modèles de gravité appliqués aux équipements de loisir s'inspirent directement de la loi de la gravitation universelle de Newton. Ils ont été principalement utilisés pour la prévision de la demande de parcs régionaux, provinciaux et nationaux, de réservoirs et de rivières. Leur niveau de généralisation est très réduit, ce qui en limite l'usage dans des cadres plus larges d'analyse de la demande. Par surcroît, leurs fondements théoriques demeurent à établir dans le domaine des sciences humaines.

L'adaptation de l'approche systémique à l'étude de la demande en loisir a permis d'introduire des variables qui prennent en considération à la fois les données socioéconomiques et les dimensions d'offre et de lieu d'origine des clientèles. Deux plans ont été élaborés sur ce modèle. Il s'agit du *Park and Recreation Information System (PARIS)* et du *Outdoor Recreation Planning in Michigan by a Systems Analysis Approach (RECSYS).* Bien qû ils soient plus sophistiqués que les précédents, ces modèles demeurent statiques ; ils atteignent toutefois un plus haut degré de précision dans l'évaluation de la demande actuelle et de la demande actuelle projetée. Leur complexité oblige l'utilisation d'un grand nombre de données et le concours de spécialistes de la recherche opérationnelle, ce qui en élève le coût et pose un obstacle majeur à leur popularisation.

La technique analogique procède plutôt par comparaison avec des projets similaires à ceux que l'on désire implanter. Elle repose sur le postulat selon lequel la réalisation d'un projet est justifiée dans un milieu qui possède les mêmes caractéristiques qu'un milieu de référence où le projet a été effectué avec succès. Toutefois, si l'identité entre les deux milieux n'est pas démontrée, cette façon de déterminer la demande est purement aléatoire.

Enfin, nous avons examiné les différentes techniques d'allocation des ressources qui offrent aux organisations un éventail assez large de moyens pour répartir leurs ressources. Huit techniques sont offertes

actuellement aux organisations. Il s'agit de la détermination d'un quotient d'opportunité, du niveau de responsabilité des organismes dans la dispensation des activités, du prorata de l'offre, d'un index des besoins et des ressources, de normes internes dérivées des rapports de participation, d'un indice des besoins communautaires effectifs, d'un niveau de service et d'un modèle fondé sur la réduction des contraintes contextuelles à la participation. Seules la technique de Staley, qui consiste en l'élaboration d'un index des besoins et des ressources, celle d'English, reposant sur certains indices des besoins communautaires effectifs, et celle de Soubrier, présentant un modèle fondé sur la réduction des contraintes contextuelles à la participation, satisfont au critère de simplicité nécessaire à l'application courante par les praticiens d'une technique d'allocation des ressources. Les autres sont élaborées à titre purement expérimental.

Pour pallier les insuffisances des différentes approches, la plupart des planificateurs ont recours à une approche éclectique ou combinée, qui consiste à sélectionner les techniques susceptibles de leur permettre d'atteindre leurs objectifs de planification sans tenir compte des approches telles que nous les avons décrites dans la deuxième partie de ce livre.

Après avoir montré comment la planification prend appui sur un ensemble de théories et de méthodologies, il convenait de bien illustrer comment la réalisation des projets s'insère dans une réalité spatiale, sur un territoire concret. Tel était l'objectif de la troisième partie du volume, qui porte plus particulièrement sur le fait québécois. Nous y avons d'abord tracé un bref historique de l'évolution du cadre juridico-administratif relativement à l'acquisition et à la transformation du pouvoir des gouvernements locaux. Il en ressort que le développement du Québec a suivi les grands courants continentaux aux niveaux de l'évolution technologique, de l'industrialisation et de la concentration urbaine.

L'intervention sur le territoire nécessite une connaissance minimale de la structuration de l'espace au niveau local et régional. Sur le plan local, nous avons décrit, d'une part, les éléments contribuant à la vie démocratique et, d'autre part, les niveaux de planification habituellement utilisés en milieu urbain à des fins de loisir. Sur le plan régional, nous avons présenté la genèse et l'évolution des municipalités régionales de comté, des communautés urbaines et des régions administratives. Les débats actuels relativement à la réorganisation du palier municipal laissent présager de nombreux changements à court terme malgré ceux déjà intervenus ces 20 dernières années.

La planification n'a de sens que si les plans élaborés peuvent se réaliser concrètement dans le milieu. C'est pourquoi nous avons passé en revue les principaux moyens d'intervention permettant de contrôler

l'utilisation du sol. Le premier instrument présenté est le schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté. Il fournit des objectifs et un cadre général à l'aménagement. Il ne constitue pas uniquement un instrument de contrôle; il permet aussi de clarifier les options d'aménagement qui favorisent le développement récréotouristique d'une MRC et d'une région.

Le plan d'urbanisme est l'instrument privilégié de développement du territoire d'une municipalité. Il oblige une ville à déterminer les grandes orientations d'aménagement en fonction du bien-être de la collectivité. Il attribue des vocations particulières à certains secteurs afin de protéger les résidants des contraintes ou des risques dus à l'environnement physique afin de maximiser l'utilisation des ressources et surtout de faire en sorte que les usages dans chaque secteur soient compatibles avec ceux des autres zones et ne les gênent pas. Ce plan oriente donc le développement et précise les équipements collectifs nécessaires - entre autres, les parcs et les espaces verts.

Le plan de développement en loisir est l'instrument privilégié du spécialiste en loisir quand il s'agit de déterminer les équipements nécessaires afin de répondre aux besoins de la population locale et, si le potentiel récréatif de la ville le permet, pour contribuer à l'activité économique grâce à la promotion d'activités touristiques. Outre qu'il sert de guide aux urbanistes dans l'attribution et la localisation des équipements collectifs de loisir à insérer dans le plan d'urbanisme, il fournit l'occasion à un service de loisir de réévaluer systématiquement son intervention - sur les plans de sa philosophie, de sa gestion, de ses programmes et de ses équipements - et de proposer de nouvelles pistes pour s'adapter aux besoins et à l'évolution de la collectivité.

Le schéma d'aménagement, le plan d'urbanisme et le plan de développement en loisir sont des instruments qui contiennent des éléments de prospective. Ils tentent de saisir les besoins des populations actuelles et futures. Le programme particulier d'urbanisme et le plan d'aménagement d'ensemble sont pour leur part des instruments qui détaillent et complètent le plan d'urbanisme pour certaines parties de la municipalité qui nécessitent une intervention plus directe afin d'assurer la réalisation de grands projets d'urbanisme menés directement soit par la municipalité, soit par l'intermédiaire de promoteurs immobiliers. Les autres instruments - le zonage, le lotissement, le plan d'implantation et d'intégration architecturale, le remembrement parcellaire, l'expropriation et la réserve de terrain - contribuent à la réalisation des idées ou des projets prévus en créant des conditions favorables ou en déterminant des conditions de réalisation équitables pour tous les promoteurs.

APPENDICE A

DOCUMENT CADRE SOMMET RÉGIONAL DU SPORT

MAURICIE

LE SPORT EN MAURICIE : UN PROJET COLLECTIF

Préparé par

Conseil des loisirs de la Mauricie inc.

mai 1987

PREAMBULE

La tenue d'une finale provinciale des Jeux du Québec est l'occasion pour évaluer, ou à tout le moins pour constater, le niveau de développement du sport en Mauricie. Depuis nombre d'années, plusieurs se demandent comment se fait-il que notre région ne puisse pas mieux figurer lors de ces jeux ? Diverses réponses sont fournies, par exemple :

- l'absence de la région dans certaines disciplines ;
- le manque d'heures d'entraînement;
- le manque d'entraîneurs compétents ;
- l'insuffisance de clubs en région;
- le manque de soutien de la part des structures d'accueil publiques.

Après les Jeux de Dolbeau et de Charlesbourg en 1985, le Conseil des Loisirs de la Mauricie et quelques organismes ont mis sur pied un certain nombre d'actions précises susceptibles de concourir à corriger nos faiblesses : programme de formation des entraîneurs, soutien accru aux clubs sportifs et concertation des associations régionales sportives. Les résultats sont aujourd'hui difficiles à mesurer, toutefois force nous est de constater que l'on ne sent pas de mouvement régional ayant comme fondement l'amélioration du développement du sport en Mauricie. Des gens, des organismes à gauche et à droite font des efforts, d'autres s'interrogent mais il y a encore des problèmes à surmonter et ceux-ci *doivent être solutionnés collectivement.*

1. UN PROJET COLLECTIF

La réalisation d'un 1er Sommet régional du sport en Mauricie.

1.1. Contexte

- *Définition adoptée au plan québécois*

Le développement sportif de base est un processus qui consiste à mettre en situation des Québécois et des Québécoises et plus particulièrement les jeunes de 22 ans et moins pour leur permettre de s'initier, de se récréer et de se perfectionner par le biais d'une pratique sportive reconnue en vue d'un développement optimal de leurs capacités.

- Définitions des concepts utilisés

Mise en situation Offrir une diversité de programmes et multiplier les occasions de rencontres sous forme d'entraînement ou de compétitions.

Des Québécoises) Une cible particulière et non pas tous les Québécois, toutefois les programmes et stratégies sont planifiés pour les deux sexes.

22 ans et moins Le focus des interventions étant situé dans les clientèles de moins de 22 ans.

S'initier Connaissance de la discipline et de ses techniques de base vers une découverte de la dimension compétition.

Se récréer À travers les diverses options disponibles, l'individu peut choisir d'utiliser un programme à des fins récréatives.

Se perfectionner Une fois les qualités de base acquises, l'individu doit retrouver les conditions lui permettant de parfaire ses habiletés.

Pratique sportive reconnue Utiliser la gamme d'activités régies par un code prédéterminé et reconnu aux fins d'appellation sport.

Développement optimal des potentiels Offrir un encadrement qui reconnaît les différents niveaux de talents et permettre à chacun de développer ses qualités.

1.2. Limite des contenus

Seront abordées les dimensions supralocales* du sport, à savoir les problèmes ou les solutions qui doivent faire l'objet d'échanges et de prises de position entre plusieurs partenaires.

2. LES BUTS

Faire une prise de conscience collective à l'égard du développement sportif en Mauricie et la partager entre organismes concernés.

* Supralocales étant entendues comme ce qui dépasse les cadres d'un organisme.

- Trouver les solutions capables de concourir à l'amélioration du développement sportif.
- Amener les intervenants municipaux, scolaires et privés à s'engager en rapport avec les actions qui les concernent.

3. LES INTERVENANTS CONCERNÉS

Le Conseil des Loisirs de la Mauricie

Les municipalités

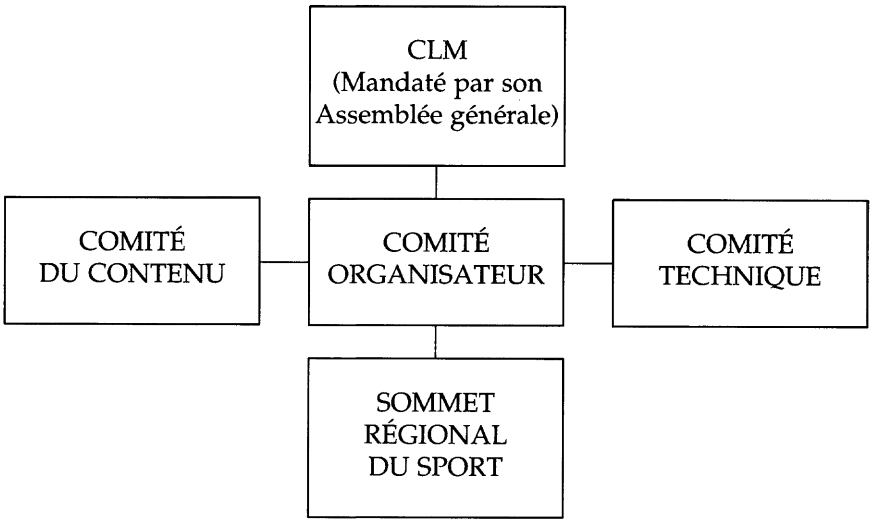
Les institutions scolaires

Les associations régionales unies et multisports

Les clubs sportifs

L'entreprise privée

4. LA STRUCTURE D'ORGANISATION



4.1. Le comité organisateur

4.1.1. Mandat

Réaliser le Sommet régional du sport dans le respect des orientations retenues.

4.1.2. Composition

Principes : les organismes nommeront leurs représentants ;

les représentants seront élus ; lors des réunions ils peuvent être accompagnés de conseillers techniques.

Milieu municipal : 9 membres

- Agglomération de Trois-Rivières, Trois-Rivières-Ouest et Cap-de-la-Madeleine	1 représentant
- Autres municipalités de la MRC de Francheville	1 représentant
- Agglomération de Shawinigan, Shawinigan-Sud et Grand-Mère	1 représentant
- Autres municipalités de la MRC du Centre Mauricie	1 représentant
- Agglomération de Louiseville et Saint-Antoine-de-la-Rivière-du-Loup	1 représentant
- Autres municipalités de la MRC de Maskinongé	1 représentant
- Agglomération de Saint-Tite, ville et paroisse	1 représentant
- Autres municipalités de la MRC de Mékinac	1 représentant
- Municipalités de la MRC du Haut-St-Maurice	1 représentant

Milieu scolaire : 8 membres

- Commission scolaire régionale de la Mauricie	1 représentant
- Commission scolaire régionale des Vieilles Forges	1 représentant
- Commissions scolaires locales :	
- Territoire nord (territoire CSRM et Haut-St-Maurice)	1 représentant
- Territoire sud (territoire CSRVF)	1 représentant
- Cégep	2 représentants
- UQTR	1 représentant
- Écoles privées	1 représentant

Milieu associatif : 9 membres

- Associations sportives/hiver	3 représentants
- Associations sportives/été	3 représentants
- Association régionale du sport scolaire	1 représentant
- Conseil des Loisirs de la Mauricie	1 représentant
- Entreprise privée	1 représentant

Le président du sommet

- Individu choisi pour ses capacités de leader sportif

4.1.3. Rencontres prévues

Septembre 1987	• Adopter les orientations. • Adopter les étapes détaillées. • Adopter le budget.
Janvier 1988 (avant le 15)	• Bilan de la phase de consultation. • Information sur le déroulement des forums territoriaux. • Décision sur le déroulement du Sommet.
Mars 1988	• Rencontre du comité organisateur élargi avec l'ajout des représentants d'organismes qui interviendront lors du Sommet. • Pour information sur le déroulement du sommet. • Pour décision sur la déclaration liminaire.
Avril 1988 (14-15)	• Tenue du Sommet.
Juin 1988	• Adoption du rapport final et évaluation de la démarche.

4.2. Le comité du contenu

4.2.1. Mandat

Préparer les dossiers de contenu nécessaires à l'atteinte des objectifs du Sommet.

4.2.2. Composition

- UQTR* (préside le comité)	1 représentant
- MLCP-04	1 représentant
- MLCP (direction du sport)	1 représentant
- CLM (secrétaire du comité)	1 représentant
- ARSSM	1 représentant
- Municipalités	2 représentants
- Association régionale unidisciplinaire	1 représentant

4.3. Le comité technique

4.3.1 Mandat

Voit à la planification, à l'organisation et au déroulement des rencontres disciplinaires et de territoires.

4.3.2. Composition

- UQTR** (préside le comité)	1 représentant
- MLCP-04 (communication)	1 représentant
- CLM (secrétaire du comité)	1 représentant
- Fédération des Caisses Pop.	1 représentant

* Soutient le comité par l'implication du module de récréologie

** L'UQTR (module génagogie) assume l'exécution des tâches d'organisation de rencontre.

5. LA DÉMARCHE GÉNÉRALE ET LES ÉCHÉANCES

ÉTAPES	ÉCHÉANCE	DÉTAILS
	A. Planification	
1. Décision de réaliser le Sommet	26 mai 87 juin - août 87	En assemblée générale, les membres du CLM se prononcent sur le projet.
2. Planification et mise en place de la structure		Le CLM à titre d'organisme de soutien procède à la réalisation de cette étape.
	B. Consultation	
3. Information et sensibilisation	juin et août 87	D'abord information par les médias ensuite information à tous les organismes sportifs, le CLM en est responsable.
4. Rencontres disciplinaires et de territoires	sept. - oct. 87	Rencontres disciplinaires (30) et de territoires (6), sous la responsabilité des comités du contenu et technique. Objectifs - échange préliminaire - information sur la grille « problématique » et perspectives par disciplines.
5. Remise des grilles sur la problématique	15 nov. 87	Les intervenants retournent au comité du contenu, leur grille remplie.
6. Bilan de la problématique	décembre 87	Le comité du contenu réalise le bilan sur la problématique et les perspectives qui serviront de document de travail pour les forums territoriaux.
	C. Décision	
7. Tenue des forums territoriaux	15 janvier 88 15 février 88	Tous les intervenants par territoires de MRC se rencontrent (peut nécessiter 2 rencontres) pour - partager le bilan - faire consensus sur les solutions - identifier les intervenants concernés par les solutions ainsi que les ressources nécessaires - prioriser des activités Chacun repart avec la responsabilité de préparer sa position officielle sur chacun des éléments qui le concerne pour le Sommet.
S. Tenue du Sommet régional	14-15 avril 88	Chacun des intervenants se présente avec ses positions qui se concrétiseront en engagements.

6. TENUE DU SOMMET

6.1. Esquisse de déroulement

- Ouverture
- Déclaration liminaire sur les orientations générales du développement du sport en Mauricie.
- BLOC 1 : disciplines d'été (note : moyenne 10 minutes par discipline)
- BLOC 2 : disciplines d'hiver
- BLOC 3 : Thèmes régionaux - ex.: formation des entraîneurs
- Clôture • évaluation
  • suivi

6.2. Programme préliminaire

Jeudi : Banquet d'ouverture 18 h 00
Conférence de prestige
Déclaration liminaire

Vendredi :	9 h 00	Discipline d'été
	11 h 30	Discipline d'hiver
	12 h 00	Dîner
	14 h 00	Discipline d'hiver (suite)
	16 h 00	Thèmes régionaux
	16 h 45	Évaluation suivi
	17 h 00	Clôture - cocktail

6.3. Gérance de sièges

Les gérants de sièges ce sont les membres du comité organisateur du Sommet, auxquels s'ajoutent un représentant du caucus des députés de la région, des représentants du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche et des représentants d'organismes sportifs québécois. De plus, d'autres organismes interpellés pour agir dans les solutions, occuperont

temporairement un siège pour faire part de leur position. Par exemple, pour l'agglomération de Shawinigan, Shawinigan-Sud et Grand-Mère, si la Ville de Shawinigan occupe le siège, et si la Ville de Grand-Mère est appelée à intervenir, la Ville de Shawinigan lui cédera sa place pour la circonstance. C'est le même procédé pour tous les autres. De fait, l'organisme appelé à intervenir prend la place de son représentant.

La décision se prend par les organismes concernés et est appuyée par l'ensemble.

