

## Table des matières

Sommaire .....	ii
Liste des tableaux.....	viii
Liste des figures .....	x
Remerciements.....	xi
Contexte de recherche.....	2
Objectifs de recherche.....	11
Recension des écrits.....	15
Définitions des concepts .....	16
Ruralité.....	16
Gouvernance .....	19
Coopération intermunicipale.....	23
Recension des écrits sur la coopération intermunicipale .....	24
Les dimensions de la coopération intermunicipale.....	27
La coopération intermunicipale et les milieux ruraux .....	40
La coopération intermunicipale et le service de loisir public .....	41
Modèle conceptuel.....	43
Cadre d'analyse.....	45
La théorie des rôles et les rôles institutionnels .....	46
Le cadre théorique de l'action collective institutionnelle .....	47
Éléments de définition de la ruralité .....	50
Éléments de la recension des écrits sur la coopération intermunicipale.....	50
Méthode de recherche.....	53
Population à l'étude et échantillon.....	54

Collecte de données .....	57
Profil des participants .....	60
Technique d'analyse des résultats.....	62
Considérations éthiques .....	63
Portée et limites.....	64
Présentation des résultats .....	67
Présentation détaillée des données sur les rôles généraux .....	69
Opérations .....	70
Gestion .....	73
Orientation .....	74
Mobilisation de ressources externes .....	75
Utilisation des services et rétroaction .....	77
Présentation des tâches spécifiques par champ de compétence.....	78
Communication.....	78
Soutien .....	86
Sensibilisation.....	91
Leadership.....	94
Veille stratégique .....	98
Programmation en loisir.....	100
Coordination des offres de loisir.....	102
Gestion administrative et de ressources humaines.....	104
Négociation des ententes.....	106
Représentation politique .....	108
Médiation .....	109

Évaluation .....	110
Élaboration de politiques municipales .....	111
Récapitulatif.....	112
Interprétation des résultats .....	120
Rôles généraux, archétypes et postes des acteurs de la coopération.....	120
Les compétences et les rôles généraux .....	125
Tâches essentielles et tâches optionnelles.....	127
Les tâches liées à l'action collective : tâches essentielles associées au succès .....	128
Faire circuler l'information.....	128
Assurer un leadership dans le processus de changement.....	135
Accompagner le changement.....	138
Régler les conflits .....	140
Les tâches liées au fonctionnement municipal : tâches essentielles non associées au succès .....	143
Les tâches liées aux objets de coopération : tâches optionnelles.....	143
Quel rôle pour quel acteur?.....	145
Modèle conceptuel.....	148
Conclusion .....	152
Références.....	156
Appendice A .....	165
Appendice B.....	172

### Liste des tableaux

Tableau 1 - <i>Les facteurs positivement reliés à la présence de coopération intermunicipale</i> .....	30
Tableau 2 - <i>Les caractéristiques des ententes de coopération intermunicipale</i> .....	33
Tableau 3 - <i>La typologie des ententes intermunicipales de Teles (2015)</i> .....	34
Tableau 4 - <i>Les quatre types d'ententes de coopération intermunicipale, tirés du livre</i> <i>Interlocal Cooperation in Europe de Hulst et Van Montfort (2007)</i> .....	34
Tableau 5 - <i>Les mécanismes pour l'intégration des problèmes liés à l'action collective</i> <i>institutionnelle, tirés de l'article The Institutional Collective Action Framework de Feiock</i> <i>(2013)</i> .....	35
Tableau 6 - <i>Les bénéfices possibles de la coopération intermunicipale</i> .....	38
Tableau 7 - <i>Présentation de l'instrument de recherche</i> .....	59
Tableau 8 - <i>La distribution par poste occupé et par région administrative d'appartenance</i> <i>des répondants retenus pour l'analyse finale</i> .....	61
Tableau 9 - <i>Le nombre de cas étudiés d'entente intermunicipale pour le loisir en fonction</i> <i>de la région administrative des municipalités impliquées</i> .....	62
Tableau 10 - <i>Terminologie des rôles généraux, des archétypes et postes généralement</i> <i>associés aux tâches qui en découlent</i> .....	70
Tableau 11 - <i>L'attribution des tâches reliées au leadership dans les milieux à l'étude</i> ..	95
Tableau 12 - <i>Tâches des Opérateurs</i> .....	113
Tableau 13 - <i>Tâches du Gestionnaire</i> .....	115
Tableau 14 - <i>Tâches des Décideurs</i> .....	116

Tableau 15 - <i>Tâches de l'Expert</i> .....	117
Tableau 16 - <i>Tâche des Bénéficiaires</i> .....	117
Tableau 17 - <i>Les champs de compétence associés à chaque rôle général</i> .....	126

### Liste des figures

<i>Figure 1</i> - Le cadre d'analyse des ententes de coopération intermunicipale de Hulst et Van Montfort (2007) .....	29
<i>Figure 2</i> - Le modèle conceptuel de la coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural .....	44
<i>Figure 3</i> - L'arrangement des archétypes et des acteurs de la coopération intermunicipale en loisir en milieu rural .....	120
<i>Figure 4</i> - Cadre d'analyse (partiel) de la coopération intermunicipale tiré de Interlocal cooperation in Europe d'Hulst et Van Montfort (2007) .....	139
<i>Figure 5</i> - Le modèle conceptuel de la coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural .....	148

## Remerciements

Même s'il n'y a que mon nom sur la page couverture, je n'aurais pu réaliser l'écriture de ce mémoire sans la collaboration de nombreuses personnes. Je prends cette page pour souligner la contribution de toutes ces personnes importantes.

Je tiens d'abord à remercier mon directeur de recherche, Marc-André Lavigne, de ses conseils et ses encouragements, de m'avoir fait confiance dès le début et de m'avoir donné le goût de pousser mes études plus loin. Je veux aussi remercier André Thibault pour sa confiance et les multiples conversations que nous avons eues et qui m'ont transmis la flamme pour la récréologie et le loisir public. Dans le même ordre d'idées, je veux souligner la qualité exceptionnelle de l'enseignement de certains membres du corps professoral du Département d'études en loisir, culture et tourisme de l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Je tiens encore à remercier quelques personnes, certaines parce que vous avez patiemment enduré mes hauts et mes bas durant l'écriture de ce mémoire et d'autres parce que vous m'avez écouté quand j'avais besoin de parler de l'absurdité de faire une maîtrise de recherche : Lesko, Vincent, Julien, Arteau et ma famille.

Finalement, ce mémoire n'aurait même jamais été commencé sans l'amour, le soutien, l'énergie créative et la patience infinie de mon épouse, la plus belle et la plus pétillante personne du monde, madame Kimono-Banane. Mille mercis à toi, mon amour...

## **Introduction**

### Contexte de recherche

Les activités de loisir qu'un individu choisit pour occuper son temps libre d'obligations ont des effets positifs sur sa santé personnelle, son développement personnel, sa qualité de vie et celle de sa communauté. En général, le loisir peut également contribuer à la réduction des comportements antisociaux et au développement économique (Association canadienne des parcs et loisirs, 1998). Dans sa définition la plus large, le loisir a été défini comme suit :

Le loisir est une zone privilégiée de l'existence humaine où chaque personne peut, selon ses moyens économiques, ses goûts, talents et aspirations, déterminer l'usage de son temps libre et y insérer ses choix personnels des plaisirs et satisfactions qu'elle attend de la vie. En ce sens, les loisirs, au pluriel, sont chacun à sa façon des instruments polyvalents au service d'une quête de valeurs qui n'a de cesse tout au long de la vie. Le loisir au singulier, pour sa part, est le terme-souche fédérateur de cet ensemble de moyens de développement et d'épanouissement de la réalité humaine. Il représente au départ un champ de possibilités susceptibles de se concrétiser lorsqu'il est pris en charge par les individus, les groupes ou les collectivités qui lui reconnaissent un rôle important dans l'amélioration de leur qualité de vie. (AQLM, 2000, p. 9)

Un souci majeur pour toute personne qui veut pratiquer une forme quelconque de loisir est, comme mentionné dans la définition précédente, la capacité économique dont dispose cette personne. Chaque citoyen dispose de son propre niveau de ressources financières et cela peut agir comme une contrainte à sa pratique. D'autres contraintes existent, comme le manque de proximité physique des infrastructures de loisir.

Incidentement, le besoin de mettre en place des mesures d'accessibilité au loisir pour les populations démunies ou vulnérables est bien réel. Le loisir est en effet un droit pour tous, comme le stipule la Charte universelle des droits de l'Homme à son article 42.

Au Québec, la sphère publique intervient depuis quelques décennies dans l'accessibilité au loisir, dans le but de faire valoir le droit de chacun au loisir et d'en favoriser la prise en charge par le citoyen (Thibault, 2008). Combattre le manque d'accessibilité physique est d'ailleurs un enjeu identifié dans la nouvelle politique de l'activité physique, du sport et du loisir du gouvernement du Québec (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2017).

Nous visons à distinguer d'emblée dans ce mémoire le loisir public, organisé par la collaboration des instances publiques et de multiples associations citoyennes, et la vaste offre de loisirs commerciaux proposée par les entreprises. Ces dernières forment un secteur non négligeable de l'économie québécoise et investissent de leur capital pour offrir à la population des produits et des services récréatifs et en espérant un retour profitable.

Par leur visée lucrative, les entreprises de loisir s'installent là où les perspectives de profit sont grandes. Les grands bassins de clients potentiels sont recherchés. C'est entre autres pourquoi les entreprises offrant des services récréatifs assurent une offre vaste dans les centres urbains. Par contre, la situation est toute autre pour ceux qui restent en dehors des grandes villes. Pour les besoins de ce mémoire, nous nommerons ces derniers « les ruraux »<sup>1</sup>.

Voilà pourquoi le loisir public doit pallier cette défaillance et assumer ses responsabilités auprès des populations « démunies » de services de proximité. Au Québec, la maîtrise d'œuvre en matière de loisir public a été confiée au niveau le plus près possible

---

<sup>1</sup> Cette notion de « ruralité » est davantage approfondie dans le chapitre 2.

du citoyen, soit la municipalité (AQLM, 2000). La Loi sur les compétences municipales octroie d'ailleurs des compétences en loisir et en culture, sans toutefois forcer les municipalités à offrir ces services à leur population (Gouvernement du Québec, 2017b). Dans de nombreuses petites municipalités du Québec, le loisir est délégué à un comité de loisir formé de bénévoles. D'autres engagent un technicien ou un professionnel en loisir pour supporter l'organisation d'activités. Que ce soit par les efforts d'élus, de membres du personnel municipal ou par l'octroi d'un support à des citoyens engagés, l'appui de la municipalité rurale est vital à l'organisation du loisir public dans les petites communautés du Québec.

Le contexte actuel québécois fait en sorte que les municipalités se sont vues confier de nouvelles responsabilités. Toutefois, leurs moyens financiers n'auraient pas été ajustés en conséquence. Les moyens dont les municipalités disposent pour se financer demeurent sensiblement les mêmes, ce qui entraîne un essoufflement de l'appareil municipal (Carrier & Tremblay, 2014). Il ne dispose pas de suffisamment de ressources pour assumer seul toutes ses responsabilités. C'est pourquoi il s'associe dorénavant à une panoplie d'acteurs pour la livraison de ses services : organismes à but non lucratif, entreprises privées, paliers de gouvernement supralocal et régional. Ce « changement de mode de gouverne » (Lemieux, 2000, p. 334), mobilisant des ressources hors des frontières de la municipalité, assure ainsi un renforcement de ses capacités de développement, dans une stratégie de coordination d'efforts, de partenariats et de leadership décentralisé (Jean & Bisson, 2008).

Cette accentuation de la gouvernance<sup>2</sup> comme mode de gouverne a donné lieu à l'apparition de plusieurs stratégies quant à l'offre de loisir public en milieu rural. Tout d'abord, comme mentionné plus haut, certains services publics de loisir sont offerts en partenariat avec des organisations associatives ou privées. Dans la littérature, on réfère souvent à cet instrument de gouvernance comme étant de la « privatisation », qui serait l'un des trois instruments dont dispose l'appareil municipal dans un contexte de gouvernance selon Hulst et Van Montfort (2007)<sup>3</sup>.

Le deuxième instrument de gouvernance à la disposition des municipalités est la redistribution des responsabilités et des compétences à des paliers de gouvernement supralocaux ou régionaux (Hulst & Van Montfort, 2007). En loisir au Québec, certaines compétences ont été confiées aux Unités régionales de loisir et de sport (URLS), qui se définissent comme suit :

Interlocuteur régional privilégié pour le déploiement de services auprès des acteurs locaux, régionaux et nationaux de loisir et de sport, qui, ultimement, auront des retombées auprès de la population. Formé d'un regroupement de membres collectifs (c.-à-d. de personnes morales) ou individuels, il rayonne au-delà du cadre local en menant des actions et en réalisant des mandats ministériels qui visent l'augmentation du niveau de pratique d'activités physiques, de loisirs, de sports et de plein air de la population dans une région administrative donnée. (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2016, p. 6)

Les principales responsabilités des URLS sont le réseautage et le partage des expertises, la planification et l'harmonisation d'une offre intégrée de services, la

---

<sup>2</sup> La notion de gouvernance sera approfondie au chapitre 2.

<sup>3</sup> Mis à part la fusion municipale, qui serait aussi un instrument de gouvernance selon les auteurs, mais qui n'en est pas un selon nous puisqu'elle implique la fusion de plusieurs acteurs institutionnels et non leur collaboration.

promotion et la valorisation de la pratique des loisirs, ainsi qu'un rôle de soutien quant aux six champs d'intervention suivants : développement du plein air, formation, événements, bénévolat, personnes handicapées, promotion de la sécurité et de l'intégrité. Finalement, les URLS doivent jouer un rôle de soutien auprès des structures locales d'encadrement de loisirs, de sports, de plein air et d'activités physiques (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2016).

Un autre palier qui intervient parfois en loisir est la municipalité régionale de comté (MRC), qui ne possède toutefois pas de compétence en loisir sans que les municipalités qu'elle représente lui confient la leur (Gouvernement du Québec, 2017a). Les responsabilités qui lui sont confiées varient grandement d'une région à l'autre.

Toujours selon Hulst et Van Montfort (2007), le troisième instrument de gouvernance à la disposition des municipalités est la coopération intermunicipale. Sommairement, cet instrument se définit comme : « une forme d'interaction institutionnalisée entre municipalités (qui peut comprendre d'autres acteurs associatifs ou privés) concernant un but ou une tâche commune, mais qui n'entraîne pas la formation d'une organisation totalement indépendante des municipalités »<sup>4</sup> (Hulst & Van Montfort, 2007, p. 13). Autrement dit, la coopération intermunicipale peut amener la formation d'un organisme formel ou d'une coalition informelle de gestion d'un mandat particulier, mais cette entité distincte des municipalités reste à un niveau plus ou moins élevé sous leur contrôle. Dans certains cas, c'est par une représentation directe au sein de la structure

---

<sup>4</sup> [Traduction libre]

décisionnelle de l'organisme créé que les municipalités exercent leur contrôle. Dans d'autres cas, c'est par l'octroi de fonds dédiés à l'accomplissement du mandat (Hulst & Van Montfort, 2007).

Dans le contexte québécois, le mécanisme de coopération intermunicipale semble démontrer des caractéristiques intéressantes pour organiser l'offre publique de loisir à l'échelle d'un territoire, car :

- À la différence de la fusion, elle conserve l'intégrité administrative et décisionnelle des municipalités (Hulst & Van Montfort, 2007) ;
- Étant un instrument de gouvernance, la coopération crée de nouveaux liens informels et formels (structures) qui améliorent la communication entre les acteurs, l'utilisation commune de ressources et aident à débloquer de nouveaux capitaux financiers (Furmankiewicz, Macken-Walsh, & Stefańska, 2014) ;
- Elle conserve les délimitations administratives des municipalités auxquelles les communautés s'identifient tout en permettant d'offrir des services ou de mettre en place des politiques au-delà des frontières municipales (Hulst & Van Montfort, 2007) ;
- Elle est un instrument de gouvernance qui permet de faire de la coopération autant horizontale que multiniveaux et qui peut intégrer des acteurs associatifs ou privés, qui sont souvent la colonne vertébrale du loisir public moderne (Thibault, 2008) ;
- Elle s'adapte facilement au changement et à différentes circonstances (Kwon & Feiock, 2010), comme, par exemple, aux différentes ruralités qui coexistent au

Québec qui se distinguent par leur proximité ou leur éloignement avec les centres métropolitains et par leur densité géographique.

Comme écrit précédemment, le loisir public est au Québec une compétence municipale (Gouvernement du Québec, 2017a). Par contre, rappelons que le contexte des dernières décennies a rendu la prestation directe de services publics de loisir pour les municipalités rurales de plus en plus difficile. Selon Thibault (2008), les deux raisons qui expliquent cette difficulté dans la prestation sont l'essoufflement des comités de bénévoles et le manque de ressources financières adéquates.

Rapportant les paroles de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et du Regroupement des unités régionales de loisir et de sport du Québec (RURLSQ), Poulet (2012) va dans le même sens quand il écrit que les ressources financières des municipalités rurales sont parfois insuffisantes pour implanter des services municipaux de loisir et pour engager du personnel rémunéré. D'une manière générale, on dénote une convergence des opinions de la part des professionnels et des scientifiques : le loisir en milieu rural est déficient par rapport à sa contrepartie urbaine, où l'offre de loisir public compte sur davantage de ressources financières, sur des techniciens et des professionnels engagés et sur des organismes bénévoles dont la relève est plus facile à assurer. Récemment cependant, les acteurs du loisir, et particulièrement les URLS, se sont penchés sur le problème de l'offre publique de loisir en milieu rural. Comme solution, des projets-pilotes de coopération intermunicipale en loisir ont émergé dans diverses régions du Québec comme la Montérégie, l'Estrie, l'Outaouais et le Bas-Saint-Laurent (AQLM, 2012).

Toutefois, cet instrument de gouvernance n'est pas facile à utiliser dans tous les contextes et les ententes qui résultent de la coopération intermunicipale peuvent échouer (Thibault, 2012). Les facteurs de succès ou d'échec des ententes intermunicipales de loisir sont encore peu connus (Hulst & Van Montfort, 2007) et bien que Thibault (2012) identifie la coopération intermunicipale comme une condition de succès de l'offre publique de loisir réussie en milieu rural, il n'explique pas comment implanter cet instrument de façon durable.

Alors que Poulet parle d'un « foisonnement d'initiatives de développement du loisir en milieu rural » (2012, p. 10), nous ne sommes pas en mesure de fournir une liste complète des conditions de succès de ces initiatives. La littérature scientifique sur la coopération intermunicipale traite majoritairement des facteurs de mise en place des ententes de coopération et du « design » de ces ententes, mais très peu d'ouvrages se consacrent spécifiquement à l'étude des conditions de réussite d'une entente de coopération intermunicipale. La littérature ne traite pas non plus des spécificités liées à son application au domaine du loisir ou à son utilisation en milieu rural.

Plus spécifiquement, très peu d'études se sont intéressées aux facteurs humains de la coopération intermunicipale, comme les relations interpersonnelles des acteurs du milieu ou encore les rôles joués par les parties prenantes impliquées, qui semblent pourtant centraux au succès des ententes appliquées au loisir en milieu rural. Au Québec, « le citoyen est et doit être l'acteur principal de son loisir » et « la maîtrise d'œuvre en loisir doit être confiée au niveau le plus près du citoyen, c'est-à-dire à sa communauté locale » (AQLM, 2000, p. 8). Si le loisir est une affaire de communauté, alors l'humain joue

assurément une place importante dans son organisation. Il est alors plausible de penser que les individus impliqués dans une entente de coopération intermunicipale appliquée au loisir jouent un rôle crucial dans sa réussite ou, inversement, son échec.

ClicCours.com

## Objectifs de recherche

L'objectif général de recherche de ce mémoire est de mieux comprendre les rôles et les tâches que jouent les acteurs impliqués dans une entente de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural au Québec. La recherche s'ancre dans diverses approches à l'étude du loisir public et de la gouvernance et s'attaque à la problématique en étudiant les rôles joués par les acteurs plutôt que leur place dans une structure.

Pour répondre à son objectif général, la recherche explorera la relation entre ruralité, gouvernance, loisir public et coopération intermunicipale. Elle cherche également à atteindre les deux objectifs spécifiques suivants :

- Comprendre les rôles joués et les tâches accomplies par les acteurs impliqués dans une entente de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural ;
- Identifier et comprendre les rôles et les tâches que les acteurs jugent déterminants du succès ou de l'échec d'une entente de coopération en loisir ;

Pour s'assurer que cette recherche aura une pertinence sociale autant qu'une pertinence scientifique, nous avons également fixé un objectif opérationnel :

- Fournir un document de référence pour informer les acteurs de la coopération intermunicipale sur les rôles à jouer et les tâches à accomplir dans le cadre d'une entente de coopération en loisir réussie en milieu rural au Québec.

Par « acteurs », nous incluons n'importe quelle personne impliquée qui accomplit des tâches dans le cadre d'une entente de coopération pour le loisir. Il peut s'agir d'un membre du conseil municipal, d'un technicien ou d'un professionnel à l'emploi d'une

municipalité ou de plusieurs, comme d'un bénévole ou d'un citoyen impliqué dans ladite entente.

L'atteinte de nos objectifs nous apparaît pertinente pour l'avancement des connaissances scientifiques sur la coopération intermunicipale. En effet, il semble exister un manque de connaissances quant à l'application de cet instrument de gouvernance spécifiquement au service de loisir public en milieu rural. De plus, notre objectif opérationnel permet aux acteurs qui évoluent dans une entente de coopération intermunicipale pour le loisir de leur municipalité rurale de mieux comprendre les rôles qu'ils ont à jouer et les tâches qu'ils ont à accomplir afin d'en assurer le succès. Les nouvelles connaissances apportées devraient contribuer à minimiser les échecs et devraient permettre d'optimiser les investissements de fonds publics qui servent à alimenter les projets de coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural.

Le prochain chapitre se consacre à la revue des connaissances existantes sur différents thèmes qu'il convient de définir. Ainsi, les concepts de ruralité, de gouvernance, de coopération intermunicipale et de loisir public sont approfondis. Ce chapitre sert également à établir le cadre de référence de la recherche.

Le troisième chapitre explique la méthode de recherche utilisée dans le cadre de ce mémoire. La méthode de collecte de données utilisée y est décrite et est justifiée.

Le quatrième chapitre présente les données recueillies en établissant certaines catégories qui aident à structurer la lecture du mémoire.

Le cinquième chapitre met en relation les différentes données recueillies et propose une discussion autour des résultats, en tenant compte des objectifs spécifiques de la recherche.

Le chapitre de conclusion résume les avenues explorées par cette recherche et propose des pistes à suivre pour continuer d'améliorer les connaissances sur notre sujet.

## **Contexte théorique**

### **Recension des écrits**

Le présent chapitre présente les principaux éléments de la recension des écrits effectuée dans le cadre de ce mémoire. D'abord, les définitions de chaque concept important seront présentées puisqu'elles ont servi à orienter la recherche dans toutes ses étapes. Ensuite, le chapitre explore les relations qui existent entre ruralité, gouvernance, coopération intermunicipale et loisir. Finalement, il définit dans les dernières pages un cadre d'analyse qui sert à alimenter la discussion à la fin de ce mémoire. Le chapitre sert également à aborder certaines notions de la théorie de l'action collective institutionnelle (Feiock, 2013) et de la théorie des rôles institutionnels (Searing, 1991), dont quelques éléments sont repris dans le modèle conceptuel de la recherche et dans la discussion. Nous avons fait le choix de retenir la théorie de l'action collective institutionnelle dans le cadre de ce mémoire, car elle fournit un cadre théorique pertinent pour notre recherche sur la coopération intermunicipale. Il faut noter que l'essentiel des articles disponibles qui contribuent à la théorie ont été écrits par un ensemble de scientifiques qui semblent tous liés entre eux et qui se réfèrent pour la plupart aux écrits de Feiock (Feiock, 2007, 2009, 2013; Feiock & Park, 2005; Feiock & Scholz, 2009; Feiock, Steinacker, & Park, 2009). Bien que ceci peut représenter une faiblesse de notre étude, nous pensons que le corpus de littérature existant est suffisant pour avoir démontré la pertinence scientifique de cette approche. De son côté, la théorie des rôles institutionnels a été retenue, car elle propose une définition du rôle institutionnel qui nous permet de répondre adéquatement à nos questions de recherche.

## **Définitions des concepts**

Si les concepts de ruralité, de loisir public et de gouvernance demeurent importants à la compréhension de notre problème de recherche, c'est cependant la coopération intermunicipale qui en est l'objet principal. Par conséquent, la littérature sur la ruralité, le loisir public et la gouvernance a été recensée dans le but de servir d'assises à l'étude de la coopération intermunicipale.

### **Ruralité**

Qu'est-ce que la ruralité aujourd'hui ? Voici une question bien complexe sur laquelle la littérature ne propose pas de réponse unique. Selon Woods (2005, 2010), il s'agit d'abord d'un lieu qui peut être quantifié, qualifié ou compris selon une variété de critères distincts. La ruralité peut premièrement être quantifiée à l'aide de caractéristiques sociospatiales, notamment le nombre d'habitants résidant dans les limites administratives du lieu en question et la répartition de cette population sur le territoire (Woods, 2005, 2010). La ruralité peut aussi être quantifiée selon un ensemble d'indicateurs plus exhaustifs formant un indice, qui permet de déceler des « degrés » de ruralité. Parmi ces indicateurs, on en retrouve liés à la population, mais aussi aux services de proximité, aux activités économiques prédominantes et aux distances des grands centres urbains (Woods, 2005, 2010).

L'approche socioculturelle qualifie la ruralité selon les normes socioculturelles des communautés qui l'habitent, s'opposant aux approches précédentes qui la définissent comme un lieu. Par conséquent, cette approche distingue le « rural » de « l'urbain » par les valeurs et les comportements de ses habitants. Une grande importance est mise sur la

place qu'occupent le traditionnel et le communautaire dans la vie des populations rurales (Woods, 2005, 2010).

Ces deux approches plus populaires pour décrire la ruralité ont leurs avantages, mais posent des limites importantes. Les seuils sociospatiaux de l'approche descriptive qui servent à distinguer les lieux urbains des lieux ruraux sont arbitraires et varient d'un pays à l'autre (Woods, 2005, 2010). L'approche socioculturelle, quant à elle, pose problème, car la population rurale est de plus en plus hétérogène. S'il y a quelques décennies, celle-ci était majoritairement composée de personnes travaillant dans les industries primaires et généralement peu éduquées, ce n'est aujourd'hui plus le cas (Jean, DesRosiers, & Dionne, 2014). Un rapport de l'OCDE affirme que de nos jours seulement 10 % des travailleurs ruraux sont employés par le secteur primaire dans la plupart des pays membres (OCDE, 2006). De plus, l'arrivée des néoruraux, quittant la ville pour la campagne, ajoute une mixité et une pluralité d'interactions dans les milieux dits « ruraux » (Simard, 2007). Finalement, l'esprit communautaire de la population rurale ne peut pas à lui seul distinguer la population rurale de la population urbaine, car il existe des quartiers urbains où le capital social est très fort et l'on présuppose des valeurs d'entraide fortes à toutes les communautés rurales, ce qui est un portrait fort peu nuancé de ces communautés (Woods, 2005, 2010).

La signification de « ruralité » a évolué et ce terme ne peut dorénavant plus être compris comme un lieu défini par de simples critères structuraux ou quantitatifs (Gallent, Hamiduddin, Juntti, Kidd, & Shaw, 2015). Si à une époque, « rural » était synonyme d'« agricole », ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui.

La ruralité peut aussi être comprise comme une représentation sociale. Dans cette approche, ce sont les symboles, les valeurs et les significations que certains groupes ou institutions (comme les médias, l'Église, etc.) associent à la ruralité qui va ultimement la définir (Gallent et al., 2015; Jean et al., 2014; Woods, 2005, 2010). La ruralité devient donc une construction sociale, qui se définit comme :

une manière à travers laquelle les individus donnent à un endroit, un objet, une idée ou à eux-mêmes une identité en lui attribuant des caractéristiques sociales, culturelles, esthétiques ou idéologiques propres. Une construction sociale n'existe que parce que des individus l'imaginent<sup>5</sup>. (Woods, 2005, p. 11)

Cette façon de percevoir la ruralité est purement subjective et convient mal aux besoins des organisations, dont les gouvernements, qui se doivent de quantifier la ruralité par des critères objectifs (Woods, 2005, 2010). Cependant, elle a comme important avantage de reconnaître l'existence de plusieurs ruralités.