Appendice B

CLASSIFICATION DES PARCS, DES ESPACES VERTS ET DES COULOIRS DE VERDURE[1]

La classification suivante est destinée à servir de guide au niveau local; elle reprend la classification antérieure[2] des parcs, des espaces de loisir et des espaces verts pour y ajouter la dimension des besoins des collectivités locales. Le principal changement consiste en l'inclusion des sites de parcs-écoles, des terrains d'athlétisme, des équipements de loisir et parcs privés, des espaces et réserves naturels ainsi que des couloirs de verdure.

Le système de classification recommandé pour les couloirs de verdure est tout à fait nouveau et reflète la nécessité de planifier dans le détail ces équipements conçus pour assurer le transport léger, lent et non motorisé.

La classification des couloirs de verdure permettra aux collectivités locales de planifier l'aménagement des équipements conçus pour la circulation légère de manière aussi complète qu'elles le font pour les parcs, les espaces verts, les terres publiques et les systèmes de transport motorisé.

1. Traduction de Diane Leclerc, extraite de James D., Mertes et James R., Hall *(1996). Park, Recreation, Open Space and Greenway Guidelines.* Ashburn, Virginie *National Recreationand Park Association, p. 93-95.*
2. Il s'agit de *Recreation, Park and Open Space Standards and Guidelines,* publié par la *National Recreation and Park Association* en *1983.*

Cette approche globale permettra de définir un système complet d'équipements destinés à la circulation légère, s'harmonisant avec le système de parcs, d'espaces verts, d'utilisation du sol et de transport général d'une ville aussi bien qu'avec celui des collectivités et des régions adjacentes. La figure 4.1 illustre la gamme des usages et des niveaux d'habileté des usagers à laquelle les couloirs de verdure doivent correspondre.

FIGURE 4.1.
Étendue des besoins relatifs aux couloirs de verdure

Besoins potentiels : Loisir
Transport quotidien ou transport alternatif
Santé et condition physique Observation de la nature • Contacts sociaux

Niveau d'habileté potentiel (cyclistes)

Groupe A. Cyclistes avancés : Individus expérimentés capables d'évoluer dans la plupart des conditions de circulation. Ils constituent la majorité des utilisateurs habituels de rues principales et collectrices. On doit leur garantir des accès directs, le moins d'arrêts possible et de l'espace suffisant.

Groupe B. Cyclistes débutants : Adultes ou adolescents qui commencent à faire du vélo ou qui en font seulement de temps à autre ; ils ont moins confiance en leur capacité de circuler sans l'aide d'aménagements spécialement conçus pour les bicyclettes. Parmi eux, certains vont développer de meilleures habiletés et passer au niveau avancé. On doit leur garantir des accès faciles à destination (trajets directs de préférence), des rues à vitesse réduite ou à circulation légère ou des équipements spécifiquement destinés aux bicyclettes.

Groupe C. Jeunes cyclistes : Enfants qui sont initiés par leurs parents à la circulation dans la rue. On doit leur garantir l'accès aux lieux qu'ils sont susceptibles de fréquenter dans leur voisinage (écoles, équipements de loisir, magasins), aux rues résidentielles à vitesse réduite et à circulation légère, aux voies séparées de celles des véhicules motorisés clairement identifiées sur les rues principales et collectrices, ainsi qu'aux pistes cyclables.

Source : *Manuel: Selecting Roadway Design Treatments to Accomodate Bicyclists (FHWA-RD-92-073), Federal Highway Administration and Brauer & Associates, Ltd.*

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble de la classification des parcs et espaces verts de loisir ainsi que des couloirs de verdure.

Classification des parcs, des espaces verts et des couloirs de verdure

Classification des parcs et des espaces verts

Classification	Description générale	Critère de localisation	Critère de dimension	Application des normes relatives au niveau de service	Norme de 1983[3] N^bre d'acres par 1 000 habitants
Mini-parc	Destiné à satisfaire certains besoins de loisir limités, isolés ou particuliers.	À moins de 1/4 de mille des résidences.	Entre 2 500 pi^2 et un acre.	Oui	0,25 à 0,5
Parc de voisinage	Unité de base du système de parcs urbains ; sert de point d'attraction pour les loisirs et les rencontres des personnes du voisinage ; favorise le loisir non structuré, actif ou passif.	À 1/4 à 1/2 mille des résidences ; non séparé par des rues non résidentielles ou autres barrières physiques.	Dimension minimale : 5 acres ; dimension optimale : 5 à 10 acres.	Oui	1 à 2
Parc-école	Selon les circonstances, l'aménagement d'un parc sur un site d'école peut satisfaire aux besoins d'espace habituellement comblés par d'autres types de parcs comme les parcs de voisinage ou de quartier, les complexes sportifs et autres équipements spéciaux.	Déterminée par la localisation de la propriété de l'arrondissement scolaire.	Variable selon la fonction.	Oui – mais ne doit pas comptabiliser les seules utilisations scolaires.	–
Parc de quartier	À vocation plus importante que le parc de voisinage ; favorise la satisfaction des besoins de loisir des habitants du quartier, la préservation de paysages pittoresques et d'espaces verts.	Déterminée par la qualité et la pertinence du site ; dessert habituellement 2 unités de voisinage ou plus, à une distance de 1/2 à 3 milles.	Variable selon les utilisations prévues ; habituellement entre 30 et 50 acres.	Oui	5 à 8

3. Cette colonne reproduit les normes que proposait la *National Recreation and Park Association* en 1983. Elle ne fait pas partie du tableau original du guide publié en 1996.

Classification des parcs et des espaces verts **(suite)**

Classification	Description générale	Critère de localisation	Critère de dimension	Application des normes relatives au niveau de service	Norme de 1983 N^bre d'acres par 1 000 habitants
Grand parc urbain	À vocation plus importante que les parcs de quartier ; utilisé lorsque les parcs de voisinage et de quartier ne satisfont pas aux besoins de la collectivité ; favorise la satisfaction des besoins de loisir des habitants de la ville, la préservation de paysages pittoresques et d'espaces verts.	Déterminée par la qualité et la pertinence du site ; dessert habituellement toute la population de la ville.	Variable selon les utilisations prévues ; dimension minimale : 50 acres ; dimension optimale : 75 acres ou plus.	Oui	5 à 10
Espace naturel	Espace protégé aux fins de préservation de ressources naturelles de qualité, de paysages exceptionnels, d'espaces verts et de zones tampon visuelles esthétiques.	Déterminée par la disponibilité et la richesse de la ressource.	Variable	Non	Variable
Couloir de verdure	Relie les éléments du système de parcs de manière à former un réseau continu de verdure.	Déterminée par la disponibilité et la richesse de la ressource.	Variable	Non	Variable
Complexe sportif	Réunit des terrains de sports très utilisés et les équipements connexes sur des sites plus importants et moins nombreux situés en des endroits stratégiques dans la ville.	Sites répartis selon les besoins dans l'ensemble de la ville.	Selon la demande projetée. Dimension minimale : 25 acres ; dimension optimale : 40 à 80 acres.	Oui	–
Équipement monovalent	Recouvre un grand nombre de parcs et d'équipements de loisir destinés à une seule fin particulière.	Variable selon l'utilisation particulière.	Variable	Selon le type d'usage	Variable
Parc ou équipement de loisir privé	Parcs et équipements privés contribuant au système public de parcs et de loisir.	Variable selon l'utilisation particulière.	Variable	Selon le type d'usage	–

Classification des espaces linéaires				
Classification	**Description générale**	**Description de chaque type**	**Application des normes de niveau de service**	**Norme de 1983**
Sentier	Sentier polyvalent situé dans un couloir de verdure, un parc ou un espace naturel ; doit présenter un potentiel récréatif et s'harmoniser avec le milieu naturel.	Type I : Sentier séparé ou monovalent, à surface dure, conçu pour la marche, le vélo ou le patinage à roues alignées. Type II : Sentier polyvalent, à surface dure, conçu pour la marche, le vélo ou le patinage à roues alignées. Type III. Sentier de nature pour la randonnée pédestre, à surface dure ou souple.	Sans objet	Sans objet
Sentier de liaison	Sentier polyvalent aménagé pour le déplacement sécuritaire des piétons entre les parcs et à travers la ville. La fonction de transport y est aussi importante que celle de loisir.	Type I : Sentier séparé ou monovalent, à surface dure, conçu pour la marche, le vélo ou le patinage à roues alignées, *aménagé sur une emprise indépendante* (p. ex. ancienne emprise de voie ferrée). Type II : Sentier séparé ou monovalent, à surface dure, conçu pour la marche, le vélo ou le patinage à roues alignées, *aménagé sur l'emprise d'une route.*	Sans objet	Sans objet
Voie cyclable sur route	Partie de la chaussée destinée à assurer la sécurité des cyclistes en les séparant de la circulation motorisée.	Chaussée désignée : Portion désignée de la route à l'usage prioritaire ou exclusif des cyclistes. Bande cyclable : Portion partagée de la route qui comporte une séparation entre les cyclistes et les véhicules, telle qu'un accotement, des bollards, etc.	Sans objet	Sans objet
Sentier cyclable tout-terrain	Sentier situé en dehors des routes et destiné à l'usage des bicyclettes tout-terrain.	Sentier à boucle, monovalent, généralement situé dans les grands parcs et les espaces naturels.	Sans objet	Sans objet

Classification des espaces linéaires **(suite)**

Classification	Description générale	Description de chaque type	Application des normes de niveau de service	Norme de 1983
Piste de ski de fond	Piste aménagée pour la pratique du ski de fond traditionnel ou pratiqué avec la technique du patinage.	Piste en boucle, généralement située dans les grands parcs et les espaces naturels.	Sans objet	Sans objet
Piste d'équitation	Piste aménagée pour la promenade à cheval.	Piste en boucle, généralement située dans les grands parcs et les espaces naturels. Parfois aménagée également pour la pratique de la promenade et de la bicyclette tout-terrain si l'on peut éviter les conflits.	Sans objet	Sans objet

Appendice C

NORMES D'ESPACE APPLICABLES AUX ÉQUIPEMENTS[1]

Les normes d'espace applicables aux équipements servent à déterminer la quantité d'espace exigée pour un équipement de loisir particulier (p. ex. un terrain de jeux, une aire de pique-nique ou un terrain de softball).

Les normes applicables aux équipements de loisir ont très peu changé au cours de la dernière décennie. Cependant, compte tenu des modifications substantielles apportées au calcul du niveau de service, nous avons opté, dans la présente édition, pour une approche beaucoup plus respectueuse du jugement des membres de la collectivité en ce qui a trait au classement des types de parcs. Une étude récente portant sur l'utilisation des normes de la *NRPA (1983)* indique en effet que peu de répondants estiment que des normes minimales nationales peuvent être prescrites pour chaque type de parcs.

Dans cette partie, nous présentons des normes d'équipements/ activités applicables à un ensemble d'équipements qu'on peut considérer comme élémentaires pour la pratique du loisir. Il importe de se rappeler que lorsqu'un planificateur doit déterminer la dimension d'un parc, il ne

1. Traduction de Diane Leclerc, extraite de James D., Mertes et James R., Hall (1996). *Park, Recreation, Open Space and Greenway Guidelines,* Ashburn, Virginie, *National Recreation and Park Association, p. 93-95.*

doit pas seulement considérer le niveau de service, mais aussi la quantité d'espace nécessaire pour l'aménagement et l'utilisation sécuritaire des équipements tels que les terrains de jeux et de volleyball. De nos jours, on prévoit plus d'espace à diverses fins : p. ex., pour le stationnement en dehors de la rue, les spectateurs, la séparation des équipements et les aménagements secondaires (commodités, etc.).

Une collectivité peut opter pour un ensemble d'équipements qui lui semble le plus adapté aux besoins des citoyens. Le tableau suivant est tiré de notre publication de 1983, mais doit être utilisé par les planificateurs en tant que guide et non que vérité absolue. Cette approche semble plus appropriée au contexte actuel où les citoyens jouent un rôle de plus en plus considérable dans la définition du genre de parcs et d'équipements qu'ils souhaitent pour leur communauté. Comme on l'a dit et répété très souvent, les directeurs de loisir et parcs doivent faire en sorte qu'il y ait suffisamment d'espace pour les parcs, que cet espace soit bien localisé et que les personnes puissent l'utiliser. On peut transformer les équipements des parcs à mesure que changent les besoins, les goûts, les appareils et les choix de loisirs, mais si on arrive à court d'espace, une telle lacune risque d'être difficile et coûteuse à combler.

Une étude récente a révélé l'existence de différences considérables dans l'aménagement des équipements entre les 38 services de loisir récipiendaires de médailles d'or nationales de 1985 à 1992. Or, ce laps de temps correspond à la période où les normes de la *NRPA* étaient utilisées partout aux Etats-Unis. Les répondants ont généralement admis que ces normes étaient utiles en tant que guides, mais que la collectivité devait déterminer quel ensemble d'équipements correspondait le mieux à ses propres besoins. Bon nombre d'entre eux estimaient qu'il n'était pas réaliste de suivre ces normes au pied de la lettre compte tenu de la nature du marché des années 1990 (Martin, 1993).

La tendance actuelle dans le domaine de la planification des loisirs et parcs consiste à recourir à des études de marché afin de déterminer les besoins des utilisateurs potentiels. Une telle approche repose sur la nécessité de faire coïncider la capacité d'accueil d'un équipement et la demande pour un certain niveau de participation. Cette approche semble plus sensée que la simple observation des modes passagères. De nos jours, on ne devrait aménager des équipements spécialisés - qui peuvent souvent l'être par le secteur privé - que si l'on dispose de données provenant d'études de marché fiables faisant ressortir le besoin (la demande) de tels équipements.

Si un service de loisir et parcs souhaite susciter l'intérêt envers une activité de loisir ou un équipement de parc particulier, il serait avisé, sur le plan économique et politique, de recourir à un programme pilote pour vérifier si les coûts seront abordables. Bien que des optimistes puissent rêver en couleurs, il n'est pas raisonnable d'engager les deniers publics si limités à l'heure actuelle dans des projets qui risquent de ne pas pouvoir se concrétiser. Étant donné que de plus en plus d'hommes d'affaires s'impliquent dans les gouvernements locaux, on exigera plus de données concrètes de la part des directeurs de services désireux d'aménager des équipements complexes qui nécessitent des coûts d'exploitation considérables.

Compte tenu de l'orientation des gouvernements locaux relativement à la planification et au budget au cours des années 1990, nous avons fait disparaître des Normes suggérées pour l'aménagement des équipements *(Suggested Facility Development Standards)* le nombre d'unités par population pour un équipement donné. Une telle suppression reflète notre conviction suivant laquelle chaque communauté doit définir ses normes et ses classifications de base pour les adapter à ses propres besoins.

Tout planificateur ou autre personne désireuse de demeurer informée au sujet des exigences relatives à de nouveaux types d'équipements ou d'activités de loisir pourra consulter la *NRPA,* les associations professionnelles et les fabricants d'équipements afin d'obtenir de l'assistance technique.

Suggestion de normes applicables à l'aménagement d'équipements de loisir extérieurs

Type d'activité	Dimension recommandée	Espace recommandé	Orientation recommandée	Rayon de desserte et note sur la localisation
Badminton	Simple - 17' x 44' Double - 20' x 44'; dégagement de 5' des deux côtés	1 622 pie	Axe nord-sud	1/4-1/2 mille; généralement dans une cour d'école ou d'église; accès sécuritaire à pied ou à bicyclette.
Basketball **1. Primaire** **2. Secondaire** **3. Collégial**	46-50' x 84' 50' x 84' 50' x 94'; dégagement de 5' de tous les côtés	2 400-3 036 pi2 5040-7280 pi2 5 600-7 980 pi2	Axe nord-sud	1/4-1/2 mille, comme le badminton; courts extérieurs dans les parcs de voisinage ou de quartier, et dans les aires de loisir actif des autres types de parcs.
Handball (3-4 murs)	20' x 40'; dégagement minimum de 10' à l'arrière (3 murs); hauteur libre minimum de 20'.	800 *pie* (4 murs). 1000 *pie* (3 murs).	Axe nord-sud. Le mur avant sur la face nord.	15-30 min. de déplacement; les 4 murs sont généralement à l'intérieur d'édifices multisports; les 3 murs et les 2 murs se retrouvent généralement sur les emplacements de parcs et d'écoles.
Hockey sur glace	Patinoire : 85' x 200' (Min. 85' x 185'); 5 000 - 22 000 pi2 additionnels incluant l'aire de service	22 000 pi2 incluant l'aire de service	Axe nord-sud si la patinoire est à l'extérieur	1/2 h-1 h de déplacement; le nombre de patinoires dépend beaucoup du climat; préférable en tant qu'élément d'un équipement polyvalent.
Tennis	36' x 78'; dégagement de 12' aux deux extrémités.	Min. de 7200 pi2 pour un seul court (2 acres pour un complexe).	Axe nord-sud	1/4-1/2 mille; préférable en groupe de 2-4 terrains; situé dans un parc de voisinage ou de quartier ou près d'une école.
Volleyball	30' x 60'; dégagement min. de 6' de tous les côtés.	4 000 pi2 minimum.	Axe nord-sud	1/2-1 mille.

Suggestion de normes applicables à l'aménagement d'équipements de loisir extérieurs *(suite)*

Type d'activité	Dimension recommandée	Espace recommandé	Orientation recommandée	Rayon de desserte et note sur la localisation
Baseball				
1. Officiel	Entre les buts : 90'; du marbre au monticule : 60,5'; du marbre au champ droit, gauche : 320' min. ; du marbre au champ centre : 400' +.	3,0-3,85 acres min.	Le marbre doit être orienté de manière à ce que le lanceur ne lance pas à travers les rayons du soleil et que le frappeur ne soit pas face au soleil.	1/4-1/2 mille ; dans un complexe récréatif de voisinage ; les terrains éclairés sont situés dans un complexe de quartier.
2. Petite ligue	Entre les buts : 60'; du marbre au monticule : 46'; du marbre au champ droit, gauche : 200' min. ; du marbre au champ centre 200'- 250'.	1,2 acre min.	La ligne du marbre au monticule du lanceur doit être orientée est-nord-est.	
Hockey sur gazon	180' x 300'; dégagement min. de 10' de tous les côtés.	1,5 acre min.	Pour la saison d'automne : axe nord-ouest ou sud-est; pour une période plus longue : axe nord-sud.	15-30 min. de déplacement; fait normalement partie d'un complexe sportif de baseball, de football et de soccer dans un parc de quartier ou près d'une école secondaire.
Football	160' x 360'; dégagement min. de 6' de tous les côtés.	1,5 acre min.	Comme le hockey sur gazon.	15-30 min. de déplacement; comme le hockey sur gazon.
Soccer	195'-225' x 330'-360'; dégagement min. de 10' de tous les côtés.	1,7-2,1 acres.	Comme le hockey sur gazon.	1-2 milles; le nombre de terrains dépend de la popularité; le soccer pour les jeunes se pratique sur de plus petits terrains adjacents aux grands terrains ou à des parcs de voisinage.