Une autre manière de définir la ruralité provient de la théorie des relations rurales (rural relationality). Dans ce courant de pensée, la ruralité est vue comme un espace, un lieu, créé par la relation entretenue entre l'humain (la société) et le non-humain (la nature), créant ainsi un espace hybride de transition entre les deux mondes (Woods, 2010). Cette manière de définir la ruralité implique trois éléments importants. Tout d'abord, la ruralité ne désigne pas une population, mais un lieu, un espace physique. Si avant, qualifier quelqu'un de « rural » faisait référence à sa profession agricole, ce n'est plus le cas de nos jours. Aujourd'hui, on peut toujours qualifier quelqu'un de « rural », mais selon cette

---

<sup>5</sup> [Traduction libre].

théorie, on fera alors référence à son appartenance à un lieu qualifié de « rural ». Ensuite, la ruralité fait référence à un lieu où la nature a prépondérance sur l'humain (le bâti) dans le paysage. Puis, la ruralité fait référence à un lieu où la nature joue un rôle important dans les activités humaines qui s'y déroulent.

Woods (2010) décrit l'utilité de chacune des approches comme suit : l'approche par indicateurs sociospatiaux permet de **quantifier, de mesurer, d'analyser** les milieux ruraux. L'approche par représentation sociale permet **d'imaginer ou de comprendre** les milieux ruraux. La théorie des relations rurales, quant à elle, permet de **connaître** les milieux ruraux. Pour la suite de ce mémoire, ce que nous retenons de toutes ces définitions, c'est que la ruralité est un lieu. Les termes « ruralité » et « milieux ruraux » seront par conséquent considérés comme des synonymes se rapportant à un lieu physique. Quant à l'adjectif « rural », il sera toujours utilisé comme signifiant « établi en milieu rural » ou « qui concerne le milieu rural ». Mais à des fins plus opérationnelles, nous utiliserons également le critère d'éloignement des moyens et grands centres de population (30 000 habitants et plus) et le critère de densité de population (moins de 400 habitants / km<sup>2</sup>) pour identifier une municipalité comme étant « rurale » (Statistiques Canada, 2011).

### **Gouvernance**

Ce transfert de pouvoir décisionnel des institutions traditionnelles vers les milieux associatifs et privés s'inscrit dans le courant de la gouvernance. En termes plus exacts, la gouvernance est un « mode alternatif de gouverne » (Lemieux, 2000, p. 334) que Bagnasco et Le Galet définissent comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis

collectivement dans des environnements fragmentés, incertains » (Bagnasco et Le Galet, cités dans Carrier & Jean, 2000, p. 52). De leur côté, Zirul, Halseth, Markey et Ryser (2015) ajoutent que ce concept réfère généralement « au processus de gestion de la participation et de l'implication à la prise de décision »<sup>6</sup> (p.140). Ils ajoutent que la gouvernance implique une interdépendance entre des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, réunis à cause de nouveaux défis économiques et sociaux (Zirul et al., 2015).

Cette forme de gouverne, que certains qualifiaient de nouvelle, mais qui reflète en fait sous un nouveau nom des pratiques déjà existantes (Hewitt de Alcántara, 1998), est privilégiée de nos jours pour donner davantage de capacité d'agir aux forces endogènes des milieux ruraux (Jacobsen, 2015; Lu & Jacobs, 2013; Nurse, 2015; Pemberton & Shaw, 2012; Sullivan, Ryser, & Halseth, 2014). Sa force tient au fait qu'elle permet d'agir au-delà les frontières administratives des institutions publiques et permet de créer des réseaux d'échange de ressources qui assurent le développement durable des communautés (Normann & Vasström, 2012). Cette mise en commun de ressources permet aux gouvernements locaux et à leurs partenaires d'assumer de nouvelles compétences tout en palliant l'essoufflement de l'État-providence (Normann & Vasström, 2012; Zirul et al., 2015). La gouvernance permet aussi, par l'intervention des secteurs associatifs ou privés (gouvernance horizontale) ou par celle de plusieurs institutions gouvernementales

---

<sup>6</sup> [Traduction libre].

(multiniveaux), de combler des manques laissés par les institutions traditionnelles (Jacobsen, 2015).

La gouvernance en milieu rural n'est toutefois pas une solution miracle. Sa complexité rend ses processus très lourds et la communication difficile. De plus, les structures institutionnelles traditionnelles peuvent lui faire obstruction, comme c'est le cas par exemple à l'approche des élections municipales, où les élus ont parfois avantage à se retirer d'une action collective pour atteindre leurs objectifs politiques (Zirul et al., 2015). C'est pourquoi les politiques publiques rurales doivent encourager la gouvernance en éliminant le plus possible la « sectorialité » des programmes. Car, selon Zirul et al. (2015), il existe encore un « déphasement » entre les structures et les programmes mis en place, et le « bottom-up » (les structures) ne peut fonctionner sans l'appui du « top-down » (les programmes).

Néanmoins, la gouvernance en milieu rural permet de s'attaquer de façon durable aux problèmes sociaux, environnementaux, économiques et culturels en assurant une meilleure capacité d'agir aux milieux ruraux. Elle permet de relancer l'économie en organisant les services nécessaires aux entreprises et à la qualité de vie en outrepassant les problèmes de masse critique de population. Elle permet aussi de mobiliser les communautés rurales autour de projets de développement. Pour ce faire, des instruments de gouvernance sont utilisés pour favoriser les échanges entre acteurs. Ces instruments permettent d'agir à une échelle autre que le local, soit l'échelle territoriale.

La notion de « territoire » est étudiée par les domaines des sciences régionales et de la géographie. Selon ces courants scientifiques, le « territoire » fait appel à la notion

d'« appartenance » (Vermot-Desroches, 2012, p. 501). Par conséquent, il faut deux conditions pour offrir efficacement des services à une échelle territoriale en milieu rural :

- 1) avoir une masse critique de population correspondant au type de service offert et 2) offrir le service sur une aire géographique appropriée, en fonction de ce que les gens définissent comme leur « territoire ». Toutefois, cette deuxième condition s'applique à des degrés différents dépendamment du service offert. Offrir un service territorial de collecte des déchets ne requiert pas nécessairement de respecter cette deuxième condition pour être parfaitement efficace, car les communautés desservies par le service n'y attachent aucune valeur d'appartenance. Ce seront plutôt des caractéristiques géographiques qui primeront pour mettre sur pied ce service : proximité, relief, etc.

Lorsqu'il s'agit des services de loisir, cependant, il est plausible de penser que la deuxième condition mentionnée plus haut doit être respectée, car le loisir revêt pour une communauté une forte valeur identitaire (Thibault, 2008). Ainsi, si l'on veut organiser une offre de loisir à une échelle territoriale pour, par exemple, obtenir une masse critique intéressante de population, on doit utiliser des instruments de gouvernance appropriés. Ces instruments doivent être en mesure d'agir malgré les frontières administratives des gouvernements locaux et supralocaux qui ne représentent pas nécessairement les appartenances des communautés en milieu rural. En management territorial, c'est ce que l'on appelle la différence entre le « territoire institutionnel » et le « territoire relationnel » (Decoutère, Ruegg, & Joye, 1996). Un des instruments qui permet d'agir au-delà du territoire institutionnel des gouvernements locaux est la coopération intermunicipale.

### **Coopération intermunicipale**

Avant de définir « coopération intermunicipale », il convient de jeter un regard sur la définition de « coopération » prise individuellement. Ce concept correspondrait à « l'action d'opérer ensemble et de se doter d'un mécanisme d'opération commune » (Thibault, 1988, cité dans Fortier, 2002, p.37) ou encore de « travailler ensemble », comme le spécifie le passage suivant : « co-operate stands for 'operating together', or, [...] 'working together' »<sup>7</sup> (Teles, 2015, p. 10). Cette définition renferme deux composantes importantes. La première, celle « d'opérer ensemble » ou de « co-opérer », exige tout d'abord la collaboration d'au moins deux parties indépendantes ayant une autorité dans un champ d'action quelconque. Cette autorité permet à chacune des parties de prendre des décisions quant au mode d'opération à privilégier dans son champ d'action. La deuxième composante, celle qui demande de « se doter d'un mécanisme d'opération commune », implique que les parties prenantes s'entendent sur un protocole commun d'opération. Cet ensemble de règles définit comment se déroule l'opération commune et quel rôle chacun doit jouer dans la collaboration. Qui plus est, Teles (2015) ajoute deux autres composantes à la coopération : « cooperation between organisations means organising the collaborative arrangement that goes beyond the organisational borders in order to achieve specific results » (p.10). La première composante qu'il ajoute est celle du dépassement des limites organisationnelles, c'est-à-dire que chacune des parties prenantes étend son autorité au-delà de ses frontières normales d'action à travers le processus de coopération. La

---

<sup>7</sup> Pour l'ensemble du mémoire, certaines citations ont volontairement été laissées en anglais original afin de ne pas dénaturer le sens du propos des auteurs.

deuxième composante introduite est celle des résultats spécifiques. Ainsi, la « coopération » entre deux parties prenantes implique la présence d'objectifs communs à atteindre.

### **Recension des écrits sur la coopération intermunicipale**

La coopération intermunicipale, quant à elle, réfère à ce qui est relatif à l'administration ou à l'action mutuelle de deux ou plusieurs entités municipales. Cet instrument est étudié dans de nombreux domaines d'études : administration publique, sciences régionales, géographie, analyse des politiques publiques, économie, anthropologie et sciences politiques (Teles, 2015). Il est étudié dans les pays développés de partout dans le monde, particulièrement en Europe (Hulst & Van Montfort, 2007; Teles, 2015), en Océanie (Dollery, Grant, & Akimov, 2010; Somerville & Gibbs, 2012) et en Amérique (Lesage, McMillan, & Hepburn, 2008; Spicer, 2015b). Par conséquent, les définitions de l'instrument de « coopération intermunicipale » fusent des quatre coins du globe et il n'y en a aucune qui soit universellement reconnue.

Avant de présenter celles qui paraissent être les plus porteuses de sens, il est important pour la suite de ce mémoire de bien faire la distinction entre la coopération intermunicipale en tant que concept et la coopération intermunicipale dans son application concrète, soit « l'entente de coopération intermunicipale ».

La coopération intermunicipale en tant que concept est un instrument de gouvernance, un outil à la disposition des gouvernements locaux afin de répondre à la demande croissante dans leurs champs de compétence, dans un contexte global qui leur ajoute toujours plus de pression (Hulst & Van Montfort, 2007). Comme mentionné dans

le chapitre précédent, d'autres instruments existent de façon complémentaire pour affronter ces pressions (Hulst & Van Montfort, 2007).

De son côté, la coopération intermunicipale comme application concrète prend une forme particulière, ancrée dans un système géographique, administratif, économique, social et culturel spécifique (Hulst & Van Montfort, 2007). Pour la suite de ce mémoire, lorsque nous parlerons de la forme concrète de la coopération intermunicipale, nous parlerons d'une « entente de coopération intermunicipale ». Chacune de ces ententes peut être analysée en fonction de nombreux critères qui sont définis plus loin.

Pour Teles (2015), qui aborde la question du point de vue de la science politique, la coopération intermunicipale peut servir deux objectifs : offrir des services publics efficaces et mettre en œuvre des politiques publiques. Sa définition précise également que la coopération est un instrument de gouvernance et une alternative à la fusion municipale et à la privatisation.

Hulst et Van Montfort (2007) proposent de leur côté une autre définition : « a form of institutionalised interaction between municipalities (that may extend to other public or private actors) concerning a common task or goal that does not result in a completely independent agency or corporation » (p. 13). Bien que complémentaire à celle de Teles (2015), cette définition souligne l'importance des parties prenantes dans la coopération intermunicipale en les plaçant au centre de la définition. Tout comme la précédente, elle précise que la coopération intermunicipale vise une tâche ou un objectif commun, soit offrir des services publics et mettre en place des politiques publiques. Finalement, la définition d'Hulst et Van Montfort (2007) se distingue en apportant une nouvelle

composante. Pour les auteurs, l'interaction entre institutions peut amener à la création d'une entité ou structure d'encadrement, sans que celle-ci devienne indépendante des dites institutions qui la constituent.

Un autre ouvrage sur la coopération intermunicipale apporte des nuances importantes. Dans sa propre revue des définitions existantes, Adkins (2016) avance cinq composantes d'une bonne définition de la coopération intermunicipale : « 1) policy activities, 2) based on statutory authority, 3) between two or more governments, 4) that are voluntarily entered into, 5) to achieve a shared goal that could not otherwise be achieved as efficiently or effectively alone » (p.19-20). Unique à cette définition est l'idée que la coopération intermunicipale se base sur le contexte légal et institutionnel du milieu où elle s'installe pour prendre racine et a une légitimité d'action conférée par ce contexte.

En tenant compte de toutes les définitions empruntées plus haut, il est possible de formuler notre propre définition de la « coopération intermunicipale » en tant que concept :

La coopération intermunicipale est un instrument de gouvernance dont se dotent volontairement deux ou plusieurs municipalités (auquel participent parfois des acteurs des sphères associative ou privée) à travers une interaction plus ou moins formelle et institutionnalisée, mais qui ne résulte jamais en la création d'une entité totalement indépendante de chacune des parties. Elle permet d'étendre la capacité d'action des parties prenantes au-delà de leurs frontières administratives et vise l'atteinte d'objectifs communs, soit d'offrir des services publics et de mettre en place des politiques publiques de façon conjointe, et ce, à une échelle territoriale plus appropriée à la nature des services ou politiques en question. Ses formes sont variables et modulées selon les lois et réglementations de l'endroit où elle est utilisée.

### **Les dimensions de la coopération intermunicipale**

Si plusieurs se sont intéressés à la coopération intermunicipale, tous ne cherchent pas à en comprendre les mêmes dimensions ou à en mesurer les mêmes indicateurs. La recension des écrits effectuée pour ce mémoire a permis de révéler un certain nombre de dimensions et d'angles d'étude de la coopération intermunicipale : les conditions favorables à son émergence, le design des ententes, les bénéfices engendrés et les acteurs impliqués dans la coopération.

#### ***Conditions favorables à l'émergence de la coopération intermunicipale***

L'étude des conditions favorables à l'émergence de la coopération intermunicipale est l'une des dimensions fréquemment retrouvées dans la littérature. Adhikari (2015) démontre dans son étude que la fragmentation territoriale, la pauvreté, le ralentissement de l'économie régionale, la forte densité de population, l'homogénéité des populations des communautés (aussi supporté par Lee (2016)) et la présence de personnes âgées sont positivement associés à la présence d'ententes de coopération. Par contre, l'auteur est surpris de ne trouver aucune corrélation entre la proximité géographique des localités et la présence d'ententes de coopération. Sinon, il mentionne dans ses écrits l'importance de minimiser les coûts de transaction : « For localities to engage in cooperating with one another, the transaction cost for participating in such an endeavor needs to be sufficiently low » (Adhikari, 2015, p. 4). Cette théorie des coûts de transaction est fréquemment utilisée dans la littérature, entre autres dans les travaux sur les problèmes liés à l'action collective institutionnelle de Feiok (2013). Elle stipule que pour que les institutions s'engagent dans une action collective, les coûts liés à la communication et à

l'information, à la négociation, à la mise en application et à la perte d'autonomie doivent être minimisés et être moindres que les bénéfices dégagés de cette action collective<sup>8</sup> (Feiock, 2013). Une autre condition favorable à l'émergence de la coopération est, comme l'écrit Adhikari (2015), le constat par les représentants municipaux que des bénéfices peuvent être dégagés d'une action collective. À ce sujet, Feiock (2013) ajoute : « Collaboration to resolve ICA [institutional collective action] dilemmas begins with recognition of interdependencies among governments in which actions of one government affect the actions of others » (p.401). Ainsi, la sensibilisation des acteurs municipaux est une condition favorable à l'émergence de la coopération. D'autres caractéristiques, comme la présence d'institutions de capital social à la Putnam<sup>9</sup> (Han, 2016), un nombre restreint de partenaires dans une entente (Spicer, 2015a), la proximité géographique (Im, 2014; Spicer, 2015a) (toutefois contredit par Adhikari (2015)), l'absence d'un sentiment de compétition entre municipalités (Spicer, 2015a), les contraintes fiscales municipales (Adkins, 2016; Bel & Warner, 2015), le succès de collaborations précédentes (Teles, 2015) et la confiance entre les partenaires (Im, 2014) sont aussi positivement corrélés avec la présence de coopération intermunicipale.

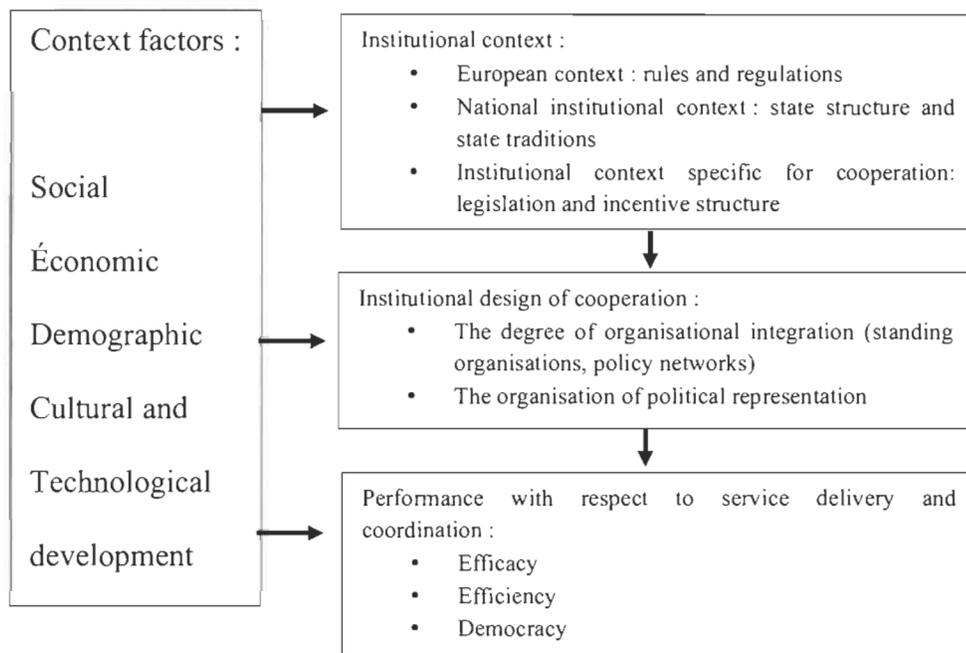
Dans le même ordre d'idées, Hulst et Van Montfort (2007), dans leur modèle (Figure 1), proposent d'explorer les conditions de mise en place des ententes de

---

<sup>8</sup> Nous reviendrons sur cette théorie plus en détail dans le cadre d'analyse qui suit cette recension.

<sup>9</sup> Le capital social selon Putnam est une ressource collective dont dispose une communauté fortement connectée par ses institutions formelles comme des associations de citoyens et des groupes communautaires et par la participation sociale. Cette vision du capital social se distingue de la vision de Bourdieu, qui le voit davantage comme une ressource potentielle possédée par des individus qui possèdent un réseau durable de relations (Ponthieux, 2003).

coopération intermunicipale par l'analyse du contexte institutionnel d'un territoire. Par contexte institutionnel, les auteurs font référence à quatre éléments : 1) la structure nationale des gouvernements et des institutions, 2) les lois et réglementations concernant les municipalités, 3) les traditions, les normes sociales et la culture nationale de coopération, et finalement 4) les programmes, subventions et autres incitatifs gouvernementaux. Les auteurs justifient leur approche en expliquant qu'étudier le contexte institutionnel d'un pays permet d'expliquer la présence et la forme de coopération intermunicipale dans un lieu sélectionné. La Figure 1 permet d'illustrer leur démarche d'analyse de la coopération intermunicipale dans le contexte d'un territoire donné.



*Figure 1* - Le cadre d'analyse des ententes de coopération intermunicipale de Hulst et Van Montfort (2007)

En résumé, la littérature révèle de nombreuses conditions favorables à la présence des ententes de coopération intermunicipale. Celles dont nous avons discuté dans les pages précédentes se retrouvent dans le Tableau 1 qui suit.

Tableau 1 - *Les facteurs positivement reliés à la présence de coopération intermunicipale*

Facteurs	Références
Fragmentation territoriale	Adhiraki, 2015
Pauvreté	Adhiraki, 2015
Ralentissement de l'économie régionale	Adhiraki, 2015
Forte densité de population	Adhiraki, 2015
Homogénéité des communautés	Lee, 2016, Adhikari, 2015
Présence de personnes âgées	Adhiraki, 2015
Présence d'institution de capital social	Han, 2016
Nombre restreint de partenaires	Spicer, 2015b
Proximité géographique	Spicer, 2015b; Im, 2014
Absence d'un sentiment de compétition	Spicer, 2015b
Contraintes fiscales	Bel et Warner, 2015; Adkins, 2016
Succès de collaborations précédentes	Teles, 2015
Confiance entre les partenaires	Im, 2014
Culture nationale de coopération	Hulst et Van Montfort, 2007
Programmes ou subventions gouvernementaux incitatifs	Hulst et Van Montfort, 2007

### ***Le « design » des ententes de coopération intermunicipale***

Si le contexte institutionnel est en partie prédictif de la présence d'ententes de coopération intermunicipale dans un pays donné, il balise et influence aussi grandement les caractéristiques des ententes en présence (Hulst & Van Montfort, 2007). Ces différentes caractéristiques ou ensemble de critères permettant de les différencier constituent une deuxième dimension étudiée du sujet. Pour la suite de ce mémoire, le

terme « design » sera utilisé pour désigner l'ensemble des caractéristiques qui constituent une entente. Ces caractéristiques sont énumérées dans le Tableau 2.

Ces caractéristiques constituant le design d'une entente varient d'un ouvrage scientifique à l'autre. Toutefois, quelques-unes reviennent fréquemment et sont souvent centrales à la création de typologies<sup>10</sup> des ententes de coopération intermunicipale d'un pays ou d'une région. L'une de ces caractéristiques récurrentes est le degré d'intégration institutionnelle de l'entente (aussi appelée intégration organisationnelle par Hulst et Van Montfort (2007)). Selon la littérature, l'intégration institutionnelle réfère à :

the distance that participating actors have from the day-to-day decision-making of the partnership. [...] Nelles and Alcantara [2011] classify these types of institutional arrangements as ranging from low intensity, such as simple contracting agreements, to high intensity, such as joint or third-party governing bodies (Spicer, 2015b, p. 143)

Trois principaux indicateurs servent à mesurer le degré d'intégration institutionnelle. Le premier est le degré de formalité d'une entente, qui peut être formelle ou informelle. Une entente est dite informelle lorsqu'il n'y a pas de contrat (binding contrat) qui prouve son existence et formelle lorsqu'il y en a un (Adhikari, 2015). La constitution ou non d'une entité organisationnelle distincte, mais non complètement indépendante des municipalités pour administrer une partie de l'entente de coopération, est le deuxième indicateur du niveau d'intégration institutionnelle (Spicer, 2015b). Finalement, la nature de cette entité organisationnelle est le troisième indicateur déterminant, à savoir si cette entité est gouvernée par uniquement des représentants issus

---

<sup>10</sup> Quelques-unes de ces typologies sont présentées plus loin.

du secteur public ou si certains sont plutôt issus de la sphère associative ou privée (Spicer, 2015b). Ces trois indicateurs sont utilisés par de nombreux auteurs et dans la formation de nombreuses typologies (Bel & Warner, 2015; Conway, Dollery, & Grant, 2011; Dollery et al., 2010; Hulst & Van Montfort, 2007; Miskon, Fielt, Bandara, & Gable, 2013; Rakar, Tičar, & Klun, 2015; Teles, 2015).

D'autres caractéristiques reviennent dans l'article de Spicer (2015b) et servent à comparer les ententes. La flexibilité correspond à la capacité des parties prenantes à interpréter les clauses de l'entente afin de s'adapter à de nouvelles situations problématiques qui émergent. La « restrictivité », au contraire, assure que l'entente ne peut pas être interprétée et rend clair ce qui est attendu de chacun des partenaires de l'entente au niveau fiscal et administratif. La durée d'une entente indique pour quelle durée temporelle elle sera en vigueur. L'intégration fiscale est indicatrice de la mesure à laquelle les municipalités partenaires sont engagées financièrement dans l'entente et les risques financiers que celle-ci représente. La volonté politique (policy intensity) mesure la pression subie par les municipalités partenaires pour coopérer, pression pouvant venir d'un palier supérieur de gouvernement ou d'un besoin essentiel à combler.

Finalement, trois autres critères distinctifs émergent de la littérature : le nombre de partenaires (qui n'a pas besoin d'être expliqué), la portée (Feiock, 2013; Teles, 2015) et la nature des objectifs (Hulst & Van Montfort, 2007; Teles, 2015). La portée consiste à déterminer si une entente est spécifique à un seul domaine d'action (ex. le service des incendies) ou à plusieurs (ex. l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le traitement des eaux, les ordures, ...). Par « nature des objectifs », on cherche à savoir si le but de l'entente

est davantage l'offre de services ou la mise en place de politiques publiques. Ce sont donc ces critères qui déterminent le design des ententes de coopération intermunicipale. Le Tableau 2 qui suit en fait la synthèse.

Tableau 2 - *Les caractéristiques des ententes de coopération intermunicipale*

Caractéristiques	Possibilités	Références
Formalité (Intégration institutionnelle)	Informelle, formelle	Spicer, 2015a; Adhikari 2015
Institutionnalisation (Intégration institutionnelle)	Création d'une entité de coordination distincte ou non	Spicer, 2015a
Nature des partenaires (Intégration institutionnelle)	Participation d'acteurs associatifs ou privés, civils ou non	Spicer, 2015a
Durée	Temps	Spicer, 2015a
Flexibilité	Continuum restrictif/adaptatif	Spicer, 2015a
Volonté politique (policy intensity)	Coopération volontaire, nécessaire ou obligatoire (forcée).	Spicer, 2015a
Nombre de partenaires	Nombre	Feiock, 2013
Portée	Un seul champ d'action ou plusieurs	Feiock, 2013; Teles, 2015
Nature de la tâche	Prestation de service ou mise en place de politiques publique	Hulst et Van Montfort, 2007, Teles, 2015

Comme mentionné plus haut, ces critères sont utilisés par des auteurs pour construire des typologies des différentes ententes de coopération intermunicipale. Teles (2015) base la sienne sur les critères de formalité (nature de la coopération) et de création d'une entité organisationnelle, critère qu'il nomme « institutionnalisation ». Selon cette typologie, les critères d'une entente seront déterminants de l'objet de celle-ci. Ainsi, une entente informelle sans la création d'une entité organisationnelle sert à la transmission de l'information entre les acteurs. Une entente formelle sans création d'une entité résulte en

un contrat de service entre les parties prenantes. Une entente informelle qui se dote groupe organisé de travail aura comme objet la coordination et une entente formelle qui se dote d'une entité le fera pour effectuer une prestation de services.

Tableau 3 - *La typologie des ententes intermunicipales de Teles (2015)*

Nature de la coopération	Institutionnalisation	
	Forte	Faible
Formelle (hard)	Prestation de services	Contrats
Informelle (soft)	Coordination	Information

Cette typologie ne tient toutefois pas compte de la caractéristique « Nature de la tâche », qui observe si les tâches liées à la collaboration concernent la prestation de service ou la mise en place de politiques publiques. La typologie d'Hulst et Van Montfort (2007), elle, tient compte de la nature de la tâche, mais omet d'inclure le critère de formalité puisque pour ces auteurs, la coopération intermunicipale est toujours formelle.

Tableau 4 - *Les quatre types d'ententes de coopération intermunicipale, tirés du livre Interlocal Cooperation in Europe de Hulst et Van Montfort (2007)<sup>11</sup>*

Type d'entente	Description
<b>Semi-regional government</b>	Standing organisations with decision-making authority involved in the planning and coordination of local policies
<b>Service delivery organisation</b>	Standing organisations involved in service delivery
<b>Service delivery agreement</b>	Contract based cooperation with respect to service delivery
<b>Planning forum</b>	Loosely coupled networks involved in the planning and coordination of local policies

<sup>11</sup> Le tableau ici n'existe pas tel quel dans l'ouvrage des auteurs mentionnés. Nous avons donc dû le reconstituer à partir du texte pour des raisons pratiques de présentation. Pour s'assurer de ne pas dénaturer le sens des propos, nous n'avons pas traduit les éléments repris, ce qui explique la légende en français et le contenu en anglais.

Dans sa propre étude, Spicer (2015b), qui reprend des éléments du modèle théorique de Feiock (2013), présente une typologie plus complexe, car elle intègre les critères non dichotomiques que sont le nombre de partenaires impliqués et la portée (colonne de gauche) et la formalité ou comme l'auteur l'explique, le fait que l'entente se base sur un réseau informel entre acteurs ou sur des institutions formelles (ligne du bas).

Tableau 5 - *Les mécanismes pour l'intégration des problèmes liés à l'action collective institutionnelle, tirés de l'article The Institutional Collective Action Framework de Feiock (2013)*

Encompassing Complex/Collective	Multiplex Self- organizing Systems	Councils of Governments / MPOs	Regional Authorities	Externally Imposed Authority / Annexation
Intermediate / Multilateral	Working Groups	Partnerships / Multilateral ILAs	Multi-Purpose Districts	Imposed or Managed Network
Narrow Single Issue / Bilateral	Informal Networks	Service Contracts	Single Purpose Special Districts	Imposed District / Mandated Agreements
	Embeddedness	Contracts	Delegated Authority	Imposed Authority

En conclusion, on remarque que selon les besoins, les critères du design des ententes de coopération intermunicipale peuvent être utilisés pour former des typologies pratiques pour l'analyse d'ententes existantes.