Suggestion de normes applicables à l'aménagement d'équipements de loisir extérieurs *(suite)*

Type d'activité	Dimension recommandée	Espace recommandé	Orientation recommandée	Rayon de desserte et note sur la localisation
Terrain d'exercice de golf	900' x 690' de large; Ajouter 12' par départ additionnel.	13,5 acres pour un min. de 25 départs.	Axe sud-ouest-nord-est; les golfeurs frappent dans le sens nord-est.	30 min. de déplacement; dans un complexe de golf; peut être exploité séparément par un propriétaire privé.
Piste de 400 mètres	Ensemble: largeur : 276'; longueur: 600'; Piste : largeur pour 8-4' lignes : 32'.	4,3 acres	Du nord au sud au nord-ouest-sud-ouest; ligne d'arrivée au nord.	15-30 min. de déplacement; généralement comme élément (avec le football, le soccer, etc.) d'un complexe sportif d'une école secondaire ou d'un parc de quartier.
Softball	Entre les buts: 60'; du marbre au monticule : 45' (hommes) et 40' (femmes) ; du marbre au champ (balle rapide) : 225' min. ; du marbre au champ (balle lente) 275' (hommes) et 250' (femmes).	1,5-2,0 acres	Comme les dimensions internes du baseball pour 16 ".	1/4-1/2 mille; on peut aussi l'utiliser pour le baseball des jeunes.
Terrain polyvalent (basketball, tennis, etc.)	120' x 80'	9840 pie	Utilisation principale dans l'axe nord et sud.	1-2 milles; dans un parc de voisinage ou de quartier.
Terrain de tir à l'arc	Longueur : 300'; Dégagement entre les cibles de 10'; Dégagement min. de chaque côté du terrain : 30'; dégagement min. à l'arrière des cibles : 90' x 45' incluant le talus.	Minimum de 0,65 acre.	L'archer fait face au nord à ± 45 degrés.	30 min. de déplacement ; élément d'un complexe métropolitain ou régional.

Suggestion de normes applicables à l'aménagement d'équipements de loisir extérieurs *(suite)*

Type d'activité	Dimension recommandée	Espace recommandé	Orientation recommandée	Rayon de desserte et note sur la localisation
Golf				
1. Normale 3 **(18 trous)**	Longueur moyenne: 600-2 700 verges;	50-60 acres;	Majorité des trous dans l'axe	1/2 h-1 h de déplacement;
2. Parcours de 9 trous	Longueur moyenne : 2 250 verges ;	50 acres min. ;	nord-sud.	un parcours de 9 trous peut accueillir 350 personnes
3. Parcours trous peut **de 18 trous**	Longueur moyenne : 6 500 verges	110 acres min.		par jour ; un parcours de 18 accueillir 500-550 personnes par jour;
		Varie selon la taille de la piscine et les équipements accessoires;	Aucune, mais les emplacements de surveillance doivent être situés par	peut être situé dans un parc de quartier, de district, métropolitain ou régional.
		habituellement : 1-2 acres pour le site.	rapport au soleil en après-midi.	15-30 min. de déplacement; une piscine d'usage public doit être aménagée pour l'enseignement, la compétition et la détente, et doit comporter des tremplins de 1 m et 3 m; située dans un parc de quartier ou sur un site scolaire.
Piscine	Pour l'enseignement : min. 25 verges x 45'; profondeur égale de 3-4 pi			
Plage	Pour la compétition min. 25 m x 16 m ;	Sans objet.	Sans objet.	
	min. de 25 pie de surface d'eau par nageur; ratio du pourtour par rapport à la surface de l'eau : 2-1.			1/2 h-1 h de déplacement; Fond sablonneux, pente de
	50 pie de sable			

Appendice D

INDEX BESOINS-RESSOURCES

MODÈLE

$$\left(\frac{\left(\frac{N_1 + N_2}{2}\right) + \left(\frac{N_3 + N_4}{2}\right) + (N_5) + \left(\frac{N_6 + N_7}{2}\right)}{4}\right) - \left(\frac{R_1 + R_2}{2}\right) = \text{priorité des besoins}$$

où :

N_1 = revenu familial médian ;

N_2 = % de familles sous le seuil de pauvreté;

N_3 = densité de la population ;

N_4 = taille moyenne des ménages ;

1. Traduction par Diane Leclerc du modèle de la ville de San Jose, *Quantitative Approach to Needs Assessment/San Jose Park and Recreation Department, Evaluation Unit, Office of Fiscal Affaire, San Jose, Calif., Novembre 1974.* Modèle adapté par Gold Seymour (1980). *Recreation Planning and Design,* New York McGraw-Hill, p. 297.

N_5 = taux de délinquance juvénile ;

N_6 = densité du groupe d'âge cible;

N_7 = groupe d'âge cible en % de la population totale;

R_i = superficie des parcs; $R2$ = équipements de loisir.

Hypothèses

L'équation ci-dessus repose sur les quatre hypothèses suivantes :

1. Certaines caractéristiques distinctes permettent de déterminer les besoins et les ressources en services et en équipements de loisir et parcs ;
2. Il est possible de quantifier ces caractéristiques ;
3. Il est possible d'appliquer une telle analyse à des secteurs géographiques particuliers d'une ville ;
4. Les sept indicateurs de besoins et les quatre (sic) indicateurs de ressources permettent de déterminer adéquatement la demande et l'offre de services et d'équipements de loisir et parcs.

Limites du modèle

Le présent modèle ainsi que la méthodologie comportent certaines limites :

1. *Hypothèses non testées.* Ce modèle s'appuie sur un ensemble d'hypothèses portant sur la relation entre certains indicateurs particuliers et ce que nous avons défini comme « la priorité des besoins ». Cependant, dans la mesure où un indicateur n'est pas fortement corrélé au besoin de services de loisir offerts par la collectivité, son inclusion dans l'analyse peut biaiser le classement final des unités de voisinage.
2. *Définition des limites.* Le développement de la présente méthodologie repose sur l'hypothèse importante selon laquelle l'offre de services de loisir et parcs s'applique à des secteurs géographiques particuliers de la ville. En fait, tout le concept de parcs de voisinage et de district repose sur la détermination de secteurs géographiques dans la ville.

Notre analyse visait à définir des secteurs de manière à pouvoir atteindre un compromis acceptable entre la définition de secteurs qui soient pertinents à l'offre de services de loisir et parcs d'une part, et pour lesquels il existait des données d'autre part. Or, bien que les 37 secteurs définis comme unités de voisinage soient pertinents à l'aménagement d'équipements majeurs, ils ne peuvent pas s'appliquer directement à l'aménagement de certains équipements particuliers. C'est pourquoi nous ne pouvons pas utiliser facilement les données à cette fin, même si elles sont pertinentes à l'intérieur d'un programme de planification.

Telles que nous les avons définies, les limites de secteurs nécessitent que les données soient agrégées ou désagrégées afin de les rendre conformes aux limites des unités de voisinage. Or, la plupart des données s'appliquent aux secteurs de recensement ou à des équipements physiques particuliers. Donc, comme les unités de voisinage sont des ensembles de secteurs de recensement, le score qu'elles obtiennent pour un indicateur particulier procède d'une série d'approximations.

Il importe de ne pas oublier que les données fondées sur une série d'approximations sont d'une utilité limitée. Si le secteur est grand, le score total peut occulter des variations significatives dans ce secteur. Une distribution de données asymétriques et représentées par des scores médians ou moyens déforme la perception de la situation réelle dans l'unité de voisinage.

3. *Pondération.* L'analyse préliminaire des données repose sur l'hypothèse selon laquelle tous les indicateurs considérés sont d'égale importance. Cependant, il semble bien que certaines variables soient plus significatives que d'autres pour la détermination des « besoins » et des « ressources » liés aux services et aux équipements de loisir et parcs.

   Dans la mesure où la valeur relative d'indicateurs particuliers n'est pas déterminée, il s'ensuit une distorsion du classement final des besoins de chaque unité de voisinage.

Appendice E

TECHNIQUE FONDÉE SUR CERTAINS BESOINS COMMUNAUTAIRES EFFECTIFS[1]

ANALYSE DES ESPACES ET DES INVESTISSEMENTS RELATIFS AUX LOISIRS ET PARCS

L'approche que nous utilisons constitue une variante de la technique des « besoins-ressources » à laquelle plusieurs villes ont eu recours dans leurs études sur les loisirs et parcs. Cette technique attribue habituellement à chaque secteur d'une ville un index des besoins en loisir et un index des ressources dans ce domaine, standardise les scores et compare le premier index au second afin de fournir une cote de priorité pour chaque secteur. Cependant, si le résultat de cette démarche révèle quel secteur est le plus déficient, il ne montre pas directement *jusqu'à quel point* un secteur est plus déficient qu'un autre - ni n'indique-t-il quelle part des investissements futurs devrait être attribuée à chacun. La présente étude tente justement de combler ces lacunes.

1. Traduction par Diane Leclerc du modèle de la ville d'Oakland (1976). *Open Space, Conservation and Recreation Plan,* Oakland, Californie, Appendice I, p. 101-103. Modèle adapté par Gold Seymour (1980). *Recreation Planning and Design,* New York, McGraw-Hill, p. 298-299.

CALCUL DE LA POPULATION EFFECTIVE

Afin de déterminer les besoins relatifs en loisirs et parcs des unités de voisinage et de la ville, nous avons calculé une « population effective » pour chaque secteur à l'étude. À cet effet, nous avons modifié les données portant sur la population réelle de 1970 en fonction de trois indicateurs de besoins de loisir :

1. Le pourcentage de personnes de moins de 18 ans ;
2. Le pourcentage de personnes sous le seuil de pauvreté ;
3. Le pourcentage d'unités de logement dans les immeubles d'habitation.

Il eût été préférable d'utiliser la proportion de *personnes* plutôt que d'unités de logement vivant dans les immeubles d'habitation, mais une telle donnée n'était pas disponible par secteur de recensement.

Des ratios de demande supposée ont servi à calculer, pour chaque secteur et pour la ville entière d'Oakland, un score d'âge, un score de revenu et un score de logement :

Score d'âge = % de personnes de 18 ans ou plus + X (% de personnes de moins de 18 ans) ;

Score de revenu = % de personnes au-dessus du seuil de pauvreté + 2 (% sous ce seuil) ;

Score de logement = % de maisons unifamiliales + 1,25 (% d'immeubles d'habitation).

(Le choix de ces ratios a été effectué par le Service de planification de la ville, de concert avec le directeur des loisirs et parcs. Il se fondait avant tout sur le bon sens, bien que certaines lectures l'aient orienté. Parmi ces dernières, mentionnons l'enquête nationale *ORRRC* sur les taux de participation par âge de même que certaines recommandations de *l'American Public Health Association* dans *Planning the Neighborhood.)*

Nous avons ensuite converti les scores de chaque secteur en scores *relatifs* en les comparant avec ceux de la ville entière

$$\text{Score d'âge relatif pour le secteur A} = \frac{\text{score d'âge du secteur A}}{\text{score d'âge de la ville}}$$

$$\text{Score de revenu relatif pour le secteur A} = \frac{\text{score de revenu du secteur A}}{\text{score de revenu de la ville}}$$

$$\text{Score de logement relatif pour le secteur A} = \frac{\text{score de logement du secteur A}}{\text{score de logement de la ville}}$$

Si par comparaison avec l'ensemble de la ville d'Oakland, le secteur A comporte un pourcentage plus élevé de personnes de moins de 18 ans, son score relatif d'âge est plus grand que 1,00. Dans le cas contraire, il est égal ou inférieur à 1,00. Il en est de même pour les scores relatifs de revenu et de logement.

Pour chaque secteur, nous avons ensuite multiplié les scores relatifs l'un par l'autre et par sa population réelle afin d'obtenir sa population effective :

Population effective = du secteur A
score d'âge relatif pour le secteur A
X score de revenu relatif pour le secteur A
x score de logement relatif pour le secteur A
x population réelle du secteur A.

Si un secteur obtient un pourcentage de jeunes gens, de pauvres et d'immeubles d'habitation supérieur à la moyenne, sa population effective est supérieure à sa population réelle, et vice-versa si ces pourcentages sont inférieurs à la moyenne.

Les populations effectives des secteurs à l'étude s'additionnent pour indiquer la population réelle de la ville entière d'Oakland.

DÉTERMINATION DES SUPERFICIES ET DES INVESTISSEMENTS EXISTANTS

De manière générale, nous avons calculé les superficies et les investissements pour les terrains ou les équipements qui ont été acquis, construits ou budgétés pendant l'exercice financier de 1974-1975. Afin d'estimer les investissements liés aux terrains, une base standard de 1,50 $ par pied carré a été utilisée pour tous les secteurs d'Oakland. Il nous semblait qu'une détermination des différences de valeur de terrains secteur par secteur risquait de biaiser notre analyse, puisque le prix des terrains en lui-même ne sert à aucune fin récréative. C'est plutôt la quantité (et la qualité) d'espaces qui compte. Les investissements reliés à l'amélioration de chaque site ont été estimés par le Bureau des loisirs et parcs. Pour les

cours d'école, nous avons utilisé un coût d'amélioration standard de 1 $ par pied carré.

Les données relatives aux investissements étaient généralement en dollars de 1972, à l'exception de celles de quelques sites budgétés après cette année, qui étaient les données réelles. Les totaux relatifs aux superficies et aux investissements excluaient les gymnases d'écoles et les autres édifices scolaires. Les coûts d'exploitation et d'entretien n'ont pas été calculés en tant qu'investissements.

Aux fins d'analyse des *sites disponibles pour les unités de voisinage et la ville,* nous avons calculé les superficies et les investissements liés aux cours d'écoles publiques, aux centres de loisir et aux autres espaces de loisir et parcs disponibles dans les unités de voisinage et la ville - de même que les parties des sites publics urbains ou régionaux qui sont également en grande partie à la disposition des unités de voisinage et de la ville. La détermination de ces derniers a été effectuée au cas par cas par le Bureau des loisirs et parcs et le Département de planification urbaine de la ville.

Certains problèmes d'ordre conceptuel sont apparus là où un site d'unité de voisinage ou urbain se situait à la limite d'un secteur d'étude. Dans un tel cas, ce site pouvait effectivement desservir une partie seulement de ce secteur - tout en desservant aussi une portion du secteur adjacent. Toutefois, les secteurs à l'étude étaient généralement suffisamment étendus pour que de telles situations s'annulent les unes les autres. Dans presque tous les cas, en fait, chaque site (ou portion de site dépassant une limite de secteur) a été calculé simplement comme appartenant au secteur d'étude où il se situait physiquement. Cependant, le parc Lakeside, qui se situe physiquement dans les secteurs d'étude de Westlake, de Roosevelt et de McChesny, a été divisé parmi eux, proportionnellement à la somme des espaces bénéficiaires avoisinants dans chaque secteur plutôt qu'en fonction des pourcentages du parc lui-même.

CALCUL DES RATIOS DE SUPERFICIES ET D'INVESTISSEMENTS

Afin de déterminer les superficies ou les investissements par tête, nous avons divisé la quantité totale de superficies ou d'investissements par la population effective (ou par la population réelle pour les données concernant la ville entière d'Oakland). Ces données par tête indiquent directement la suffisance relative des superficies ou des investissements totaux dans les secteurs à l'étude par rapport aux besoins des communautés locales.

CALCUL DE LA PART D'INVESTISSEMENT À ACCORDER DANS L'AVENIR À CHAQUE SECTEUR

Nous avons conçu un modèle d'allocation spécial des investissements futurs en loisir et parcs pour les unités de voisinage et la ville. Ce modèle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle plus un secteur est déficient comparativement au secteur le mieux nanti - celui où l'on retrouve les investissements par tête les plus élevés -, plus considérable devrait être sa part d'investissements futurs.

C'est cette relation qui permet d'accorder à chaque secteur de la ville un score d'allocation

$$\text{Score d'allocation pour le secteur A} = \frac{\text{investissements par tête dans le secteur le mieux nanti}}{\text{investissements par tête dans le secteur A}}$$

Ce qui signifie, par exemple, que si le secteur A ne reçoit que seulement la moitié des investissements par tête de ceux du secteur le mieux nanti, son score d'allocation est de 2,00.

(Cette formule attribue à chaque secteur à l'étude une partie des investissements futurs, puisque même le secteur le mieux nanti reçoit un score de 1,00.)

Étant donné que la population des secteurs à l'étude varie considérablement, nous avons dû pondérer le score d'allocation de chacun d'eux par sa population effective :

Score d'allocation pondéré pour le secteur A = score d'allocation du secteur A X population effective du secteur A

Enfin, nous avons additionné les scores pondérés pour tous les secteurs et calculé les résultats de chacun en pourcentage de ce total. Ce pourcentage représente la part des investissements futurs en loisir et parcs dont devrait être doté chaque secteur :

$$\text{Part d'investissement en \% pour le secteur A} = \frac{\text{score d'allocation pondéré pour le secteur A}}{\sum_{i=A}^{n} \text{scores d'allocation pondérés pour les secteurs A à } n}$$

Une autre méthode pourrait consister à établir des normes souhaitables pour la détermination des investissements totaux par tête. Les scores d'allocation seraient ainsi attribués proportionnellement à l'écart par tête dans chaque secteur ne satisfaisant pas à ces normes.

Appendice F

ÉVALUATION DES BESOINS FONDÉE SUR LES NIVEAUX DE SERVICE

Organigramme de la méthodologie utilisée dans le comté de Montgomery afin d'évaluer les besoins pour des terrains de tennis[1]

(Besoins ne faisant pas partie de la programmation d'un système)

A

Temps d'utilisation d'un court:
11 heures par jour (9 h à 20 h)
1,5 heure par usager par visite
11/1,5 = 7,33 visites par jour

×

B

Nombre d'usagers par court simultanément:
528 usagers / 111 observations = 4,76
Pour 2 courts: 4,76 usagers
Pour 1 court: 2,38 usagers

=

C

Nombre d'usagers moyen par jour pour un court dans le comté de Montgomery:
2,38 × 7,33 = 17,45

F

Pourcentage d'usagers par groupe d'âge*:

10-14	17,7
15-19	25,2
20-24	17,6
25-34	25,8
35-44	13,7
Total =	100,0

×

E

Capacité d'accueil des terrains de tennis durant une journée d'été moyenne dans le comté de Montgomery:
17,45 × 525 = 9 161 usagers par jour

=

D

Nombre de courts existants dans le comté de Montgomery:

MNCPPC	206
ÉCOLES	108
MUN.	35
PRIVÉ	176
=	
Total:	525 courts

G

Nombre d'usagers pour chaque groupe d'âge en 1975:

10-14	15-19	20-24	25-34	35-44	= Total
1 622	2 309	1 612	2 363	1 255	9 161

÷

H

Population dans chaque groupe d'âge en 1975:

10-14	15-19	20-24	25-34	35-44
54 198	53 590	43 684	95 928	71 410

I

A.P.** 19 Population dans chaque groupe d'âge pour 1985:

10-14	15-19	20-24	25-34	35-44
2 388	1 921	2 136	6 774	4 283

×

J

Taux de participation dans chaque groupe d'âge:

10-14	15-19	20-24	25-34	35-44
2,99	4,31	3,69	2,46	1,76

K

A.P. 19 Nombre d'usagers dans chaque groupe d'âge pour 1985:

10-14	15-19	20-24	25-34	35-44	Total
(71 +	83 +	79 +	166 +	75) =	474

usagers par jour

÷

L

Norme fixée pour déterminer la capacité d'accueil pour 16 usagers par jour

=

M

A.P. 19
Besoins pour des terrains de tennis en 1985:
474 ÷ 16 = 30 courts

O

A.P. 19
Besoins non comblés pour des terrains de tennis en 1985: 24 courts

=

N

Inventaire des courts de tennis en 1975: (Public et privé)
A.P. 19: 6 courts

* La faible proportion des usagers âgés de moins de 10 ans ou de plus de 45 ans (moins que 2 % dans chaque groupe d'âge) est absorbée dans les groupes présentés dans le carré F.

** A.P. = aire de planification

1. Adapté du Maryland-National Capital Park and Planning Commission (1978). *Park, Recreation and Open Space Adopted and Approved Master Plan Parks - Outdoor Recreation,* Silver Spring, Maryland, Maryland-National Capital Park and Planning Commission, p. 64.

Organigramme de la méthodologie utilisée dans le comté de Montgomery afin d'évaluer les besoins pour des terrains de balle[23]

(Besoins ne faisant pas partie de la programmation d'un système)

Les données des cases A à E concernent les sports ci-dessous	A Nombre d'équipes 1975	×	B Nombre d'athlètes par équipe	=	C Nombre total d'athlètes en 1975
Baseball	94		16		1 504
Soccer	8		15		120
Softball	65		15		975
T-Ball	35		15		525
Football	6		20		120
Total	208				3 244

×

D

% d'athlètes dans chaque groupe d'âge en 1975									
5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Total
23	72	4	1						100 %
44	56								100 %
17	34	16	9	18	3	2	1		100 %
100									100 %
		16	18	50	13	3			100 %

=

E

Nombre d'athlètes dans chaque groupe d'âge en 1975									
5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Total
346	1 083	60	15						1 504
53	67								120
166	331	156	88	175	29	20	10		975
525									525
		19	21	60	16	4			120
1 090	1 481	235	124	235	45	24	10		3 244

F

Population de chaque groupe d'âge en 1975 pour l'A.P.: VI									
5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Total
6 263	6 714	5 891	4 930	7 053	7 020	4 859	4 313	3 755	50 799

=

2. Adapté du Maryland-National Capital Park and Planning Commission (1978). *Park, Recreation and Open Space Adopted and Approved Master Plan Parks - Outdoor Recreation,* Silver Spring, Maryland, Maryland-National Capital Park and Planning Commission, p. 75.
3. Les taux de participation aux activités ont été produits par les services de loisir pour chaque aire de planification (A.P.).

Organigramme de la méthodologie utilisée dans le comté de Montgomery afin d'évaluer les besoins pour des terrains de balles *(suite)*

(Besoins ne faisant pas partie de la programmation d'un système)

G

Taux de participation en 1975 pour l'A.P.: VI

5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Total
17,4	22,1	4,0	2,5	3,3	0,6	0,5	0,2	0	6,4

×

H

Population de chaque groupe d'âge en 1985 pour l'A.P.: 20

5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Total
4 673	4 856	4 197	4 309	5 377	5 550	4 780	4 104	3 227	41 073

=

I

Nombre d'athlètes dans chaque groupe d'âge en 1985 pour l'A.P.: 20

5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	Total
813	1 073	168	108	177	33	24	8	0	2 404

M

Nombre d'athlètes par sport en 1985 pour l'A.P.: 20

Baseball	1 447
Soccer	236
Softball	1 279
T-Ball	404
Total	3 306

=

L

Distribution d'athlètes par sport en 1985 pour l'A.P.: 20

Baseball	43%
Soccer	7%
Softball	38%
T-Ball	12%
Total	100%

×

K

Nombre d'athlètes estimés

3 366

=

J

Facteur permettant de tenir compte de la croissance de la demande latente

1,40

÷

N

Capacité d'accueil des athlètes par sport par terrain par semaine

Baseball	59
Soccer	96
Softball	80
T-Ball	144
Total	379

=

O

Nombre total de terrains requis en 1985

Baseball	24
Soccer	3
Softball	16
T-Ball	3
Total	46

–

P

Nombre de terrains existant dans l'A.P. 20 en 1975

15

=

Q

Besoins à combler pour satisfaire les besoins des résidants de l'A.P. 20 en 1975

31

Appendice G

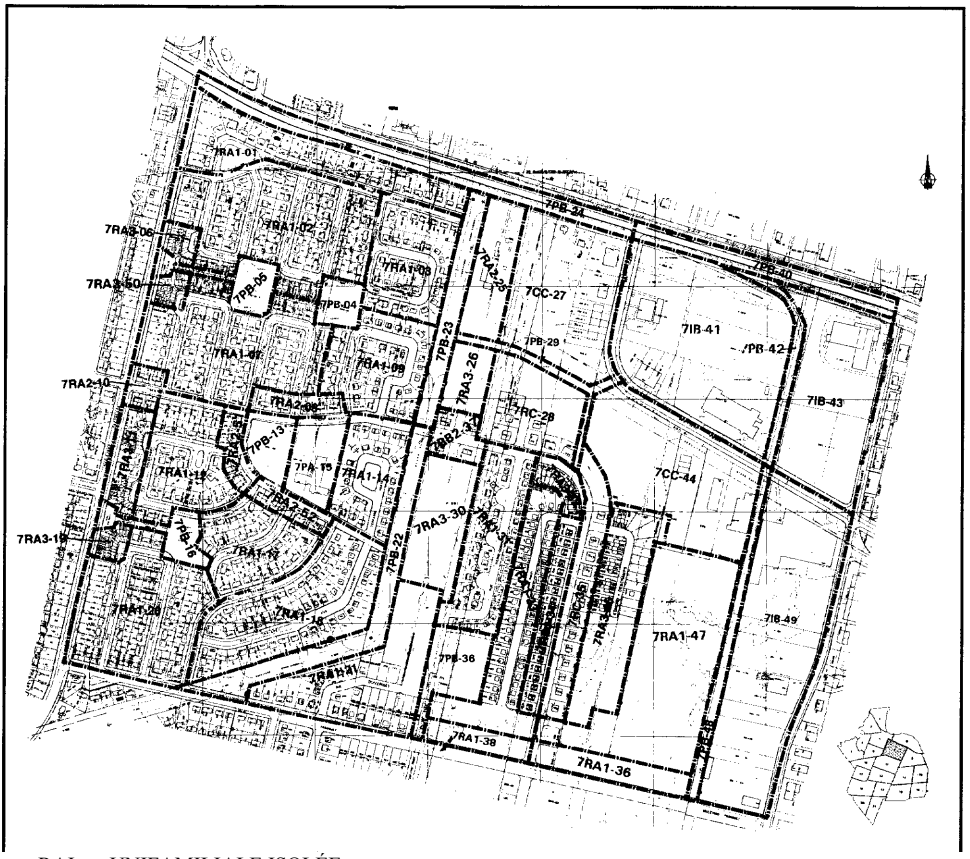
OUVRAGES ET PROPRIÉTÉS PUBLICS DE LA PROVINCE DEVANT APPARTENIR AU CANADA[1]

1. Canaux, avec les terrains et forces hydrauliques s'y rattachant.
2. Havres publics.
3. Phares et quais, et l'Île du Sable.
4. Bateaux à vapeur, dragueurs et vaisseaux publics.
5. Améliorations sur les lacs et rivières.
6. Chemins de fer et valeurs de chemins de fer, hypothèques et autres dettes des compagnies de chemins de fer.
7. Routes militaires.
8. Bureaux de la douane, bureaux de poste et tous les autres édifices publics, sauf ceux que le gouvernement du Canada destine à l'usage des législatures et des gouvernements provinciaux.
9. Propriétés transférées par le gouvernement impérial, et désignées sous le nom de propriétés de l'artillerie.
10. Arsenaux, salles d'exercice militaires, uniformes, munitions de guerre, et terrains réservés pour les besoins publics et généraux.

1. Gouvernement du Canada, ministère de la justice. *Codification administrative des lois constitutionnelles de 1867 à 1982. Lois codifiées au 1er avril 1999.* Ottawa :Gouvernement du Canada, p. 55.

Appendice H

EXEMPLE D'UN PLAN DE ZONAGE : CAS DE CHAMBLY



RAI :	UNIFAMILIALE ISOLÉE		
RA2 :	UNIFAMILIALE JUMELÉE	CB :	COMMERCE LOCAL
RA3 :	UNIFAMILIALE CONTIGUË	CC :	COMMERCE RÉGIONAL
RA4 :	UNIFAMILIALE MIXTE	CV :	COMMERCE CENTRE-VILLE
RBI :	BIFAMILIALE-TRIFAMILIALE ISOLÉE	IA :	INDUSTRIE LÉGÈRE
R132:	BIFAMILIALE-TRIFAMILIALE JUMELÉE	IB :	INDUSTRIE LÉGÈRE
R133:	BIFAMILIALE-TRIFAMILIALE CONTIGUË	IC :	INDUSTRIE DE PRESTIGBE
R134:	BIFAMILIALE-TRIFAMILIALE MIXTE	PA :	INSTITUTIONNEL
RC :	MULTIFAMILIALE	PB :	PARCS ET ESPACES VERTS
RD :	RÉSIDENTIEL MIXTE (P.LLA.)	PC :	PARCS ET ESPACES VERTS
R :	RÉSIDENTIEL (P.A.E.)	PH :	PUBLIC HYDRIQUE
CA :	COMMERCE DE OUARTIER	A :	AGRICOLE

BIBLIOGRAPHIE

ABBEY-LIVINGSTON, Diane et David S. ABBEY (1992). *Connaître ses clients et leurs besoins : guide pratique d'analyse de besoins,* (1982 éd. anglaise), Québec : Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Publications du Québec.

ALLAIRE, Yvan et Mihaela E. FIRSIROTU (1993). *L'Entreprise stratégique : penser la stratégie,* Boucherville : Gaëtan Morin.

ALLPORT, G., H. FEIFEL, A. MASLOW, R. MAY, C.R. ROGERS, (1971). *Psychologie existentielle.* Paris : *EPI,* 1965.

AMIGUES, J.L., F. D'ARCY et G. SAEZ (1976). *Innovation difficile, domination aléatoire les équipements intégrés.* Grenoble : Institut d'études politiques.

ANSOFF, Igor (1989). *Stratégie du développement de l'entreprise.* Paris : Les éditions d'organisation, 1965.

ARCHAMBAULT, Michel, Jacques GOUDREAU, Dany TREMBLAY et Serge TURGEON (1989). *Plan d'urbanisme : ville de Sherbrooke. Dossier : parcs et espaces verts.* Sherbrooke : Division de l'urbanisme, ville de Sherbrooke.

ARGYRIS, Chris (1962). *Interpersonnal Competence and Organizational Effectiveness.* Illinois : Richard D. Irwin inc. et Dorsey Press inc.

ARGYRIS, Chris (1965). *Organization and Innovation.* Homewood, Illinois : Irwin Dorsey.

ARNAUD, Gilles et Christine KOVACSHAZY (1998). *Réinventer les vacances : la nouvelle galaxie du tourisme.* Paris : La documentation française.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS-UNIES. *Déclaration universelle des droits de l'homme.*

ASSOCIATION CANADIENNE DE NORMALISATION (1991). *Guide sur les aires et l'équipement de jeu : Norme nationale du Canada.* CAN/CSA-Z614-M90. Toronto Association canadienne de normalisation.

ATELIER DE PLANIFICATION EN LOISIRS (1975). « La participation dynamique continue de la population dans le processus de la planification en loisirs. » Congrès canadien de recherches en loisirs. Québec : Université Laval.

ATHLETIC INSTITUTE et AMERICAN ALLIANCE FOR HEALTH PHYSICAL EDUCATION, RECREATION AND DANCE (1979). *Planning Facilities for Athletics Physical Education and Recreation.* Washington : The Athletic Institute et l'American Alliance for Health Physical Education, Recreation, and Dance, 1956.

ATKINSON, Rita L., Richard G. ATKINSON, Edward E. SMITH et Daryl J. BEM (1994). *Introduction à la psychologie.* Montréal : Éditions de la Chenelière, 1953.

AUBEL, Judi (1994). *Guide pour des études utilisant les discussions de groupe.* Genève Bureau international du Travail (Document n° 2).

AUDET, Louis-Philippe et Armand GAUTHIER (1967). *Le système scolaire du Québec.* Montréal : Librairie Beauchemin.

BACKMAN, Sheila J. (1991). « An investigation of the relationship between activity loyalty and perceived constraints ». *Journal of Leisure Research, vol.* 23, n° 4, p. 332-344.

BACKMAN, Sheila J. et John L. CROMPTON (1989). «Discriminating between continuers and discontinuers of two public leisure services)>. *Journal of Park and Recreation Administration, vol. 7, p.* 56-71.

BACKMAN, Sheila J. et John L. CROMPTON (1990). « Differentiating between active and passive discontinuers of two leisure activities ». *Journal of Leisure Research, vol.* 22, p. 197-212.

BAILLARGEON, Gérald (1984). *Méthodes statistiques,* Trois-Rivières : SMG.

BAMMEL, Gene et Lei Lane BURNUS-BAMMEL (1982). *Leisure and Human Behavior.* Dubuque : Wm. C. Brown.

BANNON, Joseph J. (1976). *Leisure Resources : Its Comprehensive Planning.* New Jersey : Prentice-Hall.

BARABÉ, André (1988). *Détermination des capacités de support dans le contexte du développement durable des espaces récréatifs en milieux naturels protégés.* Montréal: Université de Montréal.

BAUMOL, W.J., A.S. BLINDER et W.M. SCARTH (1986). *L'économique : principes et politiques - micro-économie.* Traducteur : Michel Lessard. Saint-Laurent : Études Vivantes.

BAXTER, Mike J. et Gordon O. EWING (1986). « A Framework for the Exploratory Development of Spatial Interaction Models : A Recreation Travel Example. » *Journal of Leisure Research,* 18, p. 320-336.

BEAUCHAMP, A., R. GRAVELINE ET C. QUIVIGER (1976). *Comment animer un groupe.* Montréal : L'Homme.

BEAUCHESNE, Paul (1982). *La question des espaces verts : concepts, expériences québécoises et guide.* Québec : Direction des réserves écologiques et des sites naturels. Ministère de l'Environnement, Direction des réserves écologiques et des sites naturels.

BEAUDOIN, Gérald A. (1979). *Essais sur la constitution.* Ottawa : Éditions de l'Université d'Ottawa.

BEAVON, Keith, S.O. (1977). *Central Place Theory : A Reinterpretation.* London Longman.

BELLEFLEUR, M., G. GIGUÈRE, R. LEVASSEUR et G. PRONOVOST (1972). *Plan de développement des loisirs de Trois-Rivières.* Trois-Rivières : Centre d'études en loisir de l'U.Q.T.R.

BELLEFLEUR, Michel (1997). *L'évolution du loisir au Québec : essai sociohistorique.* Québec : Presses de l'Univerité du Québec.

BENNIS, Warren L., Kenneth, D. BENNE et Robert CHIN (1976). *The Planning of change* (2e éd.). New York : Holt, Rinehart and Winston.

BENVENISTE, Guy (1972). *The Politics of Expertise.* Berkeley, California : The Glendessary Press.

BERGERON, Pierre (1995). *La gestion dynamique : concepts, méthodes et applications.* Boucherville : Gaëtan Morin, 1986.

BERGOUIGNAN, R. et S. MARTIN (1973). *«* Les Équipements intégrés : 1) *:* définition de l'intégration ». Rapport réalisé pour le ministère de l'Aménagement du Territoire et le ministère de l'Éducation nationale. Paris : Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise.

BERRY, Brian, J.L. (1971). *La géographie des marchés et du commerce de détail.* Paris Colin.

BERTALANFFY, Ludwig von (1993). *Théorie générale des systèmes.* Paris : Dunod, 1968.

BERTHIAUME, Jean-Luc et Marc BOIVIN (1983). *La réforme municipale du gouvernement du Québec : une analyse de la décentralisation.* Péribonka, Québec.

BIALESCHKI, M. Deborah et Karla A. HENDERSON *(1988). «* Constraints to trail use ». *Journal of Park and Recreation Administration, vol. 6,* p. 20-28.

BISSONNETTE, François et Pierre DESGAGNÉS (1985). *Aménagement et urbanisme,* « Prévisions de la croissance et délimitation des périmètres d'urbanisation ». Québec : Les Publications du Québec.

BOGUSLAW, Robert (1982). *Systems Analysis and Social Planning: Human Problems of Post-Industrial Society.* New York : Irvington.

BOIVIN, Dominique (1984). *Le lobbying ou le pouvoir des groupes de pression.* Montréal Édition du Méridien.

BOOTHBY, John, TUNGATT, Malcom F. et TOWNSEND, Alan R. (1981). « Ceasing Participation in Sports Activity ; Reported Reasons and their Implications ». *Journal of Leisure Research, vol. 13-1,* p. 1-14.

BORDELEAU, Yvan *(1987). Comprendre et développer les organisations : Méthodes d'analyse et d'intervention.* Montréal : Agence d'Arc.

BOUINOT, jean et Bernard MERNILS (1995). *La gestion stratégique des villes.* Paris Armand Colin.

BROWN, Denis et Claude SICARD (1995). *Guide d'aménagement des terrains extérieurs baseball, soccer, softball.* Trois-Rivières : Régie de la sécurité dans les sports du Québec, 1992.

BROWN, Denis et Claude SICARD (1995). *Guide d'entretien des terrains extérieurs baseball, soccer, softball.* Trois-Rivières : Régie de la sécurité dans les sports du Québec, 1992.

BRYSON, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations.* Oxford : Jossey-Bass, 1988.

BRYSON, John M. et Alston K. FARNUM (1996). *Creating and Implementing your Strategic Plan.* San Francisco : Jossey-Bass.

BUCHANAN, James M. (1968). *The Demand and Supply of Public Goods.* Chicago Rand Mc-Nally.

BUCHANAN, James M. (1970). *The Public Finances* (3e éd.). Homewood, Illinois Richard D. Irwin.

BUECHNER, Robert D. (1971). *National Park Recreation and Open Space Standards.* Washinton D.C.: National Recreation and Park Association.

BUREAU DU PLAN D'URBANISME, SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN (1990). *Plan directeur d'aménagement et de développement de l'arrondissement Ville-Marie.* Montréal : Ville de Montréal.

BURKE, Edmund, M. (1979). *A Participation Approach to Urban Planning.* New York Human Sciences Press.