### ***Les bénéfices de la coopération intermunicipale***

Une troisième dimension d'étude de la coopération intermunicipale tente de confirmer des hypothèses sur les impacts de l'instrument, parfois en comparant à d'autres stratégies de gestion comme la restructuration ou la fusion.

Les bénéfices les plus fréquemment cités dans la littérature scientifique sont les économies d'échelle dans la prestation des services municipaux. Malgré que plusieurs auteurs mentionnent ce résultat possible de la coopération intermunicipale, peu démontrent l'existence de véritables économies. Bel et Warner (2015) analysent dans leur article plusieurs ouvrages sur le sujet et en viennent à la conclusion que la coopération intermunicipale a le potentiel de créer des économies en répartissant certains coûts fixes sur un nombre plus grand d'utilisateurs (economies of density). Par contre, d'autres études démontrent que la coopération ne réduit pas les dépenses municipales pour l'offre d'un même service (Frère, Leprince, & Paty, 2012). Vu les conclusions contradictoires, davantage de travaux devraient se pencher sur cette hypothèse, soit pour la confirmer, soit pour l'infirmer.

Un autre avantage de la coopération est décrit par Bel et Warner (2015) : « Municipalities can also benefit from cooperation to address externalities from uncoordinated actions of local jurisdictions » (p.56). Dans certains domaines publics, la décision d'une municipalité d'adopter une politique publique (par exemple pour combattre la pauvreté) peut avoir des effets sur les municipalités voisines. C'est ce que les théories économiques nomment « externalités ». Comme la coopération intermunicipale, par définition, demande une interaction entre les partenaires, les externalités, issues d'un manque de coordination entre les acteurs, peuvent être contrôlées.

Dans une étude sur les « joint municipal administration bodies » en Slovaquie, qui pourrait se comparer au Québec à une étude sur les structures créées dans le cadre de la coopération intermunicipale, un groupe de chercheurs proposent un modèle qui énumère

les forces et les faiblesses de la coopération intermunicipale. Parmi les forces qui ne sont pas encore recensées jusqu'à présent, ils notent la possibilité de partager des bonnes pratiques, d'être plus transparent et de la possibilité d'employer du personnel spécialisé (grâce aux économies de densité) (Rakar et al., 2015). Parmi les faiblesses, on mentionne la lourdeur de la coordination, ce qui s'accorde avec la littérature sur les coûts de transaction, particulièrement ceux liés à la transmission de l'information et de coordination (Feiock, 2013).

D'autres bénéfices peuvent découler de la coopération intermunicipale. Premièrement, elle permet d'éliminer la redondance dans l'offre et elle permet aux citoyens d'accéder à de nouveaux services (Hawkins, 2009, cité dans Adkins, 2016). Deuxièmement, si la collaboration se déroule de façon positive pour toutes les parties prenantes, la coopération aide à maintenir et à améliorer la relation entre les gouvernements locaux participants et leurs représentants (Adkins, 2016). Troisièmement, l'instrument permet aux élus de partager les risques financiers et politiques dans les cas d'investissements faits pour se doter de services hautement spécialisés, ce que Brown et Potoski appellent le « risk in services with high levels of asset specificity » (2003, p.444, cité dans Adkins, 2016, pp.35-36).

En guise de conclusion à la revue de littérature sur cette dimension, le Tableau 6 résume les bénéfices relevés précédemment.

Tableau 6 - *Les bénéfices possibles de la coopération intermunicipale*

<b>Bénéfices</b>	<b>Références</b>
Réaliser des économies d'échelle (de densité)	Bel et Warner, 2015
Gérer les externalités	Bel et Warner, 2015
Échanger des bonnes pratiques	Rakar, Tičar et Klun, 2015
Se procurer le service d'experts spécialisés	Rakar, Tičar et Klun, 2015
Éliminer la redondance des services	Hawkins, 2009
Offrir de nouveaux services	Hawkins, 2009
Améliorer la relation entre les partenaires	Adkins, 2016
Partager les risques financiers et politiques associés aux investissements spécialisés	Brown et Potoski, 2003
Améliorer l'efficacité et l'efficience d'un service préexistant	Teles, 2015
Préserver l'identité des communautés impliquées	Teles, 2015

### *Les acteurs de la coopération intermunicipale*

Une dimension moins explorée est celle du rôle des acteurs qui interagissent dans le cadre d'une entente de coopération intermunicipale. Ces acteurs peuvent provenir de l'intérieur des appareils municipaux concernés (élus, personnel et cadres municipaux, représentants intermunicipaux) ou externes (représentants d'associations, d'entreprises ou des gouvernements supérieurs ou encore des citoyens) (Teles, 2015). Selon Searing (2012, cité dans Zeemering, 2016) et la théorie des rôles institutionnels (institutional role theory), les rôles sont : « the means through which politicians play their parts in looking after the political system's essential tasks or responsibilities » (p.2351). De plus, toujours selon Searing (2012, cité dans Zeemering, 2016), la conception qu'un élu se fait de son rôle a des conséquences importantes sur les actions qu'il posera au nom de son institution. Comme ce ne sont pas que les élus qui interviennent dans les ententes de coopération

intermunicipale, il semble par conséquent crucial d'étendre l'étude des rôles au-delà de ces acteurs politiques<sup>12</sup>.

Selon Adkins (2016), les élus doivent jouer deux principaux rôles dans la phase d'élaboration et de mise en œuvre des ententes de coopération. D'une part, ils doivent utiliser leurs liens avec le public pour informer et sensibiliser à l'importance des ententes. D'autre part, ils doivent utiliser leur influence pour rallier d'autres élus au projet de coopération : « An elected official can be beneficial to the agreement process through his or her close connection to the public and to other selected officials » (p. 59). Par contre, d'autres tâches sont attendues d'eux : « identifying problems, [...] collaborating with [...] private parties, delegating power, creating specific agreement terms, implementation, monitoring, and program evaluation » (p. 6). Aussi, l'auteur fait mention de plusieurs barrières pouvant être perçues par les maires, notamment la crainte qu'un échec de la coopération nuise à sa réélection, la crainte de céder une partie de son pouvoir et la crainte des coûts de transaction. Le désir de préserver l'autonomie, l'identité et le caractère unique de sa communauté est également une barrière possible pour l' élu (Zeemering, 2016).

Quant aux rôles des cadres municipaux, on s'attend d'eux qu'ils compensent pour ce que les élus ne peuvent pas donner : une forme de stabilité, car ils sont protégés des préoccupations politiques (Adkins, 2016). Ne cherchant pas à être réélu, le cadre municipal peut à la fois bâtir un réseau et une expertise quant aux politiques publiques qui

---

<sup>12</sup> Des éléments de la théorie des rôles institutionnels sont repris plus loin dans le cadre d'analyse.

requièrent une intervention intermunicipale (Adkins, 2016). On s'attend d'eux aussi qu'ils acquièrent une expertise technique en gestion des ententes (Adkins, 2016).

En ce qui a trait aux autres intervenants du processus décisionnel lié à la coopération intermunicipale, la littérature scientifique semble muette. Particulièrement, il semble y avoir un manque d'informations quant aux rôles des citoyens impliqués dans les ententes, probablement parce que le genre de service étudié ne fait habituellement pas appel à une forte mobilisation de la société civile.

### **La coopération intermunicipale et les milieux ruraux**

Comme mentionné plus haut, les milieux ruraux modernes sont très variés. Cependant, deux caractéristiques les rassemblent : ils sont caractérisés par une faible densité de population sur un large territoire et par la prédominance du naturel sur l'humain, autant dans le paysage que dans les activités humaines (Woods, 2010).

Cette faible densité de la population des milieux ruraux amène une dynamique économique bien différente qu'en milieu urbain en termes d'offre de services. La faible masse de population n'est pas suffisante pour créer un marché intéressant de consommation. Par conséquent, les municipalités rurales n'attirent que difficilement les entreprises à qui elles pourraient confier la livraison de certains services publics, car ces entreprises n'y trouvent pas leur profit (Warner & Hefetz, 2009, cités dans Adkins, 2016; Morton, Chen, & Morse, 2008). Dans ce contexte où l'option de privatisation des services publics locaux n'existe pas, la coopération intermunicipale apparaît comme une alternative pouvant améliorer la prestation (Adkins, 2016). Elle sert aussi à pallier le manque de ressources financières, humaines et techniques caractéristiques des petites

administrations municipales en milieu rural en consolidant les dépenses et en réalisant des économies de densité (Morton et al., 2008). La coopération intermunicipale peut aussi servir à appuyer l'offre de services publics dans les milieux ruraux où la société civile (les organismes et leurs bénévoles) s'essouffle et n'arrive plus à offrir la qualité de services à laquelle les citoyens s'attendent (Morton et al., 2008).

De surcroît, la population en milieu rural des pays industrialisés est vieillissante et la tranche d'âge des aînés est reconnue comme ayant davantage de besoins en termes de services publics, notamment en santé. Ainsi, dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques, la coopération intermunicipale apparaît comme une solution viable pour augmenter la quantité et la qualité de l'offre de services aux aînés en milieu rural sans augmenter les coûts pour l'appareil municipal. Cette conclusion pourrait expliquer en partie pourquoi la présence de personnes âgées est positivement associée à la présence d'ententes de coopération intermunicipale (Adhikari, 2015).

### **La coopération intermunicipale et le service de loisir public**

Peu d'études scientifiques s'attaquent directement à la question de la coopération intermunicipale concernant les services de loisir public. L'une des causes pouvant expliquer ce manque est le fait qu'offrir des services de loisir public n'est pas toujours une obligation des municipalités et que le loisir public n'est pas toujours vu par les élus ni par les analystes comme un problème public.

Par contre, il convient d'étudier la coopération intermunicipale en loisir public indépendamment de la coopération pour d'autres services, car le loisir, contrairement à d'autres compétences municipales comme la protection contre les incendies, est

intimement lié au développement de la communauté et à la qualité de vie des individus : « Aujourd'hui, le loisir organisé dans une société est de plus en plus considéré comme un indicateur fiable du niveau de qualité de vie qu'une collectivité peut offrir à ses membres. » (AQLM, 2000, p. 10). Le loisir public est également associé au sentiment d'appartenance et à l'identité d'une communauté :

La communauté locale est un regroupement humain dont la principale qualité est qu'elle se reconnaît à l'intérieur d'un territoire délimité géographiquement, où se déroule et se passe la vie personnelle des citoyens. Elle est appuyée par l'existence d'un certain nombre de services fournis collectivement, dont ceux rattachés au loisir. [...] La communauté locale promeut le sentiment d'identité et d'appartenance. (AQLM, 2000, p. 15)

Pour ces raisons, et dû à un contexte historique de collaboration et de prise en charge des citoyens, le loisir est un secteur où les citoyens participent activement, entre autres comme prestataires de services (par les associations locales et l'implication bénévole). Ces mêmes citoyens ne sont pas que de simples consommateurs ou bénéficiaires de services, et à cause de cette association entre loisir, qualité de vie et identité, la coopération intermunicipale touchant ce service peut créer de l'opposition parmi les citoyens et les élus. C'est à ce constat qu'en vient Williams (1967, cité dans Zeemering, 2016) qui défendait l'argument que les services intermunicipaux touchant à la qualité de vie locale pouvaient créer de l'opposition chez les citoyens.

Une autre raison qui justifie l'étude spécifique de la coopération intermunicipale en loisir public vient du fait qu'il n'existe pas, du moins au Canada, de normes en termes d'offre de services de loisir public pour les gouvernements locaux. Ainsi, contrairement à d'autres services comme la sécurité incendie, les ressources investies ne servent pas à

atteindre un standard, mais à développer une vision arbitraire de ce qui devrait être offert en loisir public sur le territoire. Cette différence avec les autres services peut par conséquent différencier la coopération intermunicipale en loisir de celle d'autres services réglementés.

### **Modèle conceptuel**

À la lumière de la recension effectuée, nous avons pu construire un modèle conceptuel qui représente le contexte dans lequel s'insèrent les ententes de coopération intermunicipale.

Le modèle commence par résumer pourquoi la gouvernance connaît un regain depuis quelques années dans la gestion des affaires publiques et dans les milieux ruraux. Comme mentionné dans l'introduction, la mondialisation, la libéralisation et l'urbanisation sont en cause et modifient depuis quelques décennies la réalité rurale. Aussi, la montée de l'utilisation de la gouvernance est entre autres expliquée par un besoin de contrer les externalités créées par la fragmentation administrative municipale caractéristique des gouvernements locaux en quête de préservation de leur autonomie.

La gouvernance se déploie de plusieurs manières sur le terrain. De notre côté, nous avons concentré notre étude sur l'un des instruments de la gouvernance, la coopération intermunicipale. Celle-ci prend la forme de diverses ententes de coopération ayant des objectifs (objets) et des modalités (forme de la structure d'encadrement et mode de fonctionnement) variables selon les besoins.

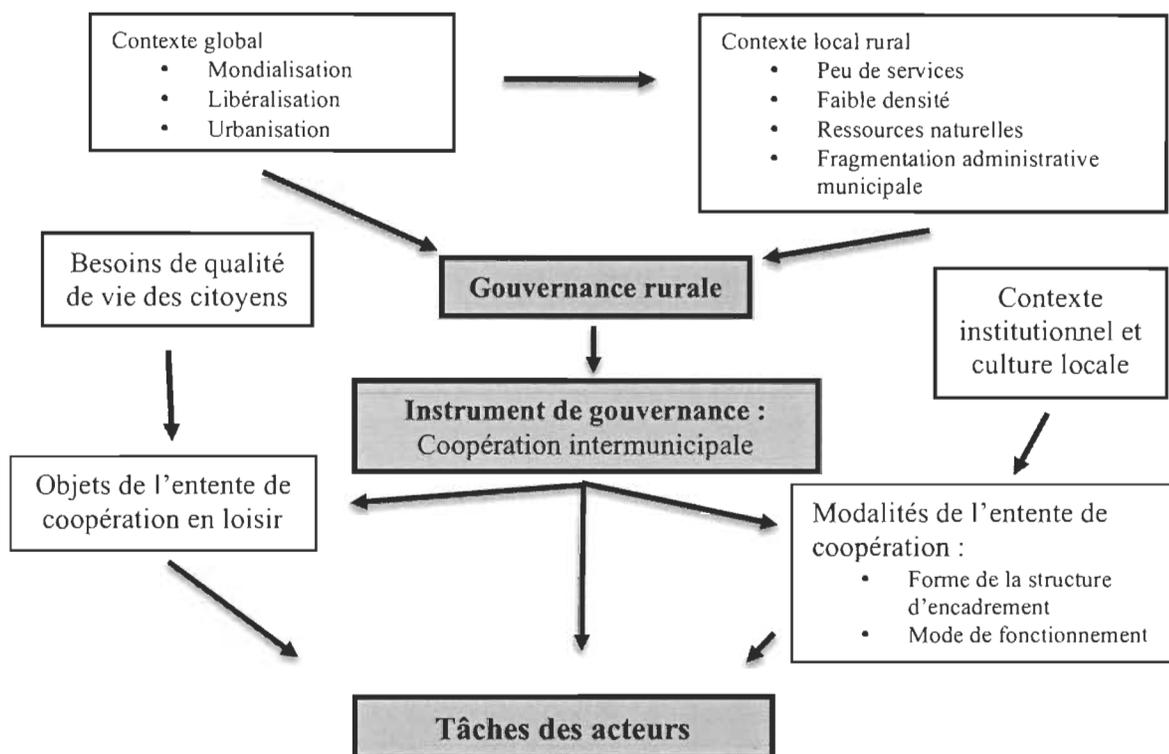


Figure 2 - Le modèle conceptuel de la coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural

Dans le domaine du loisir public au Québec, les municipalités ont une compétence qu'elles peuvent exercer à leur discrétion. Celles qui le font visent à répondre à une demande de la population d'augmenter leur qualité de vie par une diversification et une amélioration de l'offre en loisir. Selon la demande en termes de services de loisir public, les objets d'une entente de coopération intermunicipale pour le loisir varieront.