BURSLEY, Allyn P. (1953). *Prediction of Day Use in Eastern State Parks.* Washington: United States Department of the Interior.

BUTLER, Georges D. (1958). *Recreation Areas : Their Design and Equipement* (2e éd.).

CARON, Alain, David BELGUE et François DIGUER (1995). *La prise de décision en urbanisme.* Québec : Les Publications du Québec.

CARON, Alain (1998). *Révision quinquennale du plan d'urbanisme et des règlements de zonage ou de lotissement : Complément au Manuel de procédure.* Québec : Ministère des Affaires municipales.

CARON, Alain et Pierre ROBERT (1997). *Modification du plan et des règlements d'urbanisme: Manuel de procédure.* Québec : Ministère des Affaires municipales.

CHARIH, Mohamed et Michel PAQUIN (1993). *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale : une comparaison Ottawa-Québec.* Ottawa Centre canadien de gestion, ministère des Approvisionnements et Services Canada.

CHARLES, Réjane (1974). *Le zonage au Québec : un mort en sursis.* Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

CHICK, Garry E. et John M. ROBERTS (1989). «Leisure and antileisure in game play ». *Leisure Sciences, vol.* 11, p. 73-84.

CHICK, Garry E., John M. ROBERTS et A. Kimball ROMNEY (1991). « Conflict and quitting in the Monday Nite Pool League ». *Leisure Sciences, vol. 13,* n° 4.

CHICOUTIMI (VILLE DE) (1977). *Plan quinquennal de développement des loisirs à Chicoutimi.* Ville de Chicoutimi.

CHOAY, Françoise (1965). *L'Urbanisme : utopies et réalités.* Paris : Édition du Seuil.

CHOMBART DE LAUwE, Paul-Henri (1969). *Pour une sociologie des aspirations. Paris* Delanoe.

CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry *(1976). Transformations de l'environnement, des aspirations et des valeurs.* Paris : CNRS.

CHRISTALLER, Walter *(1966). Central Places in Southern Germany.* New Jersey Prentice-Hall.

CHUBB, Michael (1967). *Outdoor Recreation Planning in Michigan by a System Analysis Approach, Part III, The Practical Application of «Program RECSYS and SYMAP ».* Lansing, Michigan : Recreation Resource Planning Division. Rapport technique n° *12.*

CITY OF SAN JOSE (1974). *Quantitative Approach to Needs Assessment.* San Jose, California : San Jose Park and Recreation Department, Evaluation Unit Office of Fiscal Affairs.

CLAUx, Roger et Arthur GÉLINAS (1983). *Systémique et résolution de problèmes.* Montréal : Agence d'Arc.

CLAVET, Denis (1997). *Activités extérieures : références techniques - loisirs et sports.* Longueuil : Plani-spec.

CLAWSON, M. ET J.L. KNETSCH (1966). *Econonics of Outdoor Recreation.* Baltimore Johns Hopkins.

CLICHE, *P.* (1980). *Espace social et mobilité résidentielle : Introduction à la géographie sociale de Québec.* Québec : Presses de l'Université Laval.

COLEMAN, James C. (1969). *Psychology and Effective Behavior. (5e éd.).* Glenview Scotts et Foresman and Company.

COMITÉ D'ÉCHANGES SUR LA CONCERTATION SCOLAIRE MUNICIPALE (1992). *La concertation scolaire municipale : étude sur l'évolution et les tendances de la concertation scolaire municipale pour les municipalités de 5 000 habitants et moins.* Québec : Gouvernement du Québec.

COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL. SERVICE DE LA PLANIFICATION DU TERRITOIRE (1988). *Schéma d'aménagement.* Montréal: Communauté urbaine de Montréal.

COMTE, Auguste (1975). *Discours sur l'esprit positif.* Paris: 10/18 Union générale d'éditions, 1963.

CONSEIL EXÉCUTIF (1983). *Aménager l'avenir : les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire.* Québec : Conseil exécutif.

CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION *04* ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC *(1996). «* Entente-cadre de développement de la région MauricieBois-Francs ». Bécancour.

CONSEIL RÉGIONAL DES LOISIRS DE LA MAURICIE (1988). *Sommet régional du sport - Forum territoriaux.* Les *5* cahiers : MRC de Francheville, MRC du Centre de la Mauricie, MRC de la Haute-Mauricie, MRC de Mékinac et MRC de Maskinongé.

CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre, François CHAMPAGNE, Louise POTVIN, JeanLouis DENIS et Pierre BOYLE (1990). *Savoir préparer une recherche: la définir, la structurer, la financer.* Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

COSSETTE COMMUNICATION-MARKETING (1987). *Les attitudes et les besoins des jeunes face à leurs loisirs.* Québec : Gouvernement du Québec.

CÔTÉ, Nicole, Harry ABRAVANEL, Jocelyn JACQUES et Laurent BÉLANGER (1986). *Individu, groupe et organisation.* Chicoutimi : Gaétan Morin.

C.R.O.P. (1985). *Étude quantitative sur l'état de la concertation scolaire-municipale.* Étude commandée par le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche. Québec : Gouvernement du Québec.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG (1977). *L'acteur etle système.* Paris : Du Seuil.

CULLINGWORTH, J.B. (1982). *Town and Country Planning in Britain* (8e éd. Rev.). Londres : George Allan and Unwin.

CUNNINGHAM, Chris et Margaret JONES (1999). *Ipswich Playspace : A Study of Children's Use of Leisure Time and Space.* Armidale, Australie : School of Human and Environmental Studies, University of New England.

DAHL, Robert, A. et Charles E. LINDBLOM (1976). *Politics, Economics and Welfare.* Chicago : University of Chicago Press.

D'AMOURS, Max (1986). *Méthode d'analyse et d'auto-évaluation pour les services publics de loisirs.* Collection *Études du loisir,* cahier n° 2. Document de Betty van der Smissen adapté pour le Québec. Trois-Rivières : U.Q.T.R.

D'AMOURS, Max (1987). *La « privatisation » des loisirs municipaux.* Collection *Études du loisir,* cahier n° 4.

DARMON, René Y., Michel LAROCHE et John V. PÉTROF (1986). *Le marketing : fondements et applications.* Montréal : McGraw-Hill, 1978.

DAVIDOFF, Paul (1965). «Advocacy and Pluralism in Planning ». J.A.I.P. vol. XXXI.

DECHIARA, joseph et Lee KOPPELMAN (1975). *Urban Planning and Design Criteria.* (1969). New York : Van Nostrand Reinhold.

DEEM, Rosemary (1986). *All work and no play ? The sociology of women and leisure.* Milton Keynes : Open University Press.

DELUDE-CLIFT, Camille (1979). *Le comportement des Québécois en matière d'activités culturelles de loisir.* Québec : Éditeur officiel.

DEMERS, Jacques (1987). *Le développement touristique : notions et principes.* Québec Les Publications du Québec.

DEMERS, Jacques (1990). *Le tourisme dans notre économie.* Bernières (Québec) : Institut nord-américain de recherche en tourisme.

DEMONTIGNY, DION, MÉTIVIER, GAGNON (1975). *Plan directeur d'implantation des équipements récréatifs.* Ville de Drummondville.

DE ROSNAY, Joël (1975). *Le macroscope : vers une vision globale.* Paris : Du Seuil.

DESHAIES, Laurent et Robert SOUBRIER (1991). « Contraintes à la pratique du loisir et style de vie chez les Trifluviens », UQTR, Département des sciences du loisir, Trois-Rivières. Communication présentée au 59e congrès de l'ACFAS à Sherbrooke.

DESHAIES, Laurent, Robert SOUBRIER et Gaétan OUELLET (1992). « Contraintes à la participation aux loisirs : variations selon les quartiers à Trois-Rivières ». Communication présentée à l'ACFAS, Montréal, le 14 mai 1992.

DESLAURIERS, Jean-Pierre (1991). *Recherche qualitative: guide pratique.* Montréal: McGraw-Hill.

DESLAURIERS, Julie (1995). *Développement d'un instrument d'évaluation des parcs municipaux : le cas de la ville de Chambly.* Trois-Rivières : Université du Québec à Trois-Rivières.

DIAGRAM GROUP (1974). *Rules o f the Game.* New York : Paddington Press.

DIRECTION DE L'EXPANSION DE L'INDUSTRIE (1980). *Planning des terrains de camping au Canada.* Ottawa : Office de tourisme du Canada, ministère de l'Industrie et du Commerce.

DIRECTION DE L'URBANISME (1989). *Le plan d'urbanisme de Longueuil: règlement n° 89-4000.* Longueuil : Ville de Longueuil.

DISANT, Marie-Jeanne (1996). *Les représentations sociales des centres communautaires de loisirs dans le secteur de la haute-ville de Québec.* Trois-Rivières : Université du Québec à Trois-Rivières.

DIVAY, Gérard (1974). *Annexes du rapport sur l'urbanisation : les niveaux de services municipaux au Québec.* Québec : Éditeur officiel.

DIVAY, G. et J. LÉVEILLÉE (1981). « La réforme municipale et l'État québécois ». *Études et Documents.* Montréal : I.N.R.S.-Urbanisation.

DIVAY, G. et L. RICHARD (1981). « Croissance résidentielle et services municipaux ». *Études et Documents.* N.E.R. Montréal : I.N.R.S.-Urbanisation.

DoRION, Guy (1979). *Loi commentée de l'expropriation du Quebec.* Québec : Presses de l'Université Laval.

DRAPEAU, julien (1967). « Histoire du régime municipal au Québec ». Exposé fait devant les étudiants des départements de géographie et d'architecture (Université Laval), le 18 janvier. Ministère des Affaires municipales.

DREYFUS, J. (1976). *La ville disciplinaire.* Paris : Galilée.

DRIEDGER, E.A. (1967). *Codification des Actes de l'Amérique du Nord britannique (1867 à 1965).* Ottawa : Ministère de la justice.

DUBREUIL, G. et G. TARRAB (1976). *Culture, territoire et aménagement.* Montréal: Georges le pape.

DUMAZEDIER, J. (1962). *Vers une civilisation du loisir ?* Paris : Seuil.

DUMAZEDIER, J. (1974). *Sociologie empirique du loisir : critique et contre-critique de la civilisation du loisir.* Paris : Seuil.

DUMOULIN, Jacques, André THIBAULT et Richard DION (1978). « Consultation populaire sur le loisir : Outil de travail en atelier ». Ville de Victoriaville.

DUNN, Elaine (1990). « Temporary and permanent constraints on participation in camping>> dans B.J.A. Smale (dir.). *Leisure challenges : Bringing people, ressources, and policy into play - Proceedings of the Sixth Canadian Congress on Leisure Research.* Toronto : Ontario Research Council on Leisure, p. 360-363.

DULUDE, Camille (1984). *Le comportement des Québécois en matière d'activités culturelles de loisir au temps 2.* Rapport final. Québec : Centre de recherche sur l'opinion publique. Société de développement des industries de la culture et des communications. Ministère des Affaires culturelles. Service de la recherche et de la planification.

DURAND, Daniel (1996). *La systémique* (7e éd.). Paris : Presses universitaires de France, 1979.

ELLIS, Jack B. (1966). *Outdoor Recreation Planning in Michigan by a System Analysis Approach : Part I: A Manuel for Program RECSYS.* Lansing, Michigan : State Resource Planning Program, Michigan Department of Commerce, Technical Report, n° 1.

ELLIS, Jack B. (1966). *Outdoor Recreation Planning in Michigan by a System Analysis Approach : Part II - Computer Mapping for Recreation Planning.* Lansing, Michigan : State Resource Planning Program, Michigan Department of Commerce, Technical Report, n° *7.*

ELLIS, Jack B. et Carlton S. VAN DOREN (1966). « A Comparative Evaluation of Gravity and System Theory Models for Statewide Recreational Traffic Flow *». Journal of Regional Science, 5-2,* p. 57-69.

ENGELHARDT, N.L. et N. L. ENGELHARDT fils (1940). *Planning the Community School.* New York : American Book.

ENVIRONNEMENT CANADA (1980). *Les terres de choix du Canada.* Dossier cartographique n° *4.* Ottawa : Direction générale des terres.

ETZIONI, Amitaï (1968). *The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes.* New York : The Free Press.

FALUDI, Andreas (1984). *Planning Theory,* (1973). New York : Pergamon : Robert Maxwell.

FEDERAL WORK GROUPE (1973). *Carrying Capacity of Outdoor Recreation Ressources.* Washington, D.C.: Federal Work Group E.

FLYNN, Richard B. (1993). *Facility Planning for Physical Education, Recreation, and Athletics.* Reston,VA : American Alliance for Health, Physical Education, Recreation and Dance, *1985.*

FOGG, George E. (1995). *Park Planning Guidelines (3e éd.).* Arlington : National Recreation and Park Association, 1981.

FOGG, George E. et Robert F. FULTON (1994). *Leisure Site Guidelines for People Over* 55. Arlington : National Recreation and Park Association.

FoURQUET, François et Léon MURARD (1976). *Les équipements du pouvoir* (1973). Paris : Union générale d'éditions.

FRANCKEN, Dick A. et M. Fred. VAN RAIIJ (1981). « Satisfaction with leisure time activities ». *Journal of Leisure Research, vol. 13,* p. 337-352.

FREUD, Sigmund (1976). *Essais de psychanalyse.* Paris : Petite bibliothèque Payot.

FRIEDMANN, John et Hudson BARCLAY (1974). « Knowledge and Action : A Guide to Planning Theory *». Journal of the American Institute of Planners.* Jan; 40(1) 2-16.

FRIEDMANN, John (1973). *Retracking America : A Theory of Societal Transactive Planning.* Garden City, New York : Doubleday.

FRIEDMANN, Milton (1953). *Essays in Positive Economics.* Chicago : University of Chicago Press.

FRIEDMANN, Milton (1962). *Capitalism and Freedom.* Chicago : University of Chicago Press.

FROHOCK, Fred, *M.* (1979). *Public Policy : Scope and Logic.* New Jersey : PrenticeHall.

GAGNON, Pierre (1996). *Le loisir et la municipalité.* Québec : Presses de l'Université du Québec et SODEM.

GAUTHIER, Benoît (1997). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (1984). Sillery : Presses de l'Université du Québec.

GAUTHIER, Robert (1994). *Planification stratégique de la municipalité régionale de comté (M.R.C.) de Mékinac et du secteur Des Chenaux.* Québec : École nationale d'administration publique, Université du Québec.

GENDRON, François (1983). *Le choix des régions.* Document de consultation sur le développment des régions. Gouvernement du Québec.

GENEST, Bernard-André et Tho Hau NGUYEN (1995). *Principes et techniques de la gestion de projets.* Laval : Sigma Delta, 1990.

GIROUX, Lorne (1979). *Aspects juridiques du règlement de zonage au Québec.* Québec Presses de l'Université Laval.

GLASSON, John (1974). *An Introduction to Regional Planning.* London : Hutchinson Educational.

GLOVER, Fred et Jacques ROGOZINSKI (1982). « Resort Development : a Networkrelated Model for Optimizing Sites and Visits ». *Journal of leisure Research, 14,* p. 235-247.

GLUECK, E.T. (1927). *The Community Use of Schools.* Baltimore : Williams Wilkins.

GODBEY, Geoffrey (1985). « Nonuse of public leisure services : A model ». *Journal of Park and Recreation Administration, vol. 3,* p. 1-12.

GOLDBERG, Michael, Roscoe JONES, Peter HORWOOD, Peter E. BLOCK et David BAXTER (1980). *Zoning : its Costs and Relevance for the 1980's.* Vancouver Fraser Institute.

GOLD, Seymour. M. (1973). *Urban Recreation Planning.* Philadelphia : Lea et Febiger.

GOLD, Seymour. M. (1980). *Recreation Planning and Design.* Montréal: McGrawHill.

GOLLWITZER, Peter M. et John A. BARGH (1996). *The Psychology of Action.* New York : The Guilford Press.

GOODMAN, William, I. et Eric *C.* FREUND (1968). *Principles and Practice of Urban Planning.* Washington D.C.: International City Manager's Association.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1982). *Notes sur la constitution.* Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.

GOUVERNEMENT DU CANADA (1985). *«* Agreement Canada-Québec. Canada Québec Subsidiary Agreement on Tourism Development 1984-1990 ».

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Code municipal du Québec ». Québec : Éditeur officiel du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur la consultation populaire. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur la division territoriale ». Québec : Éditeur officiel du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur les cités et villes ». Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur les compagnies. L.R.Q. ». Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur les élections dans certaines municipalités ». Ch. E. 2. 1. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur l'expropriation ». L.R.Q., chap. E-24. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. « Loi sur l'organisation territoriale municipale ». Québec : Éditeur officiel du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1969). « Loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais », C. 85.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La politique québécoise du développement culturel. Vol 1: Perspectives d'ensemble.* Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La politique québécoise du développement culturel. Vol. 2: Les trois dimensions d'une politique: genres de vie, création, éducation.* Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal : Décentralisation, perspective communautaire nouvelle 1 - vue d'ensemble.* Document de réflexion préparé par le Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation. Préparé pour la conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal. Décentralisation, perspective communautaire nouvelle. 2 - expériences étrangères. Docu*ment de réflexion préparé pour le Secrétariat à l'Aménagement et à la Décentralisation. Préparé pour la conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal: Démocratie 1 - mécanismes électoraux.* Préparé par le ministère des Affaires municipales en collaboration avec le Secrétariat à la réforme parlementaire. Préparé pour la Conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10, et 11 juin.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal : Démocratie 2 - mécanismes de décisions.* Document de réflexion préparé par le ministère des Affaires municipales en collaboration avec le Secrétariat à la Réforme parlementaire. Préparé pour la conférence Québec-Municipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal: rapport.* La conférence Québec-Municipalités. Publié par le Secrétariat des conférences socioéconomiques. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal: Réforme fiscale 1 - Fondements et principes.* Document de référence préparé par le ministère des Affaires municipales. Préparé pour la conférence QuébecMunicipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). *La revalorisation du pouvoir municipal: Réforme fiscale 2* - le projet. Projet de réforme de la fiscalité municipale préparé par le ministère des Affaires municipales. Préparé pour la conférence QuébecMunicipalités tenue à Québec les 9, 10 et 11 juin.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1978). « Loi sur la protection du territoire agricole ». Sanctionnée le 22 décembre. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1979). *Bâtir le Québec : énoncé de politique économique.* Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1979). *Charte des droits et libertés de la personne.* Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1979). Projet de loi n° 74. « Loi modifiant le Code municipal et la Loi sur les cités et villes concernant les ententes intermunicipales ». Sanctionné le 21 décembre. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1980). « L'aménagement du territoire au Québec : un projet collectif ». Conseil exécutif, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. Groupe de consultation. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1984). « Lois refondues du Québec », 1979, C-27.1, Code municipal du Québec, *ler* juillet.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998). « Loi sur la Communauté urbaine de Montréal » (1969). C.84.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998). « Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais ». Québec : Éditeur officiel du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998). « Loi sur la Communauté urbaine de Québec » (1969). Québec : Éditeur officiel du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998). « Loi sur la fiscalité municipale ». Sanctionnée le 21 décembre (1979). Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1998). « Loi sur l'aménagement et l'urbanisme ». Sanctionnée le 21 novembre 1979. Québec : Éditeur officiel.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Pacte 2000: Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.* Québec : Les Publications du Québec.