De leur côté, les modalités d'une entente de coopération sont modulées en partie par les objets de coopération désirés, mais surtout par le contexte institutionnel (et la culture locale) en ce qui a trait à la coopération intermunicipale.

Si les objets, les modalités et la nature même de la coopération intermunicipale semblent influencer les tâches que les acteurs de la coopération ont à accomplir et ultimement, les rôles qu'ils jouent dans l'entente, le but du mémoire n'est pas de prouver l'existence de ces liens. Le mémoire se consacre plutôt à explorer et comprendre les rôles des acteurs dans le succès des ententes de coopération intermunicipale en loisir, un sujet sur lequel la littérature scientifique semble plutôt muette. Pourtant, l'humain semble être au cœur du succès de telles ententes, particulièrement dans le domaine du loisir et particulièrement en milieu rural.

Une version plus complète de ce modèle est présentée dans la discussion du mémoire et intègre les résultats de l'étude.

### **Cadre d'analyse**

La recension des écrits scientifiques sur la coopération intermunicipale, ainsi que le survol des concepts de ruralité et de gouvernance, ont permis de révéler quelques éléments théoriques et conceptuels qui ont été utiles pour l'ensemble de la suite de la recherche, de la collecte des données à la discussion sur les résultats. Les éléments théoriques sont tirés de deux théories mentionnées auparavant : la théorie des rôles institutionnels et la théorie de l'action collective institutionnelle. Dans les pages suivantes, nous nous attardons dans un premier temps à présenter les éléments retenus de ces théories, en plus d'en faire un rapide survol. Ces théories ont été retenues pour faire partie de notre cadre d'analyse, car elles sont souvent utilisées comme base théorique dans la

littérature sur la coopération intermunicipale et parce qu'elles traitent des concepts d'action collective et de rôles dans un cadre institutionnel.

Les autres éléments conceptuels retenus proviennent principalement de deux sources : les définitions données des concepts de ruralité et de la coopération intermunicipale, d'une part, et des multiples dimensions et angles d'études des ententes de coopération intermunicipale, d'autre part. Le présent cadre s'attarde, dans un deuxième temps, à la présentation de ces éléments conceptuels.

Tous les concepts retenus et présentés ici ont servi à bonifier l'analyse des données recueillies lors de la collecte. Ils ont également servi, conjointement avec les résultats, à créer un modèle conceptuel, qui est présenté en discussion de ce mémoire.

### **La théorie des rôles et les rôles institutionnels**

La théorie des rôles (role theory) est une théorie développée dans les domaines de la sociologie et de la psychologie (Biddle, 1979). Elle sert notamment à faire l'étude des rôles que les individus ont dans la société. Bien que la littérature scientifique ne propose pas de définition unique de ce qu'est le rôle, on peut affirmer qu'il s'agit d'un ensemble de comportements posés par une personne dans un contexte précis (Biddle, 1979).

Le concept de rôle est associé au concept de « structures sociales », qui, selon la théorie, dicteraient quels sont les rôles dans la société (Biddle, 1979). Dans certains cas, ces structures sont des institutions formelles qui créent des « postes » auxquels est associé un ensemble de tâches à accomplir et d'attitudes à adopter (Searing, 1991). Dans d'autres cas, ce sont des structures sociales, comme la famille, qui déterminent les rôles de chacun (Biddle, 1979).

Cette théorie des rôles institutionnels (Zeemering, 2016) apporte un élément important de définition dans le cadre de ce mémoire, soit celle du rôle comme un ensemble de comportements qui sont déterminés par les structures institutionnelles en présence. En pratique, ces « comportements » des acteurs que nous avons interviewés dans le cadre de ce mémoire prendront souvent la forme de tâches à accomplir. Parfois, ces tâches seront formelles et seront décrites dans le contrat de la personne en « poste ». Parfois, ces tâches seront informelles et c'est lors de l'entrevue que nous pourrons les identifier. D'ailleurs, cette distinction entre tâches formelles et tâches informelles servira dans la discussion des résultats. Il sera pertinent de voir si les tâches informelles émergent des structures institutionnelles ou si elles émergent plutôt d'une structure sociale moins définie comme celle du réseau social de l'acteur (concept du « policy network » selon le nom que lui donne Feiock et Scholz (2009)) ou de la communauté, par exemple.

### **Le cadre théorique de l'action collective institutionnelle**

Le cadre théorique de l'action collective institutionnelle sert à analyser les barrières qui nuisent à la participation des acteurs institutionnels à des actions collectives visant à gérer les externalités qui surviennent suite à des décisions prises dans un environnement administratif fragmenté (Feiock & Scholz, 2009). Ces barrières peuvent être les risques liés à l'action collective, qui seraient de trois natures. Premièrement, les risques de non-coordination surviennent quand l'action collective porte sur des objets qui sont difficiles à coordonner (Feiock, 2013). Deuxièmement, les risques de division apparaissent quand les bénéfices de l'action collective sont difficiles à redistribuer aux parties prenantes de façon équitable en fonction de leur investissement respectif (Feiock,

2013). Troisièmement, les risques de défection surviennent quand certains acteurs de l'action collective sont tentés de se retirer de la collaboration pour atteindre leurs propres objectifs, jugés plus avantageux à court terme que les bénéfices collectifs (Feiock, 2013).

Pour permettre à l'action collective de se réaliser malgré les risques, des coûts de transaction peuvent être payés par les acteurs institutionnels participants. Les coûts de transaction correspondent à des ressources dépensées afin d'accomplir un ensemble d'actions qui permettent de contrer les risques liés à l'action collective. Ils se présentent sous quatre formes. D'abord, les coûts de l'information (information costs) sont des ressources dépensées pour obtenir toutes les informations nécessaires à une prise de décision éclairée dans le cadre de l'action collective (Feiock & Scholz, 2009). Les coûts de l'information augmentent quand une action collective comporte de hauts risques de non-coordination et de division. Ensuite, les coûts de négociation (negociation costs) sont des ressources dépensées dans le processus de négociation qui accompagne toute action collective. Les coûts de négociation augmentent plus une action collective implique de nombreux partenaires et plus les risques de division augmentent. Puis, les coûts d'implantation (enforcement costs) sont des ressources dépensées dans l'implantation des modalités négociées lors d'une action collective (Feiock & Scholz, 2009). Plus ce qui a été décidé d'accomplir est complexe à exécuter, plus les coûts d'implantation augmentent.

Finalement, il existe une quatrième forme de coûts de transaction. Il s'agit des coûts de décision (decision costs). Ils sont un peu différents des trois précédents puisque ce qui est perdu ici, ce ne sont pas des ressources, mais de l'autonomie décisionnelle. (Feiock & Scholz, 2009). Dans une action collective, chaque acteur institutionnel cède un

degré variable de son autonomie décisionnelle, car il s'engage à accepter des décisions prises par le groupe même s'il n'est pas individuellement d'accord avec celles-ci.

Le cadre théorique de l'action collective institutionnelle permet également d'étudier les mécanismes de coopération qui viennent diminuer les coûts de transaction et les risques de l'action collective (Feiock & Scholz, 2009). Ces mécanismes, qui peuvent prendre diverses formes, proposent des solutions adaptées aux barrières qui peuvent survenir lors d'une action collective. Ainsi, une action collective qui comporte peu de risques pourra être encadrée par un mécanisme souple, qui n'implique que peu de coûts de décisions (Feiock & Scholz, 2009). Par contre, une action collective qui comporte de hauts risques devra être encadrée par un mécanisme lourd et aux coûts de décision élevés pour s'assurer que tous ceux engagés au départ dans l'action collective y demeureront.

L'apport du cadre théorique de l'action collective institutionnelle se situe surtout autour des concepts des risques liés à la collaboration et aux coûts de transaction. En effet, ces deux concepts serviront à analyser pourquoi certaines tâches accomplies par les acteurs de la coopération intermunicipale sont jugées essentielles au succès des ententes. Comme la coopération intermunicipale reste une forme d'action collective, ces tâches identifiées comme essentielles pourraient en effet être celles qui contribuent à réduire les coûts de transaction et les risques liés à la collaboration dans le cadre d'une entente pour les loisirs. Bien que ce mémoire ne prouve pas empiriquement une corrélation entre certaines tâches identifiées comme essentielles et la réduction des coûts de transaction dans le cadre d'une entente de coopération intermunicipale en loisir, il permet toutefois d'explorer ce lien en analysant le discours de nos répondants.

### **Éléments de définition de la ruralité**

La ruralité, comme mentionné plus haut, est considérée dans ce mémoire comme étant un lieu où la nature a une place plus importante que l'humain et où les activités humaines se font en relation avec cette nature. Cette caractéristique a donc des répercussions et sur le paysage des milieux ruraux et sur la densité de la population, puisque l'environnement bâti y est très peu présent. De plus, nous définissons la « population rurale » comme étant un ensemble d'individus qui résident en milieu dit « rural ».

Par contre, les grandes distances, la faible densité de population, la prédominance de l'environnement naturel et les ressources disponibles ont inévitablement une influence sur les structures sociales, les institutions en présence et les comportements des individus en milieu rural. Cet argument viendra influencer notre analyse des données recueillies lors des entrevues.

### **Éléments de la recension des écrits sur la coopération intermunicipale**

La recension des écrits sur la coopération intermunicipale a permis de relever de nombreuses dimensions et angles d'étude de ce concept. Toutefois, ce ne sont pas toutes ces dimensions qui sont pertinentes pour l'atteinte de nos objectifs de recherche. Les prochains paragraphes présentent les éléments qui serviront dans le présent cadre de notre étude.

Premièrement, les conditions favorables à l'émergence de la coopération intermunicipale ainsi que les éléments de design des ententes font partie de notre cadre. Ils permettent de bien situer les participants rencontrés en entrevue dans leur contexte de

coopération et de bien comprendre quelle forme prend l'entente de coopération chez eux. En comprenant comment est construite la structure mise en place chez les participants, nous sommes en mesure de mieux comprendre les tâches accomplies par les acteurs en place. Cette compréhension globale des tâches permet de discerner les rôles joués par chacun.

Deuxièmement, nous incluons dans les éléments retenus pour constituer notre cadre d'analyse les informations sur les rôles des différents acteurs de la coopération intermunicipale tirées de la littérature. Particulièrement, nous basons le recrutement de nos participants sur la liste des acteurs potentiels de la coopération intermunicipale de Teles (2015). Les rôles des élus municipaux, des directeurs généraux, des travailleurs en loisir intermunicipaux, des citoyens et des agents de développement externes seront étudiés dans le cadre de ce mémoire pour cette raison.

En terminant ce cadre d'analyse et avant de passer à la présentation de la méthode de collecte, rappelons la définition de la coopération intermunicipale que nous avons synthétisée pour cette étude à partir des écrits de nombreux auteurs :

La coopération intermunicipale est un instrument de gouvernance dont se dotent volontairement deux ou plusieurs municipalités (et parfois des acteurs des sphères associative ou privée) à travers une interaction plus ou moins formelle et institutionnalisée, mais qui ne résulte jamais en la création d'une entité totalement indépendante de chacune des parties. Elle permet d'étendre la capacité d'action des parties prenantes au-delà de leurs frontières administratives et vise l'atteinte d'objectifs communs, soit offrir des services publics et de mettre en place des politiques publiques de façon conjointe, et ce, à une échelle territoriale plus appropriée à la nature des services ou politiques en question. Ses formes sont variables et modulées selon les lois et réglementations de l'endroit où elle est utilisée.

**Méthode**

### **Méthode de recherche**

Malgré le cadre et la recension des écrits, nous ne sommes pas encore en mesure de déterminer quels rôles spécifiques jouent les acteurs impliqués dans des ententes de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural au Québec. Pourtant, il importe de mieux comprendre ces rôles pour éventuellement optimiser l'efficacité et l'efficience de ces ententes.

L'un des designs de recherche qui permettrait d'y arriver serait une étude quantitative descriptive transversale (Fortin & Gagnon, 2016) par collecte de données à partir de documents de travail et de protocoles d'ententes intermunicipales. Toutefois, cette méthode n'aurait pu accumuler de l'information sur la composante informelle qui peut exister dans toute entente de coopération intermunicipale (Spicer, 2015b). Elle n'aurait pas non plus permis de comprendre les nuances dans les différents rôles mentionnés. Pour ces raisons, l'approche post-positiviste et la collecte de données par analyse documentaire ont été mises de côté.

Cette recherche utilise plutôt un devis descriptif qualitatif simple de Fortin et Gagnon (2016). Le but de notre travail de recherche étant de décrire un phénomène selon la compréhension qu'en ont les participants de l'échantillon, nous ne nous inscrivons pas dans un devis qualitatif particulier comme la phénoménologie ou l'ethnologie. Ainsi, pour obtenir des résultats, nous avons procédé en ordre à une série d'étapes telles que décrites par Fortin et Gagnon (2016) : 1) Collecte des données, 2) Organisation et révision des données, 3) Codage des données en unités de sens 4) Élaboration des catégories et

réduction. Une cinquième étape consiste ensuite à lier les catégories entre elles par thème et de produire des modèles de référence.

### **Population à l'étude et échantillon**

Pour récolter les données dont nous avons besoin, nous avons rencontré ceux que nous appelons les acteurs de la coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. Comme vu à lors de la recension des écrits, ces acteurs sont principalement des citoyens, des cadres municipaux, des élus et des représentants intermunicipaux (Teles, 2015). Cette proposition par Teles (2015) concerne la coopération intermunicipale en général et ne concerne pas spécifiquement le domaine du loisir public. Afin de cibler la bonne population pour notre étude, nous avons dû resserrer la proposition de Teles aux acteurs spécifiques au loisir.

Les citoyens qui contribuent à l'offre de loisir public le font d'abord et avant tout en tant qu'électeurs-contribuables et en tant que consommateurs de services. Toutefois, certains vont plus loin en s'impliquant comme bénévoles dans une association ou un groupe identifié. Ils peuvent d'abord contribuer en donnant de leur temps pour travailler sans rémunération pour le bon déroulement d'une activité quelconque ou encore ils peuvent le faire en siégeant bénévolement au conseil d'administration d'un organisme sans but lucratif de loisir. Les citoyens inclus dans notre population devaient siéger au moment de leur recrutement sur un comité relié au loisir et avoir pris en charge des dossiers de loisir public en lien avec la coopération intermunicipale.

Les employés municipaux qui touchent aux questions de loisir public sont habituellement des techniciens ou des coordonnateurs en loisir pour les municipalités.

Cependant, beaucoup de petites municipalités du Québec ne disposent pas d'assez de moyens pour se payer ce genre de services. Ainsi, c'est parfois le directeur général de la municipalité qui hérite de ces dossiers, faute de personne-ressource spécialisée. Nous incluons donc dans notre population tout employé municipal qui peut avoir à gérer des dossiers de loisir intermunicipal.

Le rôle des élus est de prendre des décisions quant à leur municipalité et son avenir. Vu ce rôle inhérent à leur poste, les élus devraient tous être en mesure de répondre pour leur municipalité aux questions de loisir public. Par contre, en pratique, il y a souvent un des élus d'une municipalité qui se voit confier le dossier du loisir. Il peut aussi s'agir du maire. Conséquemment, les élus qui se sont vus confier le dossier loisir de leur municipalité sont à intégrer dans notre population à l'étude.

Dans certains milieux, un coordonnateur en loisir agit dans ce domaine pour un ensemble de municipalités. Sa présence et son travail sont justifiés par l'existence d'une entente intermunicipale entre les municipalités qu'il dessert. Ces personnes constituent une catégorie d'acteurs à part des autres énumérées précédemment et doivent faire partie de notre population à l'étude.

Finalement, pour faire partie de la population, les acteurs doivent agir dans des dossiers de loisir public existant à cause de la présence d'une forme d'entente de coopération intermunicipale.

Nos objectifs de recherche nous amènent à nous intéresser spécifiquement aux acteurs du loisir public en milieu rural. Pour cette raison, nous avons exclu de notre population les acteurs qui proviennent des milieux urbains. Nous avons conséquemment

utilisé quelques critères de ruralité pour différencier les milieux urbains et ruraux, tirés des différentes définitions énumérées dans le chapitre précédent. Premièrement, les acteurs locaux inclus dans la population devaient agir dans une municipalité dont la densité de population devait être de moins de 400 habitants au km<sup>2</sup>. Deuxièmement, l'ensemble des municipalités touchées par les ententes de coopération en présence devaient, elles aussi, posséder moins de 30 000 habitants, soit être en deçà de ce qui est considéré par Statistique Canada comme des moyens et des grands centres de population. Troisièmement, les municipalités à l'étude ne devaient pas posséder de frontière commune avec les grands centres urbains de plus de 100 000 habitants comme Québec et Montréal. La raison d'être de ce dernier critère est que la présence d'une ville de cette envergure (grands centres de population selon Statistique Canada) sur un territoire en modifie la dynamique à un point où les interactions des acteurs autour d'une entente de coopération intermunicipale pourraient s'en trouver modifiées.

Afin d'obtenir des données diversifiées et représentant tous les points de vue, nous avons tenté d'inclure dans l'échantillon autant d'acteurs de chacune des catégories : employés intermunicipaux en loisir, directeurs généraux/secrétaire-trésorier, élus et maires, ainsi que bénévoles impliqués dans leur communauté. De plus, nous avons contacté des acteurs d'un maximum de régions du Québec où des ententes de coopération intermunicipale en loisir ont été repérées. Ainsi, nous avons pu rencontrer 17 personnes différentes, provenant de l'Estrie, de la Montérégie, du Centre-du-Québec, de la Capitale-Nationale, de Chaudière-Appalaches, du Bas-St-Laurent et de la limite ouest de la Gaspésie. Les participants ont été rencontrés sur une période s'échelonnant de janvier

2017 au début d'avril 2017. Les données recueillies lors de l'une des entrevues n'ont cependant pas pu être utilisées lors de l'analyse, car le milieu du répondant ne répondait pas aux critères d'inclusion mentionnés au paragraphe précédent.

Pour recruter les participants, nous avons utilisé un procédé non probabiliste par choix raisonné (échantillonnage intentionnel) en incluant des quotas pour les types d'acteurs interrogés et en faisant appel à un réseau (Fortin & Gagnon, 2016). Le chercheur ne connaissant pas directement des acteurs répondant aux critères d'inclusion, un courriel a été envoyé à certains contacts travaillant pour les URLS de chacune des régions où des ententes ont été répertoriées. Ces contacts ont parfois pu nous référer les coordonnées de personnes répondant aux critères d'inclusion à l'échantillon.

### **Collecte de données**

La méthode de collecte de données que nous avons privilégiée, vu notre objectif de compréhension du phénomène à l'étude, est l'entretien semi-dirigé. Il s'agit d'une méthode flexible de collecte de données permettant « d'adapter son schéma d'entrevue pendant son déroulement » tout en permettant un accès direct aux expériences des individus (Gauthier, 2009, p. 356). Aussi, cette méthode semblait préférable aux autres, car elle permettait d'obtenir de l'information sur la composante informelle de la coopération intermunicipale, c'est-à-dire, de l'information sur les rôles qui ne figurent pas dans la description de tâches des acteurs de la coopération ou dans les protocoles d'entente. La méthode d'observation directe aurait aussi pu nous donner accès à cette composante informelle, mais il aurait fallu observer sur plusieurs mois, ce qui aurait hautement prolongé la durée de la collecte de données. De plus, l'entretien semi-dirigé

permet une lecture et une analyse plus fine des dimensions humaines de la coopération intermunicipale.

Afin de structurer les entrevues, une première grille d'entretien a été produite, traitant principalement des tâches du participant et de celles des autres intervenants dans l'entente de coopération en vigueur. D'autres dimensions furent traitées durant les entrevues à partir de la grille comme les apprentissages du participant depuis le début de l'entente ainsi que les résultats observés dans le milieu. Certaines dimensions plus larges faisaient également partie de l'entrevue, dans un but davantage exploratoire : les objectifs perçus du loisir public et les effets de la présence d'une forme de loisir intermunicipal sur le sentiment d'appartenance perçu des communautés impliquées dans la coopération.

La grille a d'abord été testée auprès d'un premier participant connu du chercheur. Ce premier entretien a mené à un remaniement de la grille et à la reformulation et l'élimination de certaines questions. Les entretiens plus formels ont par la suite débuté. Malgré tout, la grille a continué d'évoluer au fil des rencontres, dans le but de s'adapter aux thèmes qui ressortaient le plus des discussions. D'autres questions ont été retirées de l'entretien, car elles ne permettaient pas de recueillir des données pertinentes pour l'atteinte des objectifs spécifiques de recherche. Au total, quatre grilles successives ont été utilisées pour aborder les mêmes thèmes centraux avec chacun des participants. Elles sont toutes disponibles en appendice de ce document et la dernière version est présentée ici.

Tableau 7 - *Présentation de l'instrument de recherche*

Dimension	Questions primaires	Questions secondaires
Sociodémographique	1. Nom ? 2. Poste ? 3. Combien d'années à votre poste ?	
Instrument, environnement, contexte de mise en place	1.1. Comment est née l'entente de coopération en loisir chez vous ?	Historique, motivation, fonctionnement, durée.
Acteurs au centre de l'instrument	1.2. Qui sont les intervenants impliqués dans l'entente ?	
Rôles des acteurs liés à l'instrument	1.3. Quelles sont vos tâches et responsabilités dans l'entente ? Quelles sont les tâches et responsabilités des autres ?	
Changements dans les rôles	1.4 Est-ce que vous trouvez que votre rôle a changé depuis que la coopération en loisir est en place ?	1.5. Comment vous sentez-vous par rapport à ces changements/ce statu quo ?
Perceptions cognitives, affectives et comportements face à l'instrument	2.1 Comment avez-vous réagi la 1 <sup>re</sup> fois qu'on vous a parlé de coopération entre municipalités pour les loisirs ?  2.2 Pourquoi avez-vous besoin de la coopération en loisir chez vous ?  2.3 Qu'est-ce que vous trouvez qui fonctionne bien dans le cadre de la coopération en loisir en ce moment chez vous ? Qu'est-ce que vous trouvez difficile ?	2.1. Avez-vous ressenti des émotions particulières ? 2.2. Aviez-vous un intérêt ? 2.3. Aviez-vous des craintes ou des appréhensions ? 2.4. Pourquoi aviez-vous ces émotions/craintes/appréhensions ? 2.5. Qui a apporté l'idée de coopération en loisir ? 2.6. Par le passé, est-ce qu'il y a déjà eu des initiatives de coopération en loisir ou dans d'autres secteurs chez vous ? Pourquoi ça s'est terminé ?
Perceptions cognitives, affectives et comportements face à l'instrument	3. Est-ce que depuis le début de la démarche, votre opinion ou votre position a changé ?  4. Qu'est-ce qui a changé au niveau du loisir public chez vous depuis que l'entente est en place ?	3.1. Quelles sont les raisons qui expliquent votre changement d'opinion ?  4.1. Est-ce que ces changements sont satisfaisants ou insatisfaisants à vos yeux ? 4.2. Quelle vision avez-vous d'un processus de coopération en loisir idéal ?
Vision de l'acteur	5. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir chez vous va assez loin ?	5.1. Est-ce qu'elle devrait aller plus loin ? 5.2. Dans son état actuel, trouvez-vous que la coopération en loisir aide votre municipalité à jouer son rôle en matière de loisir public ? Pourquoi ?
Autres	1. Est-ce que vous voulez revenir sur un point mentionné précédemment ou encore parler de quelque chose dont nous n'avons pas encore parlé avant de terminer l'entrevue ?	

La section sociodémographique vise à connaître davantage la position du participant, son poste dans le milieu et son expérience. La section sur les rôles cherche à comprendre qui sont les acteurs qui interviennent dans l'entente de coopération intermunicipale en place et les rôles qu'ils ont selon le point de vue du participant. Les sections sur les perceptions servent à recueillir de l'information sur l'expérience vécue par le participant en situation de coopération intermunicipale. La section sur la vision sert à accumuler de l'information sur une tâche précise de la coopération intermunicipale, soit celle de développer une vision commune pour le loisir au niveau territorial.

En rétrospective et comme il sera possible de le constater dans la présentation des résultats, la section sur les rôles fut celle qui permit de recueillir le plus de données pertinentes à nos objectifs de recherche. Les autres sections de la grille d'entrevue menèrent parfois à de nouvelles révélations pertinentes, mais uniquement auprès de certains acteurs. Ces autres sections servaient surtout à mieux comprendre le contexte et la dynamique du milieu. Les éléments de question sur la ruralité et le sentiment d'appartenance ont d'ailleurs été éliminés au fur et à mesure de la progression des entrevues, ne produisant pas de données pertinentes pour notre étude.

### **Profil des participants**

Au total, 17 participants ont été interviewés. Le Tableau 8 montre la distribution de la région et du poste occupé par les répondants. Pour respecter nos critères d'inclusion concernant la ruralité, les données fournies par l'un des participants ont dû être exclues des résultats, car l'entente de coopération en loisir impliquant le participant concernait une municipalité de 30 000 habitants et plus.

Plusieurs régions du Québec ne se retrouvent pas dans l'échantillon. Cette absence n'est pas signe qu'il ne se fait pas de coopération intermunicipale pour les services de loisir dans ces coins de la province. Elle est plutôt le résultat d'une incapacité du chercheur à localiser des ententes formelles de coopération et à rejoindre les acteurs impliqués.

Bien qu'en tout, 16 participants font partie de l'échantillon, ceux-ci occupaient parfois des postes dans le même milieu. Ils ont par conséquent parlé du même cas lors des entrevues. Le Tableau 9 montre la distribution des cas d'ententes pour lesquels les participants furent questionnés en fonction de la région administrative associée. À noter que dans chacune des ententes étudiées, l'entente prévoyait l'embauche d'une personne comme employé pour le loisir intermunicipal.

Tableau 8 - *La distribution par poste occupé et par région administrative d'appartenance des répondants retenus pour l'analyse finale*

	Élu	Employé en loisir	Directeur général / secrétaire-trésorier	Bénévole	Total
Bas-Saint-Laurent	2		1	1	4
Capitale-Nationale				1	1
Estrie	2	1			3
Chaudière-Appalaches	1	1		1	3
Montérégie		1		1	2
Centre-du-Québec	1	1	1		3
Total	6	4	2	4	16

Tableau 9 - *Le nombre de cas étudiés d'entente intermunicipale pour le loisir en fonction de la région administrative des municipalités impliquées*

Région	Nombre de cas d'ententes
Bas-St-Laurent	2
Capitale-Nationale	1
Estrie	3
Chaudière-Appalaches	2
Montérégie	1
Centre-du-Québec	2
Total	11

### Technique d'analyse des résultats

Afin de présenter les données de façon ordonnée, le chercheur a réécouté les entrevues et noté manuellement tous les passages pertinents. Par la suite, ces passages ont été soumis à une réduction en unités riches de sens, puis ont été regroupés par thèmes pour leur présentation manuscrite. Le logiciel Excel 2016 a été utilisé pour assister dans l'organisation informatique des données. Ce logiciel a été préféré à d'autres plus populaires comme NVivo parce que le chercheur possédait davantage de compétences avec ce logiciel et parce que l'analyse à effectuer était relativement simple. La démarche est conforme à celle proposée par Fortin et Gagnon (2016). Elle respecte également les principes de l'approche inductive générale telle que présentée par Blais et Martineau (2006).

Dans la discussion des résultats, des liens avec le cadre théorique sont faits et les théories présentées dans la recension des écrits sont ramenées pour appuyer l'interprétation.