GROUPE EXPANSION (1990). *Les désillusions de la stratégie.* Paris : Groupe Expansion.

GROUPE EXPANSION (1990). *Stratégie I. Harvard L'Expansion.* Paris : Groupe Expansion.

GROUPE EXPANSION (1990). *Stratégie II. Harvard L'Expansion.* Paris : Groupe Expansion.

GUILFORD, J.R (1965). *Fundamental Statistics in Psychology and Education (4e éd.).* New York : McGraw-Hill.

GUNN, Clare A. (1994). *Tourism Planning: Basics, Concepts, Cases* (1979). Philadelphie : Taylor and Francis.

HAFSI, Taïeb et Bruno FABI (1997). *Les fondements du changement stratégique.* Montréal : Transcontinental.

HAMPDEN-TURNER, Charles. (1971). *Radical Man : The Process of Psycho-Social Development.* Garden City N.Y.: Anchor Books. Originally published in 1970 by Schenkman.

HAUT-COMMISSARIAT À LA JEUNESSE, AUX LOISIRS ET AUX SPORTS (1977). *Prendre notre temps. Livre vert sur le loisir au Québec.* Québec : Gouvernement du Québec.

HAUT-COMMISSARIAT À LA JEUNESSE, Aux LOISIRS ET AUX SPORTS (1979). *On a un monde à recréer. Livre blanc sur le loisir au Québec.* Québec : Gouvernement du Québec.

HAWRYSZKIEWYCZ, Igor T. (1988). *Introduction to Systems Analysis and Design. To*ronto : Prentice-Hall.

HEALEY, Patsy, Glen MCDOUGALL et Michael J. THOMAS (1983). *Planning Theory Prospects for the 1980s* (1982). Oxford : Pergamon.

HENDERSON, Karla A. (1991). « The contribution of feminism to an understanding of leisure constraints ». *Journal of Leisure Research,* vol. 23, n° 4, p. 363-377.

HENDERSON, Karla A. et M. Deborah BIALESCHKI (1991). « A sense of entitlement to leisure as constraint and empowerment for women ». *Leisure Sciences,* vol. 13, p. 51-65.

HENDERSON, Karla A. et M. Deborah BIALESCHKI, Susan *M.* SHAW et V.J. FREYSINGER (1989). *A leisure of one's own : A feminist perspective on women's leisure.* State College, PA : Venture Publishing.

HENDERSON, Karla A., Deborah STALNAKER et Glenda TAYLOR (1988). «The relationship between barriers to recreation and gender-role personality traits for women ». *Journal of Leisure Research,* vol. 20, p. 69-80.

HERITAGE CONSERVATION AND RECREATION SERVICE (1979). *Nationwide Outdoor Recreation Action Program 1980.* Washington : U.S. Department of the Interior.

HERITAGE CONSERVATION AND RECREATION SERVICE (1979). *The Third Nationwide Outdoor Recreation Plan.* Washington : U.S. Department of the Interior, Division of Nationwide Recreation Planning.

HESTER, Randolph, T. fils (1984). *Planning Neighborhood Space with People* (2e éd). New York : Van Nostrand Reinhold Company, 1975.

HOWARD, Dennis R. et John L. CROMPTON (1984). «Who are the consumers of public park and recreation services ? An analysis of the users and non-users of three municipal leisure service organizations ». *Journal of Park and Recreation Administration,* vol. 2, p. 33-48.

HULTSMAN, Wendy Z. (1990). « Barriers to activity participation : A focus on youth ». Article présenté au Symposium de la recherche en loisir du NRPA. Phoenix, Arizona.

HUSSEY, David E. *(1991). Introducing Corporate Planning* (4e éd.). New York Pergamon Press, 1971.

INSTITUT QUÉBÉCOIS D'OPINION PUBLIQUE (1985). *Étude sur le loisir des Québécois.* Québec : ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche.

INSTITUT QUÉBÉCOIS D'OPINION PUBLIQUE (1985). *La Concertation scolaire municipale au Québec : étude qualitative.* Québec : ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche.

Iso-AHOLA, Seppo E. (1980). *The social psychology of leisure and recreation.* Dubuque, Iowa : *C.* Brown Company.

JACKSON, Edgar L. (1988). « Leisure constraints : A survey of past research » . *Leisure Sciences,* vol. 10, p. 203-215.

JACKSON, Edgar L. (1990). « Variations in the desire to begin a leisure activity Evidence of antecedent constraints ? » *Journal of Leisure Research,* vol. 22, p. 55-70.

JACKSON, Edgar L. (1990). « Trends in leisure preferences : Alternative constraints related explanations ». *Journal of Applied Recreation Research,* vol. 15, p. 129-145.

JACKSON, Edgar L. et Elaine DUNN (1988). « Integrating ceasing participation with other aspects of leisure behavior ». *Journal of Leisure Research,* vol. 20, p. 31-45.

JACKSON, Edgar L. et Elaine DUNN (1991). « Is constrained leisure an internally homogeneous concept ? » *Leisure Sciences, vol.* 13 - 3, p. 167-184.

JACKSON, Edgar L. et Mark S. SEARLE (1983). « Recreation non-participation : Variables related to the desire for new recreational activities ». *Recreation Research Review,* vol. 10, n° 2, p. 5-12.

JACKSON, Edgar L. et Thomas L. BURTON (1989). *Understanding Leisure and Recreation : Mapping the Past, Charting the Future.* State College, PA : Venture.

JAUCH, Lawrence R. et William F. GLUECK (1990). *Management stratégique et politique générale* (Version anglaise 1988). Montréal : McGraw-Hill.

KAPLAN, Max (1975). *Leisure : Theory and Policy.* Toronto : John Wiley & Sons. KATZ, Daniel et Robert L. KAHN (1978). *The Social Psychology of Organizations.* (2e éd.) New York : John Wiley and Sons.

KAUFMAN, Roger et Jerry HERMAN (1991). *Strategic Planning in Education Rethinking, Restructuring, Revitalizing.* Lancaster : Technomic.

KING, Leslie J. (1986). *Central Place Theory.* London : Sage.

KRUEGER, Richard A. et Jean A. KING (1998). *Involving Community Members in Focus Groups.* London : Sage.

KRUEGER, Richard A. (1998). *Analyzing and Reporting Focus Group Results.* London Sage.

KRUEGER, Richard A. (1998). *Developing Questions for Focus Groups.* London : Sage.

KRUEGER, Richard A. (1998). *Moderating Focus Groups.* London : Sage.

KUTSKA, Kenneth S. et Kevin J. HOFFMAN (1992). *Playground Safety is No Accident Developing a Public Playground Safety and Maintenance Program.* Arlington National Recreation and Park Association.

LACAZE, Jean-Paul (1979). *Introduction à la planification urbaine.* Paris : Éditions du Moniteur.

LANCASTER, Roger (1983). *Recreation, Park and Open Space Standards and Guidelines.* Alexandrie, Virginie : National Recreation and Park Association.

LANFANT, Marie-Françoise (1972). *Les théories du loisir.* Paris : Presses universitaires de France.

LECLERC, Diane (1984). *Terminologie bilingue des équipements de loisirs de plein air aspects théoriques et pratiques.* Québec : Groupe interdisciplinaire de recherche scientifique et appliquée en terminologie, Université Laval.

LE CORBUSIER (1957). *La Charte d'Athènes.* Paris : Points.

LEMIEUX, Vincent *et al.* (1986). *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC.* Commandité par l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec.

LE MOIGNE, Jean-Louis (1977). *La théorie du système général.* Paris : PUF.

LE MONITEUR DES TRAVAUX PUBLICS ET DU BÂTIMENT (1993). *Équipements sportifs et socioéducalifs* (1972). Paris : Journal des travaux publics réunis.

LÉONARD, Monique (1975). *Synthèse des études sur le tourisme et la récréation dans la région de Montréal.* Québec : ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche.

LESAGE, Dominique (1994). *Guide sur la sécurité des appareils et aires de jeu.* Montréal.

LESSARD, Sabin et MONGA (1993). *Statistique: concepts et méthodes avec exercices et corrigés.* Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

LÉTOURNEAU, Denyse (1993). *Vocabulaire des loisirs de plein air.* Québec : Cahiers de l'Office de la langue française, Les Publications du Québec.

LEVY, John M. (1994). *Contemporary Urban Planning* (3e éd.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1988.

LIKERT, Rensis (1961). *New Patterns of Management.* New York: McGraw-Hill.

LIKERT, Rensis (1967). *The Human Organization : Its Management and Value.* New York : McGraw-Hill.

LINDBLOM, Charles E et David K. COHEN (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving.* New Haven : Yale University.

LINDBLOM, Charles E. (1965). *The Intelligence of Democracy.* New York : Free Press.

LLOYD, Peter, E. et Peter DICKEN (1977). *Location in Space : a Theoretical Approach to Economic Geography* (2e éd.). New York : Harper & Row.

LOEWENSTEIN, Louis, K. (1965). *The Location of Residences and Work Places in Urban Areas.* New York : The Scarecrow Press.

LYNCH, Kevin (1981). *A Theory of Good City Form.* Cambridge : MIT Press. MACCIO, Charles (1986). *Des réunions efficaces.* Lyon: Synthèse. Chronique sociale. MALISZ, Boleslaw (1972). *La formation des systèmes d'habitat.* Paris : Dunod.

MANNELL, Roger C. et Jiri ZUZANEK (1991). « The nature and variability of leisure constraints in daily life : The case of the physically active of older adults ». *Leisure Sciences, vol.* 13, n° 4.

MANHEIM, Karl (1940). *Man and Society in an Age of Reconstruction.* New York Harcourt,Brace and World.

MARCHESNAY, Michel (1993). *Management stratégique.* Paris : Eyrolles.

MARCH, James A. et Herbert, A. SIMON (1959). *Organizations.* New York : John Wiley and Sons.

MARTEL, Roger P., Alain MORIN et jean NADEAU (1995). *Structure, terminologie et cartographie des schémas d'aménagement.* Québec : Ministère des Affaires municipales.

MARTIN, Paul et GOUVERNEMENT DU CANADA (1999). « Le budget de 1999: bâtir aujourd'hui pour un avenir meilleur. Aide financière fédérale aux provinces et aux territoires ». Ottawa : Ministère des Finances du Canada.

MARTIN, Paul et GOUVERNEMENT DU CANADA (1999). « Le budget de 1999: bâtir aujourd'hui pour un avenir meilleur. Amélioration des soins de santé pour les Canadiens ». Ottawa : Ministère des Finances du Canada.

MARTIN, Paul et GOUVERNEMENT DU CANADA (1999). « Le budget de 1999: bâtir aujourd'hui pour un avenir meilleur. Bâtir une économie forte grâce au savoir et à l'innovation ». Ottawa : Ministère des Finances du Canada.

MARTIN, Paul et GOUVERNEMENT DU CANADA (1999). « Le discours du budget de 1999: bâtir aujourd'hui pour un avenir meilleur ». Ottawa : Ministère des Finances du Canada.

MARYLAND-NATIONAL CAPITAL PARK AND PLANNING COMMISSION (1978). *Park, Recreation and Open Space Adopted and Approved Master Plan Parks - Outdoor Recreation.* Silver Spring, Maryland : Maryland-National Capital Park and Planning Commission.

MAYER, Robert et Francine OUELLET (1991). *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux.* Boucherville : Gaétan Morin.

MCCOOL, Stephen F. et David N. COLE (1997). *Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes : Progress and Future Directions.* Ogden, UT : United States Department of Agriculture, Forest Service, Rocky Mountain Research Station.

MCCORMICK, Bryan (1991). « Self-experience as leisure constraint : The case of Alcoholics Anonymous ». *Journal of Leisure Research, vol.* 23, n° 4, p. 345-362.

MCGREGOR, Douglas (1960). *The Human Side of Enterprise.* New York : McGraw-Hill.

MCGUIRE, Francis A. (1980). « The congruence between actual and desired leisure involvement in advanced adulthood ». *Activities, Adaptation and Aging,* vol. 1, p. 77-89.

McGUIRE, Francis A. (1982). « Constraints on leisure involvement in the later years ». *Activities, Adaptation and Aging, vol.* 3, p. 17-24.

McGUIRE, Francis A. (1984). « A factor analytic study on leisure constraints in advanced adulthood ». *Leisure Sciences, vol.* 6, p. 313-326.

MCGUIRE, Francis A., Dominic DOTTAVIO et Joseph T. O'LEARY (1986). « Constraints to participation in outdoor recreation across the life span A nationwide study of limitors and prohibitors ». *The Gerontologist, vol.* 26, p. 538-544.

McGUIRE, Francis A., Joseph T. O'LEARY, C.K. YEH et Dominic DOTTAviO (1986). « Integrating ceasing participation with other aspects of leisure behavior : A replication and extension ». *Journal of Leisure Research,* vol. 21, p. 316-326.

MÉLÉSE, Jacques (1984). *La gestion par les systèmes : essai de praxéologie.* Paris Hommes et Techniques, 1968.

MÉLÉSE, Jacques (1990). *Approches systémiques des organisations : vers l'entreprise à complexité humaine.* Paris : Organisation, 1979.

MÉLÉSE, Jacques (1991). *L'analyse modulaire des systèmes (AMS).* Paris : Organisation, 1972.

MERLIN, Pierre et Françoise CHOAY (1988). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement.* Paris : Presses universitaires de France.

MERLIN, Pierre (1973). *Méthodes quantitatives et espaces urbains.* Paris : Masson. MERLIN, Pierre (1984). *La planification des transports urbains.* Paris : Masson.

MERTES, James D. et James R. HALL (1996). *Park, Recreation, Open Space and Greenway Guidelines.* Ashburn, Virginia : National Recreation and Park Association.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS (1998). « Programme de soutien aux équipements culturels ». Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DES LOISIRS (1980). *Les Terrains de sports concevoir, réaliser, exploiter.* Paris : Éditions du Moniteur.

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, MISSION TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT (1993). *Équipements sportifs et socioéducatifs: guide technique et réglementaire,* tome 1 (11e éd.). Paris : Le Moniteur.

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, MISSION TECHNIQUE DE L'ÉQUIPEMENT (1993). *Équipements sportifs et socioéducatifs: guide technique et réglementaire,* tome 2 (11e éd.). Paris : Le Moniteur.

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, SERVICE DE L'ÉQUIPEMENT (1986). *Équipements sportifs et socioéducatifs : après la décentralisation* (10e éd.). Paris : Le Moniteur.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1997). *Statistiques de l'éducation : enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire.* Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1998). « Identification des commissions scolaires confessionnelles et des commissions scolaires nouvelles chargées de leur liquidation ». Québec.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION DU QUÉBEC (1998). « Le conseil d'établissement : formation de base ». Québec.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (1982). *Guide pour la délimitation des zones dangereuses.* Document préparé dans le cadre de l'élaboration des schémas d'aménagement des M.R.C. Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE (1969). *Potentiel des terres à des fins récréatives.* Rapport n° 6. ARDA. Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE, BUREAU DE RECHERCHES ÉCONOMIQUES (1974). « Division du Québec en dix régions et vingt-cinq sous-régions administratives ». Québec : Gouvernement du Québec, 1967.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TOURISME (1979). 1. 150 *questions à se poser avant de fonder une entreprise. Coll. Gestion de la PME industrielle.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TOURISME (1979). 2. *Comment établir un plan stratégique. Coll. Gestion de la PME industrielle.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TOURISME (1979). 3. *Comment rentabiliser votre entreprise. Coll. Gestion de la PME industrielle.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT. MINISTÈRE DE LA MER, MINISTÈRE DU TEMPS LIBRE (1981). *Les équipements légers pour la plaisance.* Paris : Éditions du Moniteur.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES et Louis MASSICOTTE (1993). *La planification stratégique et l'aménagement du territoire.* Collection : *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Les Publications du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1977). *L'urbanisation dans la conurbation montréalaise : Tendances actuelles et propositions d'orientation.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1983). *Illustration de certains éléments de contenu du schéma d'aménagement, du plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1983). « La municipalité régie par le Code municipal ». Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1983). *Le comité consultatif d'urbanisme* ». Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1983). *Le contrôle intérimaire exercé par la municipalité régionale de comté* (2e éd.). Québec : Les Publications du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984) : « Adoption des règlements d'urbanisme durant l'élaboration du schéma d'aménagement ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984). « Adoption d'un plan d'urbanisme durant l'élaboration du schéma d'aménagement ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984). « Adoption d'un schéma d'aménagement ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984). « Modification des règlements d'urbanisme durant l'élaboration du schéma d'aménagement ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984). « Modification d'un plan d'urbanisme durant l'élaboration du schéma d'aménagement ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984). « Programmes d'acquisition et d'aménagement de terrains ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1984). « Proposition préliminaire d'aménagement ». *Aménagement et Urbanisme.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1989). *Aménagement et urbanisme, «* Les plans d'implantation et d'intégration architecturale ». Québec : Les Publications du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1989). *La santé, c'est aussi l'affaire des municipalités !* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1992). *La révision des schémas d'aménagement: bilan des schémas d'aménagement et perspectives de révision.* Québec Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1993). *Guide : le regroupement de municipalités : un choix judicieux.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1994). *Guide de l'élu municipal 1994.* Québec Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1994). *Guide : les ententes intermunicipales.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un aménagement concerté du territoire.* Québec Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1995). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : pour un aménagement concerté du territoire - Document complémentaire.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1996). *Le renforcement des institutions municipales : Consolidation des communautés locales* (Volet 1), Rapport de la Commission de consultation sur le regroupement municipal. Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1996). *Vers un réseau municipal viable Rapport du comité sur les communautés rurales.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1997). *Le renforcement des institutions municipales : la mise en oeuvre de la politique de consolidation des communautés locales.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1997). *Le renforcement des institutions municipales : la politique de consolidation des communautés locales.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1997). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles - Document complémentaire.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1997). *Loisir pour un partenariat renouvelé Cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport.* Québec Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1998). *Le renforcement des institutions municipales : Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (1998). *Répertoire des municipalités du Québec.* Québec : Les Publications du Québec.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1995). *Décentralisation : un choix de société.* Qué bec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1981). *Guide d'évaluation du potentiel biophysique d'un site de plein air.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1982). *Les parcs québécois : 1. La politique.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1984). *Consulter pour mieux décider : guide de consultation municipale en loisir.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1984). *Le temps de l'excellence un défi québécois. La politique québécoise de développement de l'excellence sportive.* Québec : Éditeur officiel.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1985). *Le développement sportif de base au Québec. Rapport final du comité d'experts sur le développement sportif de base au Québec.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1986). *L'état de la concertation scolaire-municipale au Québec.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (1987) : *La politique du sport au Québec : l'harmonisation au bénéfice du pratiquant sportif : une nécessité.* Québec Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU TOURISME (1984). *Le tourisme au Québec : bilan et perspectives d'action 1985-1988.* Québec : Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'OEUVRE. (1976). « Règlements relatifs à la sécurité dans les édifices publics ». Québec : Gouvernement du Québec, Édition administrative.

MINISTRY OF CULTURE AND RECREATION OF ONTARIO, SPORTS AND FITNESS DIVISION (1976). *Guidelines for Developing Public Recreation Facility Standards* (1973). Ministry of Culture and Recreation of Ontario, Sports and Fitness Division.

MINTZBERG, Henry (1986). *Le pouvoir dans les organisations* (Version américaine 1983). Paris et Montréal : D'organisation et Agence d'Arc.

MINTZBERG, Henry (1994). *Grandeur et décadence de la planification stratégique.* Paris Dunod.

MISSION INTERMINISTÉRIELLE POUR LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES (1988). *Études préalables et programme d'une construction publique.* Paris : Éditions du Moniteur, 1984.

MONIÈRE, Denis (1977). *Le développement des idéologies au Québec des origines à nos jours.* Montréal: Québec/Amérique.

MORGAN, David L. (1993). *Successful Focus Groups : Advancing the State of the Art.* London : Sage.

MORGAN, David L. (1998). *Planning Focus Groups.* London : Sage.

MORGAN, David L. (1998). *The Focus Group Guidebook.* London : Sage.

MORRIS, Anthony E.J. (1994). *History of Urban Form : Before the Industrial Revolutions.* Harlow and New York : Logman Scientific and Technical and J. Wile$_{y}$, 1972. MORRIS, Charles *G.* (1996). *Psychology : an Introduction.* Upper Saddle River, NJ Prentice-Hall, 1973.

MUMFORD, Lewis (1964). *La cité à travers l'histoire.* Paris : Seuil.

MURPHY, F. (1974). *Concepts of Leisure: Philosophical Implications.* New Jersey Prentice-Hall.

MUSGRAVE, R.A. et P.B. MUSGRAVE (1980). *Public Finance in Theory and Practice.* Montréal : McGraw-Hill, 1973.

NADEAU, Marc-André (1991). *L'évaluation de programme: théorie et pratique.* SainteFoy : Presses de l'Université Laval, 1981.

NATIONAL PARK SERVICE (1993). *A Process for Addressing Visitor Carrying Capacity in the National Park System* (Unpublished report). Denver : Department of the Interior.

O.R.R.R.C. (1962). *Prospective Demand for Outdoor Recreation Study.* Report No. 26. Washington D.C.: Government Printing Office.

O'SHAUGHNESSY, Wilson (1992). *La faisabilité de projet.* Trois-Rivières : SMG.

OUELLET, Gaétan et Robert SOUBRIER (1991). « L'inventaire des contraintes perçues en loisir : validation auprès d'un échantillon d'adultes de Trois-Rivières », UQTR, Département des sciences du loisir, Trois-Rivières. Communication présentée au 59e congrès de l'ACFAS à Sherbrooke.

PARCS CANADA (1977). « Parc national de la Mauricie : plan directeur provisoire. Programme de participation du public ». Ottawa : Parcs Canada.

PARÉ, Gilles (1991). « Le réseau routier », *Aménagement et urbanisme.* Québec : Les Publications du Québec.

PARIZEAU, Jacques *et al.* (1986). *Commission d'étude sur les municipalités.* Présenta tion et extraits du rapport.

PARIZEAU, Jacques *et al.* (1986). *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités.* Union des municipalités du Québec.

PARKS CANADA (1976). *Canadian Outdoor Recreation Demand Study. Vol. 1 An Overview and Assessment.* Document inédit, Ontario Research Council on Leisure Publication.

PARKS CANADA (1976). *Canadian Outdoor Recreation Demand Study. Vol. 2 Technical notes.* Document inédit, Ontario : Research Council on Leisure Publication.

PARKS CANADA (1976). *Canadian Outdoor Recreation Demand Study. Vol 3 Data Collection and Documentation.* Document inédit, Ontario Research Council on Leisure Publication.

PAYETTE, Micheline et François VAILLANCOURT (1983). *Le portrait des bénévoles québécois.* Montréal : Centre de recherche en développement économique, Université de Montréal.

PEARCE, Douglas (1993). *Géographie du tourisme* (Version anglaise, 1987). Paris Nathan.

PERROUX, F. (1964). *La notion de pôle de croissance, l'économie du XXe siècle* (2e éd.). Paris : Presses universitaires de France.

PETERS, Thomas et Robert WATERMAN (1983). *Le prix de l'excellence* (Version américaine 1982). Paris : InterÉditions.

PFEIFFER, William J. (1991). *Strategic Planning: Selected Readings.* Toronto : Pfeiffer.

PINEAULT, Raynald et Carole DAVELUY (1995). *La planification de la santé: concepts, méthodes, stratégies.* Montréal : Éditions nouvelles, 1986.

PITCHER, Patricia (1994). *Artistes, artisans et technocrates dans nos organisations : rêves, réalités et illusions du leadership.* Montréal: Éditions Québec/Amérique.

PKF CONSULTING (1995). *Local Park and Recreation Facilities and Sites.* Arlington National Recreation and Park Association.

PLESSISVILLE (Ville de) (1980). *Plan de développement des loisirs.* Plessisville : Commission municipale.

PLURAM (1988). *Ville de Gatineau : Plan directeur des parcs, espaces verts et équipements récréatifs.* Gatineau.

PLURAM (1991). *Ville de Gatineau : Plan directeur des voies cyclables.* Gatineau.

POIRIER, Michel (1983). « Droit québécois de l'aménagement du territoire », *Revue de droit.* Sherbrooke : Université de Sherbrooke.

POPPER, Karl R. (1945). *The Open Society and its Enemies.* London : Routledge and Kegan Paul.

POPPER, Karl R. (1962). *La société ouverte et ses ennemis : Hegel et Marx.* Tome *2.* Paris : Seuil.

POPPER, Karl R. (1973). *La logique de la découverte scientifique.* Paris : Payot, 1959. POPPER, Karl R. (1978). *La connaissance objective.* Bruxelles : Complexe, 1972.

POPPER, Karl R. (1979). *La société ouverte et ses ennemis : L'ascendant de Platon.* Tome 1, Paris : Seuil, 1962.

POPPER, Karl R. (1982). *The Open Universe : an Argument for Indeterminism.* London Barthey III, Hutchinson.

PRONOVOST, Gilles, ATTIAS-DONFUT et Nicole SAMUEL (1993). *Temps libre et modernité : mélanges en l'honneur de Joffre Dumazedier.* Québec : Presses de l'Université du Québec et L'Harmattan.

PRONOVOST, Gilles (1983). *Temps, culture et société.* Québec : Presses de l'Université du Québec.

QUIVY, Raymond et Luc VAN CAMPENHOUDT (1995). *Manuel de recherche en sciences sociales.* Paris : Dunod, 1988.

RABINOVITZ, Francine *(1969). City Politics and Planning.* New York : Atherton Press.

RAPPORT DU GROUPE CONSULTATIF SUR LES ENQUÊTES-SONDAGES (1976). *Enquêtes-sondages.* Ottawa : Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

REISMAN, David (1964). *La foule solitaire : anatomie de la société moderne.* Paris : Seuil, 1950.

ROGERS, Carl et Marian, J. KINGUT (1966). *Psychothérapie et relations humaines.* Montréal : Institut de recherches psychologiques.

ROULEAU, Pierre et Anne GERMAIN (1976). *Plans directeurs d'urbanisme et activité municipale en aménagement.* Rapport soumis au ministère des Affaires municipales. Montréal : Centre de recherches et d'innovation urbaine, Université de Montréal.

ROULEAU, Pierre et Anne GERMAIN (1976). *Plans directeurs d'urbanisme et activité municipale en aménagement. Principaux résultats et recommandations.* Montréal Centre de recherches et d'innovation urbaine, Université de Montréal.

RUEL, Jimmy (1998). *Sondage auprès des municipalités regroupées depuis 1993.* Québec Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales.

SAINT-FERRÉOL-LES-NEIGES (1981). « Règlement de zonage. Avis juridiques ». Gazette officielle du Québec. Québec : Éditeur officiel du Québec.

SAMSON, Marcel, Marcel GAUDREAU et D. L'ÉCUYER (1981). *De l'utilité des parcs urbains dans la ville centrale : le cas de Montréal. Études et Documents.* Montréal I.N.R.S.-Urbanisation.

SAMSON, Marcel et Marcel GAUDREAU (1979). *Les parcs urbains dans les nouveaux espaces résidentiels des régions métropolitaines de Montréal et de Québec.* Montréal : Institut national de la recherche scientifique.

SCOTT, David (1991). « The problematic nature of participation in contract bridge A qualitative study of group-related constraints ». *Leisure Sciences,* vol. 13, n° 4.

SEARLE, Mark S. (1991). « Propositions for testing social exchange theory in the context of ceasing leisure participation ». *Leisure Sciences,* vol. 13, n° 4.

SEARLE, Mark S. et Edgar L. JACKSON (1985). « Socioeconomic variations in perceived barriers to recreation participation among would-be participants ». *Leisure Sciences,* vol. 7, p. 227-249.

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS (1997). *Guide d'implantation des Centres locaux de développement.* Québec : Secrétariat au développement des régions.

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS (1997). *Politique de soutien au développement local et régional.* Sainte-Foy (Québec) : Les Publications du Québec.

SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS (1997). *Résumé : Politique de soutien au développement local et régional.* Sainte-Foy (Québec) : Les Publications du Québec.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, PARC DES ÎLES (1993). *Plan directeur de mise en valeur et de développement du Parc des Îles.* Montréal : Ville de Montréal.

SELLTIZ, Claire, Lawrence S. WRIGHTSMAN et Stuart W. COOK (1977). *Les méthodes de recherche en sciences sociales.* Traduction : Bélanger, David. Montréal : Holt, Rinehart & Winston, 1951.

SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN (1990). *Synthèse des enjeux d'aménagement et de développement.* 10 vol. Montréal : Ville de Montréal.

SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN (1990). *Ville de Sherbrooke Plan d'urbanisme.* Sherbrooke : Ville de Sherbrooke.

SERVICE DE L'HABITATION ET DU DÉVELOPPEMENT URBAIN (1992). *Cadre de référence pour le développement et la mise en valeur des espaces libres de Montréal.* Montréal : Ville de Montréal.

SHAW, Susan M., Arend BONEN et John F. MCCABE (1991). « Do more constraints mean less leisure ? Examining the relationship between constraints and participation ». *Journal of Leisure Research,* vol. 23, n° 4, p. 286-300.

SHELBY, Bo et Thomas A. HEBERLEIN (1986). *Carrying Capacity in Recreation Settings.* Corvallis, OR : Oregon State University Press.

SIEGEL, Sidney (1956). *Nonparametric Statistics for the Behavioral Sciences.* New York McGraw-Hill.

SIMARD, Gisèle (1989). *La méthode du « Focus group ».* Laval : Mondia.

SIMON, Herbert A., A. DEMAILLY et Jean-Louis LE MOIGNE (1986). *Sciences de l'intelligence, Sciences de l'artificiel.* Lyon : Science des systèmes, Presses universitaires de Lyon.

SIMON, Herbert A. (1957). *Models of man.* New York: John Wiley & Sons. SIMON, Herbert, A. (1959). *Administrative Behavior.* New York : Macmillan, 1945.

SMITH, Stephen L.J. (1990). *Dictionary of Concepts in Recreation and Leisure Studies.* New York : Greenwood.

SOCIÉTÉ TECHNIQUE D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL (SOTAR) (1997). *Chambly 2010: Plan stratégique de développement de la Ville de Chambly.* Laval : Sotar.

SODEM RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (1995). *Forum-Loisir 1995 - Trois-Rivières Document de réflexion à l'intention des organismes.* Montréal : SODEM.

SODEM RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (1995). *Forum-Loisir 1995 - Trois-Rivières Guide du participant : ensemble vers l'an 2000.* Montréal : SODEM.

SODEM RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (1995). *Forum-Loisir 1995 - Trois-Rivières Rapport-synthèse de la rencontre de travail avec les permanents du Service des loisirs et de la culture.* Montréal : SODEM.

SODEM RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (1995). *Forum-Loisir 1995 - Trois-Rivières Résultats de la consultation auprès de la population.* Montréal : SODEM.

SODEM RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (1995). *Forum-Loisir 1995 - Trois-Rivières Résultats de la consultation auprès des organismes partenaires.* Montréal: SODEM.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1989). « Étude des contraintes perçues comme causes de la non-participation aux loisirs, *World Leisure and Recreation,* Vol. 31, n° 1, p. 16-21.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1989). « Les contraintes perçues en loisir élaboration et validation d'un instrument de mesure », UQTR, Département des sciences du loisir, Trois-Rivières. Communication présentée au 57e congrès de l'ACFAS à Montréal.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1991). « Contraintes à la participation aux activités de loisir de la population de Trois-Rivières ». UQTR, Département des sciences du loisir, Trois-Rivières. Communication présentée au 59e congrès de l'ACFAS à Sherbrooke.

SOUBRIER, Robert, Gaétan OUELLET et Laurent DESHAIES (1993). « Impact of perceived constraints on latent or actual participation in some leisure activities ». Communication présentée au 7e Congrès canadien de recherche en loisir les 13, 14 et 15 mai 1993 à Winnipeg.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1992). *Étude des besoins en loisir à Chambly Faits saillants.* Trois-Rivières : Département des sciences du loisir, Université du Québec à Trois-Rivières.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1992). *Études des besoins en loisir à Chambly Rapport détaillé.* Trois-Rivières : Département des sciences du loisir, Université du Québec à Trois-Rivières.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1994). *Plan directeur des espaces verts et des équipements récréatifs, ville de Chambly: Annexe méthodologique et statistique.*

Trois-Rivières : Département des sciences du loisir, Université du Québec à Trois-Rivières.

SOUBRIER, Robert et Gaétan OUELLET (1994). *Plan directeur des espaces verts et des équipements récréatifs, ville de Chambly.* Trois-Rivières : Département des sciences du loisir, Université du Québec à Trois-Rivières.

SOUBRIER, Robert (1981). *Méthode pour évaluer la demande d'équipements de loisir en milieu urbain.* Thèse de doctorat inédite, Université de Montréal.

SOUBRIER, Robert (1989). *L'élaboration d'un plan d'implantation des équipements de loisir.* Québec : Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 1988.

STALEY, Edwin, J. (1969). « Determining Neighborhood Recreation Priorities : An Instrument ». *Journal o f Leisure Research,* n° 1, p. 69-74.

STANKEY, George H., David N. COLE, Robert C. LUCAS, Margarete PETERSEN et Sidney S. FRISSELL (1985). *The Limits of Acceptable Change (LAC) System for Wilderness Planning.* Ogden, UT : United States Department of Agriculture, Forest Service, Intermountain Forest and Range Experiment Station.

STANKEY, George H. et Stephen F. MCCOOL (1984) « Carrying Capacity in Recreational Settings : Evolution, Appraisal, and Application)>. *Leisure Sciences,* n° 6, p. 453-473.

STANKEY, George *H.,* Stephen F. MCCOOL et Gerald L. STOKES (1990). « Managing for Appropriate Wilderness Conditions : the Carrying Capacity Issue ». HENDEE, John C., George H. STANKEY et Robert *C.* LUCAS, *Wilderness Management,* p. 215-239.

ST-ARNAUD, Yves (1978). *Les petits groupes : participation et communication.* Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

STATE OF CALIFORNIA (1966). *Park and Recreation Information System.* Sacramento, California : Department of Parks and Recreation.

SAINTE-FOY (VILLE DE) (1970). *Règlements de zonage 1401 et amendement.* Sainte-Foy Service d'urbanisme.

STATISTIQUE CANADA (1997). *Dictionnaire du recensement de 1996.* Ottawa : Statistique Canada.

TANGRAM AMÉNAGISTES-CONSEILS (1998). Avenues. Québec : Centre d'expertise et de consultation en tourisme (CECET).

TÈTU DE LABSADE, Françoise (1990). *Le Québec : un pays, une culture.* Louiseville Boréal.

TOCQUER, Gérard et Michel ZINS (1987). *Marketing du tourisme.* Montréal : Gaëtan Morin.

TOURISME QUÉBEC (1997). *Plan de marketing 1997-1998.* Québec : Tourisme Québec.

TREMBLAY, André (1991). *Sondages : histoire, pratique et analyse.* Boucherville : Gaëtan Morin.

TRUDEAU, P.E. (1968). *Charte canadienne des droits de l'homme.* Ottawa : Imprimeur de la Reine.

URBEC INC. (1971). *Plan de développement intermunicipal et d'aménagement urbain. Équipements.* Rimouski-Mont-Joly : URBEC Inc.

URBEC INC. (1972). *Ville de Matane : Plan directeur des loisirs.*

U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR, BUREAU OF OUTDOOR RECREATION (1967). *Outdoor Recreation Space Standards.* Washington, D.C.: Governement Printing Office.

U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR, BUREAU OF OUTDOOR RECREATION (1977) *Guidelines for Understanding and determining Optimum Recreation Carrying Capacity.* Bethleem : Urban Research and Development Corporation.

U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR (1999). *Strategic Plan Overview.*

VACHON, Bernard (1993). *Le développement local: théorie et pratique.* Montréal: Gaëtan Morin.

VALENTINE, Evelyne P. (1991). *Strategic Management in Education : A Focus on Strategic Planning.* Toronto : Allyn and Bacon.

VAUTHEY, Paul (1994). *La modélisation des services intellectuels : vendre et réaliser le service comme un produit.* Paris : Masson.

VEBLEN, Thorstein (1970). *Théorie de la classe de loisir.* Paris : Gallimard, 1899.

VON HAYEK, Friedrich, A. (1976). *The Road to Serfdom.* London : Routlelge and Kegan Paul, 1944.

WAGAR, Alan J. (1964). *The Carrying Capacity of Wild Lands for Recreation.* Washing ton, D.C.: Society of American Foresters.

WALLISER, Bernard (1977). *Systèmes et modèles : introduction critique à l'analyse de systèmes.* Paris : Seuil.

WASHBURNE, Randel F. (1982). « Wilderness Recreational Carrying Capacity : Are Numbers Necessary ? » *Journal of Forestry,* n° 80, p. 726-728.

WALSON, John (1972). *Le behaviorisme* (Traduction française : Simone Deflandre). Paris : Centre d'étude et de promotion de la lecture, 1930.

WILDAVJKY, Aaron (1973). « If Planning is Everything, Maybe it's Nothing ». *Policy Sciences,* 4, p. 127-153.

WITKIN, Belle Ruth (1984). *Assessing Needs in Educational and Social Programs.* San Francisco : Jossey-Bass.

WITT, Peter A. et John L. CROMPTON (1996). *Public Recreation in High Risk Environments Programs that Work.* Arlington : National Recreation and Park Association.

WITT, Peter A. et Thomas L. GOODALE (1981). « The relationship between barriers to leisure enjoyment and family stages ». *Leisure Sciences,* vol. 4, p. 29-49

WOOTTON, Barbara (1945). *Freedom under Planning.* London : George Allen and Unwin.

WRIGHT, Brett A. et Thomas L. GOODALE (1991). « Beyond non-participation Validation of interest and frequency of participation categories in constraints research ». *Journal of Leisure Research,* vol. 23, n° 4, p. 314-331.

INDEX ONOMASTIQUE

Abbey • 227
Abbey-Livingston • 227
Abelson • 233
Acar • 264, 265
Alary • 408
Allaire • 122
Anderson • 251
Andrews • 122
Ansoff • 118, 121, 122, 125, 127
Aristote • 59, 283
Arnold • 251
Atkinson • 93
Attias-Donfut • 60
Audet • 291, 293, 300
Backman • 90, 91
Bannon • 221
Bargh • 93
Baumol • 95, 236
Baxter • 251
Beaman • 241, 247, 249, 250, 255, 265, 266
Belgue • 337
Bem • 93
Bergeron • 127, 132, 144
Bermils • 118, 119, 122
Berry - 252, 274
Bertalanffy - 15, 19, 20, 21, 103, 104
Bialeschki • 90, 91
Bickman • 232, 233
Blinder - 95, 236
Bonen • 91
Boothby • 91
Bordeleau • 232
Bouinot • 118, 119, 122
Bryson • 117, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 126, 144
Buechner • 192, 193, 194, 196, 197, 204
Burgess • 309
Bursley • 251,252
Burton 82, 88
Butler • 194, 195
Campenhoudt (van) •227
Caron • 337, 349, 384
Cesario • 241, 242, 254
Charles • 23, 35, 296, 380
Cheung • 243, 254, 255
Chick 90, 91
Choay 129
Christaller • 274
Christensen • 122

Chubb • 256, 257, 258
Claux .21
Clawson - 185, 186, 239, 246, 247, 248
Coleman • 93
Contandriopoulos • 227
Coronio .247
Crawford • 87, 88, 89
Crevo • 251
Crompton • 90, 91
Crozier • 35, 50, 51, 52, 53, 414
Dahl .40
D'Amours • 79,221
Daveluy • 22, 96, 97, 227, 247
Davidoff • 21, 22, 207, 413
De Rosnay • 21, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 112, 113, 114, 117, 145
Declerk - 121
Deem 90
Deevey • 282
Demers • 112
Deshaies • 88, 90, 91
Deslauriers • 227, 232, 234
Diguer .337
Disant • 182
Divay • 194, 202, 221, 371
Dorion • 407
Dottavio • 90, 91
Drapeau • 289, 290, 291, 292, 293, 294, 297
Dubreuil • 287, 289, 291
Dumazedier • 58, 59, 60
Dunn • 91, 221
Durand • 20, 21, 103, 104
Ellis .251, 257
Engels • 286
English - 268, 419
Etzioni 35, 45, 46, 47, 48, 49, 414
Ewing 242, 251, 261
Eye (von) • 88
Firsirotu • 122
Flynn • 193,194
Fogg • 252, 253
Francken • 91
Freysinger • 90
Friedberg • 35, 50, 51, 52, 53, 414
Friedmann • 23, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 222, 413, 414
Gagnon • 79,147
Gans 22
Garner • 275
Gauthier • 187, 227, 232
Gauthier A. • 291, 293, 300
Gauthier J.M. • 187
G61inas • 21
tendron • 328, 329
Genest • 134
Germain • 186,367
Giroux • 366, 381
Glass • 309
Glasson • 275
Glover • 251
Godbey • 87, 88, 89, 91
Gold • 1, 194, 198, 201, 202, 207, 208, 209, 236, 246, 249, 256, 257, 263, 268,417
Gollwitzer • 93
Goodale - 82, 88, 90, 91
Gouldner • 13
Gropuis .309
Gulick • 13
Gunn - 243, 244, 245
Gunther • 83
Hall • 1, 194, 211
Hampden-Turner • 23, 24, 25, 26, 413, 414
Harrison • 274
Hatry • 221
Hayek (von) . 9
Hayes • 121
Healy • 55
Heberlein • 205
Henderson • 89, 90, 91
Herman • 122,144
Hester • 168, 171, 172, 177, 182, 183, 232, 233, 309
Hippocrate • 283
Hippodamos (de Millet) • 283
Hof • 247
Howard • 91
Hudson 222
Hultsman • 88, 90
Hussey • 118, 121, 122, 127, 128, 129, 144
Jackson • 82, 87, 88, 89, 90, 91
Juurand • 242, 254
Kahn • 103, 412
Kaiser • 247
Kaplan • 58, 59, 60
Kast 151
Katz • 103, 412
Kaufman • 122,144
King • 178, 274

Knetsch • 185, 186, 239, 246, 247, 248
Krueger • 178
Lacaze • 118
Lancaster - 193, 194, 204, 210
Lanfant • 58
Laperrière • 232
Le Corbusier • 309, 395
Le Moigne - 21, 103
Learned • 122
Leclerc • 129
Lee • 309
Léonard • 186
Létourneau • 129
Levy • 256
Likert • 35, 41, 42, 43, 44, 50, 72, 73, 75, 414
Lime • 251
Lindbloom • 35, 36, 38, 40, 50, 52, 207, 344,413
Liska • 233
Maccio • 169,172
Mann .309
Mannell • 90
Mannheim • 14, 15, 17, 18, 19, 28, 49, 412,414
Mantoux .286
March • 12, 13, 14, 412
Massicotte • 118, 148
Mayer • 179, 185, 227
McCabe .91
McCool .205
McCormick • 90
McCulloch • 20
McDougall • 55
McGregor • 44
McGuire • 90,91
M616se • 103
Merlin • 129, 247, 250, 251, 252, 255
Mertes • 1, 194, 211
Merton • 13
Mintzberg • 35, 44, 122, 127, 129, 140, 151
Monière .201
Morgan • 178
Morris • 93, 282, 284, 287
Mumford • 283, 284, 285, 286
Muret • 247
Murphy • 58, 59, 60
Nguyen • 134
OLeary • 90, 91
OShaughnessy • 134,135
Ouellet • 83, 88, 89, 90, 91, 92, 98, 229, 231, 234, 316, 317
Ouellet F. • 179, 185, 227
Park • 309
Payette • 74
Perry 309
Peters • 22
Peterson • 251
Phillips 228
Pineault 22, 96, 97, 227, 247
Ploegaerst • 186
Popper • 9, 10, 21, 58
Pronovost • 60
Quivy • 227
Raymore • 88
Reilly • 251, 252
Riesman • 59
Robert • 384
Roberts • 90, 91
Rogozinski • 251
Romney • 90, 91
Rosenbery • 233
Rosenweig • 151
Ross • 242, 254, 261
Rouleau • 186, 367
Rousseau • 249
Samuel • 60, 289
Savard • 407
Scarth • 95, 236
Scott • 90, 91
Searle • 90, 91
Sechrest • 233
Selltiz • 225, 228, 232, 233
Selznick • 13
Shannon • 234, 235
Shaw • 83, 90
Shelby • 205
Sigall • 233
Simard • 178,179
Simon • 11, 12, 13, 14, 107, 108, 411, 412
Smith • 93
Soubrier • 83, 88, 89, 90, 91, 92, 98, 229, 231, 234, 271, 274, 316, 317, 419
Spizzichino • 247, 250
St-Jean - 90
Staley • 266, 419
Stalnaker • 89, 90
Stankey • 205
Stein • 309
Stokes • 205

Stynes 251
Talbot • 90
Tarrab • 287, 289, 291
Taylor • 10, 12, 14, 89, 90
Tétu de Labsade • 287, 288
Thomas 55, 205
Tinsley • 83
Townsend .91
Tremblay .227
Trudel • 288
Tungatt • 91
Ullman .251
Vaillancourt • 74
Valentine • 119, 122, 127, 144
Van der Smissen .221
Van Doren • 251
Van Raïj • 91
Veal-232
Veblen .59
Volk • 251
Von Hayek • 10, 21
Wagar • 205
Walliser • 21, 103, 110, 111, 112, 113, 114
Washburne .205
Waterman • 22
Wiener • 20
Wimbush • 90
Witkin • 246, 247, 248, 250
Witt • 82, 88, 91
Wootton • 9, 10, 21
Wright • 90, 309
Yeh • 90, 91
Zipf • 251
Zuzanek • 90

INDEX THÉMATIQUE

A

Acte de l'Amérique du Nord
britannique • 294
Activités
animation communautaire • 355
domaine du plein air • 354
domaine socioculturel • 354
domaine sportif • 353
tourisme • 354
Antiplanification .55
Approche
analytique • 110
fondée sur l'adaptation des systèmes • 10
fondée sur l'utilisation de modèles 237
holistique • 10, 14
normative • 191
nouvel humanisme • 10
participative • 163
philosophique • 15
planification sociale • 10
pragmatique • 10, 55, 57, 102
rationaliste • 10
systémique • 102, 110
techniques • 167

B

Bénévoles • 66
Besoins • 70
encadrement technique • 70
entretien des équipements • 70
équipements • 70
fondamentaux .93

C

Charte d'Athènes • 395
Code des municipalités • 299
Conception hygiénique • 82
Concepts
activités hors travail • 60
classes sociales • 59
classique • 59
complexité • 21
développement de la personne • 60
entropie • 109
entropie négative • 109

entropie positive • 114
équifinalité • 110
équipement de loisir • 60
état subjectif • 59
globalité • 21
guide sociétal • 28, 30, 33
homéostasie • 109
human engineering • 12, 28
interaction • 21
organisation • 21
rétroaction négative • 106
rétroaction positive • 106
systèmes fermés 104
systèmes ouverts 104
temps hors travail • 59
Contraintes
antécédentes • 89
concomitantes • 89
externes • 89, 92
interpersonnelles • 88
intrapersonnelles • 88
obligations et engagements • 89, 92
perçues • 92
personnelles et sociales • 89, 92
structurelles • 88
Coordination par adaptation • 38
Coordination par manipulation .38

D

Découverte fortuite • 16
Définitions • 129
aménagement • 130
équipement • 130
équipement collectif • 130
équipement de loisir • 130
espace • 130
espace vert • 130
espace vert privé • 131
espace vert public • 130
gestionnaire • 131
loisir • 83
maître d'oeuvre • 131
mandataire • 131
planificateur • 131
planification • 131
promoteur • 131
théorie générale des systèmes • 103
Demande • 93
détermination • 96, 97, 164, 213
évaluation • 198, 361
formation • 93
modèle • 96
processus de formation • 93
Déterminant de la pratique • 83

E

Élaboration des concepts
plan des programmes d'activités •154
plan du financement de l'opération •156
plan organisationnel • 152
plan physique • 151
Environnement
externe • 146
interne • 146
Espaces régionaux
Administration régionale de Kativik • 331
Associations touristiques régionales • 329
Communauté régionale de l'Outaouais • 325
Communauté urbaine de Montréal • 326
Communauté urbaine de Québec 327
Conseils régionaux de la culture 329
Conseils régionaux de loisir .329
Municipalités régionales de comté 316
régions administratives • 328
Études
faisabilité • 133
objectifs • 142
opportunité • 133
préfaisabilité • 134
préalables • 133
programmes d'aménagement • 133
Études de cas
Chambly • 316
Chicoutimi • 186
Comté de Gloucester au Nouveau Brunswick • 173
Consultation de la population de Chambly • 228
CORD • 250
CUM, 1985-316
Drummondville • 186

Évaluation des parcs de Chambly • 233
Forum-Loisir 1995 • 180
Forum-Loisir de la ville de Trois-Rivières • 173
Hull • 316
IXe Plan français • 250
Laval • 186
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme • 169
Longueuil, 1989 .316
Matane • 186
Montréal, 1985, 1994 .316
Organismes communautaires de Chambly • 231
Parc national de la Mauricie • 169
Plessisville • 186
Rimouski-Mont-Joli • 186
Sainte-Foy • 277
Sherbrooke, 1990 •316
Sommet régional du sport, Mauricie • 187
Trois-Rivières • 186, *277*
Évolution urbaine
Antiquité • 283
Bas-Canada (1760-1867) 291
Canada (1867-...) • 294
Époque contemporaine 285
Mésolithique • 282
Moyen-Âge .283
Nouvelle-France • 287
Paléolithique • 282
Temps modernes • 284
Expropriation • 403
Externalités • 24

F

Facteur(s)
contraignant • 86
facilitant 86
objectifs 85
perceptuels • 85
subjectifs • 85
Faire-faire 64
Faisabilité
spatiale - 146
technique • 147

G

Gestion stratégique • 121
Groupes de pression • 66
Guide sociétal • 16

H

Homme administratif 12
Homme économique 12

I

Intervention professionnelle • 87
Invention • 16

L

Libertés individuelles • 9, 10, 21
Loi
sur la Communauté urbaine de l'Outaouais .325
sur les cités et villes • 367
Lois
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme • 368, 388, 395, 400
Loi sur l'aménagement et l'urbanisme • 316, 326
Loi sur les cités et villes • 387
Loi sur les élections dans certaines municipalités • 309
Loi sur l'expropriation • 403
Loi sur l'organisation territoriale municipale • 319
Lotissement
curviligne • 388
en grappes - 388
rectiligne ou en damier • 388

M

Management scientifique • 12
Méthode de collecte de données • 145
Méthodes et techniques
activités quotidiennes et niveau de responsabilité - 263
allocation des ressources • 246
analogique • 246, 258
brainstorming • 172
buzz session • 177

capacité de charge des équipements • 205
consultation-éclair • 177
demande actuelle • 271
demande actuelle conditionnelle 272
demande conditionnelle • 271
demande conditionnelle projetée 272
demande réelle projetée • 272
discussion dirigée de groupe • 178
enquête directe auprès des organismes • 230 enquête directe auprès des personnes • 227
estimation qualitative de l'activité 234
évaluation de la demande conditionnelle • 271
focus group • 178
fondée sur le niveau de service 270
fondée sur le prorata de l'offre • 264 fondées sur le modèle systémique 246
fondées sur les modèles de gravité 246
formule de Bursley • 252 forum • 168
index des besoins-ressources • 266
indices des besoins communautaires • 268
innovatrice • 207 instrumentale • 219 jeu de rôles • 182
Judgment Approach • 185
Level Of Service • 214
limite des changements acceptables • 205
localisation • 274
mixed-scanning • 46, 48
modèle systémique • 256
modèles d'allocation des ressources • 260
modèles de destination • 253
modèles de gravité • 251
niveau de satisfaction de l'usager • 236
normes internes dérivées des rapports de participation • 266 normes relatives au niveau de service • 210
observation des activités • 232 observation des interactions • 233 observation directe • 232
observation écologique et cartographique • 233
opinion d'experts • 185
panel • 171
PARIS • 256
pourcentage de l'espace • 204
projection • 246
projection des facteurs causaux • 248
projection des tendances passées • 247
projection des variables socio économiques • 249
quotient d'opportunité • 261
RECSYS • 257
remue-méninges • 172,177
résolution de problèmes • 36, 37
simulation • 183 sommet • 186
synergique • 182
table ronde • 171
taux de population • 202
Modèle d'intervention
indirecte • 82
mixte : public-privé • 81
Modèle d'offre de services en loisir au niveau local • 80
Modèle
linéaire • 14, 17, 18, 120
multidimensionnel • 17,19
principia media • 17, 18
Modèles d'intervention
directe des corporations privées • 81
directe des pouvoirs publics • 79
Municipalité(s)
cités ou villes • 306 de campagne • 306 de village - 306 locale - 305 rurales • 306

N

Niveaux de planification
district • 315
îlot résidentiel • 312 pâté de maisons • 312
quartier • 314

secteur • 312
unité de voisinage • 309, 312
Normes
contextuelles • 193, 199
techniques • 193, 199
O
Objectifs • 164, 192, 220, 240
Offre
détermination • 212
équipements • 360
évaluation • 361
programmes • 360
services • 360
Organisation territoriale municipale 305
Organisation
entreprise privée • 63
optimale • 73
service public • 65
Organismes
sans but lucratif • 65, 67
structure • 71
P
Pensée planifiée • 16
Personnel • 73
bénévole • 73
recrutement • 74
rémunéré • 73
Philosophie existentialiste • 24
Plan de développement • 133
Planification équipements • 129
long terme • 118,119
objectifs • 140
sociale • 21
stratégique • 117, 119
système • 103
Planification d'un projet • 132
Planification stratégique • 102
définition • 117
Plan
stratégique • 126
Plans et schémas
plan d'aménagement d'ensemble • 400
plan de développement en loisir • 350
plan d'implantation et d'intégration architecturale • 401
plan d'urbanisme • 344
programme particulier d'urbanisme • 348
révision quinquennale du plan d'urbanisme • 349
schéma d'aménagement (SAMRC) • 334
Principia media • 17
Privatisation • 64
Processus
implantation • 126
planification • 127
Processus de planification • 11, 135
Programmes d'aménagement • 133
R
Réglementation d'urbanisme assemblée
publique • 383 coefficient d'emprise au sol 375 densité d'occupation du sol • 373
lotissement • 387 modification des règlements d'urbanisme • 384
remembrement parcellaire • 402 réserve de terrain • 408
zonage • 366
zone 373
S
Service 63
Société planifiée • 16
Structure de soutien • 144
Structures cellulaires • 30
Systèmes
culturel et communautaire • 114
organisation • 110
touristique • 114
T
Théories • 12
adaptation des systèmes • 35
adaptation mutuelle partisane • 36, 37, 39, 41
analyse stratégique • 50, 52, 53, 101
classiques des organisations • 12
de la départementalisation • 12
de la reconstruction sociale • 14

développement psychosocial • 23, 24,25
encadrement sociétal • 46, 49
générale des systèmes • 15, 19, 20, 103, 104
homme radical - 24, 26, 27
incrémentalisme • 35, 37, 40, 41, 45, 46,50
jeux de pouvoir • 35
la bonne société • 33
nouvel humanisme • 22
planification transactionnelle • 23, 27, 29, 31, 34
relations interpersonnelles • 29, 35, 41
société active • 35, 45, 46, 47, 48, 49
systèmes d'action concrets • 35, 50, 52,101
taoïsme • 29
Types d'habitation
duplex • 370
habitations multifamiliales et collectives • 371
maison mobile • 372
maison unifamiliale contiguë ou en rangée • 370
maison unifamiliale isolée • 369
maison unifamiliale jumelée ou double • 369
tours d'habitation • 371
U
Unités de voisinage
stades de développement • 381
V
Valeurs
de l'organisation • 73
sociales • 34
Voies de circulation
autoroutes ou routes nationales • 394
cheminements piétonniers • 393
routes régionales • 394
ruelles • 393
rues collectrices • 394
rues locales • 394 voies cyclables • 393

AGMV MARQUIS
Québec, Canada
2000