### **Considérations éthiques**

Des standards éthiques élevés ont été respectés dans le cadre de cette étude. Une lettre d'information a été remise aux participants les informant de la nature et des objectifs de la recherche, des avantages et des inconvénients de leur participation. La lettre les informait aussi du respect de la confidentialité de leurs propos. Pour s'assurer de leur consentement, chaque participant a signé un formulaire pour indiquer qu'il s'engageait à faire l'entrevue de son plein gré et qu'il acquiesçait à l'enregistrement audio. Un exemplaire vierge de la lettre d'information et du formulaire de consentement sont disponibles en appendice au mémoire.

Les avantages pour le participant étaient de contribuer à l'avancement des connaissances sur la coopération intermunicipale en loisir et éventuellement, de pouvoir avoir accès aux résultats de la recherche pour analyser le fonctionnement de l'entente de coopération dans son milieu. Les inconvénients, peu nombreux, étaient d'abord le temps requis pour participer à l'entrevue. Aussi, comme les participants devaient parfois parler de leurs collègues de travail, de leur patron ou de leurs collègues au conseil municipal, un risque politique pouvait exister si le participant médisait sur ces personnes ou révélait des informations sensibles. Toutefois, l'assurance de confidentialité venait réduire au maximum ce risque.

Pour respecter la confidentialité des participants, tous les noms de personnes, de municipalités, de villes, de MRC ainsi que d'organismes mentionnés ont été substitués par un nom descriptif générique.

Évidemment, les participants étaient informés avant de commencer qu'ils pouvaient, en tout temps, et ce, sans que préjudice leur soit porté, demander d'arrêter l'enregistrement ou de mettre fin à l'entrevue.

### **Portée et limites**

L'étude se basant sur un échantillonnage non probabiliste et un échantillon de taille limitée, les résultats de l'étude ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des acteurs en loisir intermunicipal en milieu rural au Québec ni de chacun des groupes d'acteurs. Cependant, les efforts pour obtenir des données provenant de diverses régions du Québec et pour interroger des acteurs de différentes catégories donnent un bon niveau de transférabilité à l'étude (Fortin & Gagnon, 2016). Évidemment, l'échantillon sélectionné est trop petit pour affirmer que les résultats sont généralisables à l'ensemble du Québec. Nous pouvons cependant affirmer qu'il y a eu saturation des données et que l'ajout d'entrevues supplémentaires n'aurait pas permis de pousser de manière significative notre compréhension du phénomène étudié.

Le chercheur a redoublé d'efforts lors des entrevues pour être certains de bien comprendre les réponses des participants et d'en convier le sens adéquatement dans ce rapport de recherche, répondant ainsi au critère de crédibilité demandé dans le cadre d'une étude qualitative (Fortin & Gagnon, 2016).

La nature exploratoire de cette recherche limite beaucoup la portée des résultats obtenus. Par contre, nous prétendons que les résultats sont valides et permettent de donner sa pertinence scientifique et sa pertinence sociale à l'étude. Le prochain chapitre présente

ces résultats en énumérant les catégories qui sont ressorties des entrevues semi-dirigées auprès des participants.

## Résultats

### **Présentation des résultats**

Les entrevues auprès des participants ont permis de révéler un ensemble de tâches spécifiques accomplies par les différents acteurs évoluant autour des ententes de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. Pour en faciliter la présentation, nous avons identifié deux méthodes pour classer ces tâches spécifiques. La première les rassemble sous le chapeau de cinq rôles généraux qui permettent le fonctionnement des ententes. La deuxième méthode tente davantage de caractériser chacune des tâches en les classant par champ de compétence requises par les acteurs de la coopération pour les accomplir.

Le premier rôle est le rôle général d'opérations, qui rassemble l'ensemble des tâches liées à l'avancement des dossiers initiés dans le cadre de la coopération intermunicipale en loisir. Le deuxième rôle est le rôle général de gestion, qui inclut les tâches liées à la gestion municipale et à celle du personnel spécifiquement mobilisé dans le cadre de la coopération en loisir. Le troisième rôle est le rôle général d'orientation, qui concerne toutes les tâches liées à la prise de décision et au choix d'une direction pour le projet de coopération. Le quatrième rôle est le rôle général de mobilisation de ressources externes, qui rassemble les tâches dont le but est d'accompagner et d'aider le milieu dans sa démarche de coopération, que ce soit par un apport en ressources financières, humaines ou informationnelles. Le dernier rôle identifié est le rôle général d'utilisation du service et de rétroaction. Les tâches associées à ce rôle concernent l'utilisation des services publics de loisir soutenus par la démarche de coopération et la rétroaction sur ces mêmes services.

L'analyse des entrevues a également permis d'identifier douze champs de compétence requis pour accomplir les tâches spécifiques au fonctionnement des ententes de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. Ces compétences, qui seront reprises et détaillées ultérieurement, sont : la communication, le soutien, la sensibilisation, le leadership, la veille stratégique, la programmation, la coordination, la gestion administrative, la négociation des ententes, la représentation politique, la médiation, l'évaluation et l'élaboration de politiques municipales.

L'identification des compétences requis pour accomplir les tâches mentionnées par les participants aux entrevues permet de comprendre quels acteurs doivent posséder quelles compétences en fonction du rôle général qu'ils jouent dans la coopération. Ces nouvelles informations, si validées dans une prochaine recherche de façon empirique, permettront d'émettre des recommandations pour augmenter l'efficacité et l'efficience des ententes de coopération intermunicipale en loisir en optimisant le travail des acteurs et en identifiant quel ensemble de compétences doit être maîtrisé par quels acteurs en contexte de coopération.

La suite de ce chapitre présente d'abord en détails les rôles généraux identifiés lors du traitement des données. Par la suite, les tâches mentionnées lors des entrevues sont à leur tour présentées en tenant compte des compétences requis pour leur accomplissement et du rôle général auquel elles sont associées. Finalement, la fin de ce chapitre synthétise les résultats en un ensemble de tableaux qui permettent de facilement lier les tâches, les rôles et les compétences.

### **Présentation détaillée des données sur les rôles généraux**

Un ensemble de tâches spécifiques est associé à chacun des rôles généraux. Les tâches sont généralement attribuées sur le terrain à une personne spécifique occupant déjà un poste local ou supralocal dans le milieu. Nous ferons une distinction importante dans ce mémoire entre l'expression « poste local », où la personne occupant le poste agit à l'échelle d'une seule municipalité, et l'expression « poste supralocal », où la personne agit dans le cadre de ses fonctions à l'échelle de deux ou plusieurs municipalités.

Les résultats de recherche semblent démontrer que certains postes locaux ou supralocaux sont typiquement associés à un rôle général de l'intermunicipal, même si ce n'est pas être toujours le cas.

Le professionnel strictement engagé dans le cadre d'une entente de coopération intermunicipale pour le loisir, comme un coordonnateur intermunicipal, n'occupe pas de poste local. Il occupe seulement un poste supralocal. Il en va de même, par exemple, pour un agent de développement occupant un poste au sein de la structure d'une MRC. L' élu municipal, quant à lui, occupe un poste local au sein du conseil municipal de sa localité.

Afin de simplifier le langage pour la présentation des résultats et la discussion au chapitre suivant, il convient de définir un terme supplémentaire, en plus de « poste local », de « poste supralocal » et de « rôle général ». En effet, il nous apparaît pratique de disposer d'un terme pour désigner la personne qui, bien qu'occupant soit un poste local ou supralocal, joue l'un des rôles généraux de la coopération intermunicipale en loisir. Le tableau suivant présente la terminologie choisie.

Tableau 10 - Terminologie des rôles généraux, des archétypes et postes généralement associés aux tâches qui en découlent

Nom du rôle général	Nom de l'archétype	Poste généralement associé
Opérations	Opérateurs	Employé intermunicipal en loisir et bénévoles
Gestion	Gestionnaire	Directeur général / Secrétaire-trésorier (local)
Orientation	Décideurs	Élus municipaux
Mobilisation de ressources externes	Expert	Agent de développement MRC ou URLS
Utilisation et rétroaction	Bénéficiaires	Citoyens

Conséquemment et pour le reste du texte, les Opérateurs désignent l'employé intermunicipal en loisir et un ensemble de bénévoles investis qui assument les tâches liées au rôle général d'opérations dans le cadre de l'entente intermunicipale. Nous verrons que cette distinction entre « postes » et « archétypes » sera utile pour décrire certains cas étudiés dans lesquels les tâches typiquement liées, par exemple, au rôle général de gestion, seront effectuées par plus d'une personne ayant des postes identiques ou différents. On dira alors qu'il y a plusieurs Gestionnaires à l'œuvre dans cette entente. Inversement, il se peut qu'une personne qui n'occupe qu'un « poste » accomplisse des tâches associées à plusieurs archétypes différents.

### **Opérations**

Le rôle général d'opérations se rapporte à la prise en charge de dossiers découlant des orientations définies par le comité qui prend des décisions dans le cadre du loisir

intermunicipal. Il s'agit d'un ensemble d'actions à accomplir qui vise le développement de l'offre de loisir disponible à l'ensemble de la population du territoire concerné par une entente de coopération. Cet ensemble d'actions est déterminé en grande partie par les objets de coopération qui font partie de l'entente intermunicipale. Il s'agit d'un rôle général qui demande un travail soutenu et régulier. Le rôle général d'opérations concerne généralement la phase de mise en œuvre de la coopération intermunicipale et est souvent absent de la phase d'élaboration d'une entente.

Ce rôle général est typiquement partagé entre un employé intermunicipal en loisir (lorsque les modalités de l'entente de coopération prévoient la création de ce poste) et un ensemble de bénévoles impliqués dans les associations locales de loisir. L'un de nos participants explique l'implication de son collègue bénévole dans l'organisation d'un grand événement à portée intermunicipale :

Bien, je reviens toujours à mon collègue [...] qui lui est un mordue de tous les sports, mais de cyclisme en particulier. Et pour lui, il a décidé de joindre l'utile à l'agréable et d'inciter les gens à se rallier à son sport si on veut, et lui étant un cycliste... comment je dirais bien ça, pas professionnel, mais un grand amateur, assidu, il avait déjà fait d'autres tours cyclistes et ça lui a donné l'idée de le faire dans notre région. (P16)

Ce bénévole, qui prend en charge la planification et l'organisation de cet événement intermunicipal, assume une partie des tâches du rôle d'opérations dans ce dossier spécifique. On comprend, durant l'entrevue, qu'il est cependant soutenu par l'employé intermunicipal en loisir de son milieu. Ce « tandem » de distribution de certaines tâches liées au rôle d'opérations revient comme idée dans la plupart des entrevues auprès des participants et semble émerger du modèle québécois de loisir public,

qui place la municipalité comme premier intervenant en loisir et le citoyen au centre de son loisir (AQLM, 2000).

Ses efforts ayant porté fruit, on comprend que le bénévole mentionné dans l'extrait précédent profite ensuite des biens et services qui sont disponibles grâce à ses demandes, ce qui le place aussi sous l'archétype du Bénéficiaire avec de nombreux autres citoyens.

Selon les données recueillies, les tâches spécifiques des Opérateurs touchent principalement (en ordre de fréquence d'apparition lors des entrevues) : à la communication, au soutien, à la coordination de l'offre, à la programmation (planification, organisation, animation), à la sensibilisation, à la veille stratégique, au leadership et à l'élaboration de politiques municipales. L'un de nos participants exprime bien la nature diversifiée des actions posées par l'employé intermunicipal en loisir qui occupe l'archétype d'Opérateur :

Elle accompagne dans chacun des milieux ceux qui font du loisir. [...] Elle est personne-ressource. Elle monte des projets, elle dirige, elle apporte des idées, elle s'occupe des communications au niveau des quatre municipalités maintenant au niveau des projets loisir, elle s'occupe de la page Web, elle rencontre chacune des personnes qui ont des projets dans les municipalités. Mais elle ne fait pas à la place de... c'est ce qu'on a établi. (P3)

L'extrait montre comment les compétences de communication et de soutien sont au cœur du rôle général d'opérations. De plus, on s'aperçoit qu'il s'agit d'un rôle qui nécessite d'ouvrir le dialogue avec les acteurs du milieu et d'être à l'avant-plan dans le projet de coopération. L'extrait démontre aussi comment les tâches d'opérations sont très variées. Finalement, on s'aperçoit que ces tâches dépendent de décisions stratégiques qui

sont prises par d'autres acteurs, un fait sur lequel nous reviendrons lors de l'interprétation des données.

### **Gestion**

Le rôle général de gestion englobe les tâches dites administratives qui sont nécessaires à une entente de coopération intermunicipale ainsi que les tâches de gestion des ressources humaines spécifiques à la coopération. Ce sont les mêmes tâches managériales que celles qu'on associe normalement à n'importe quel service municipal. Elle demande également des actions soutenues sur une base régulière. La plupart des tâches spécifiques associées à ce rôle général doivent être accomplies durant la phase de mise en œuvre de l'entente intermunicipale et peu durant sa phase d'élaboration. Habituellement, le rôle de Gestionnaire se partage entre les fonctions de secrétaire-trésorier qui accomplit la majorité des tâches liées à ce rôle et de directeur général qui est en charge de quelques-unes d'entre-elles. Dans la quasi-totalité des milieux étudiés dans le cadre de ce mémoire, les deux postes étaient toutefois regroupés en un seul, soit le poste de directeur général / secrétaire-trésorier, typique aux municipalités de petite taille. Ainsi, le cadre rural de cette étude permet difficilement de séparer les tâches associées aux deux postes. Dans notre cas, les deux directeurs généraux rencontrés occupaient également les fonctions de secrétaires-trésorier de leur municipalité<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Dans les grandes villes, il est plausible de penser que les tâches liées au rôle de gestion sont distribuées différemment, puisque plusieurs tâches du secrétaire-trésorier sont réalisées par la greffe et par le personnel de soutien et une partie de ses tâches usuelles sont redistribuées au directeur général de la ville. Le modèle des cinq rôles généraux que nous présentons est donc mieux adapté aux municipalités rurales.

Selon nos participants, les compétences qui se rapportent à ce rôle général concernent d'abord et avant tout la gestion des affaires administratives (payes, archivage, suivi des réunions), le leadership, la sensibilisation et la veille stratégique.

Le participant suivant fait l'inventaire des tâches principales qui relèvent du rôle général de gestion, qui sont dans ce cas accomplies par plusieurs directeurs généraux / secrétaires-trésoriers, dont lui-même :

Dans le fond, le supérieur immédiat [de la coordonnatrice en loisir] c'est moi. C'est de moi qu'elle répond directement. Si elle est malade, c'est moi qu'elle appelle, si elle a besoin de s'absenter. Elle veut aller à une formation X, elle m'en parle et après ça, je donne mon aval. Elle va communiquer avec les autres s'il y a des montants à investir, des choses comme ça. Moi j'ai ce côté-là. [Municipalité D], eux, ils font les payes. Ils s'occupent des payes. Et [municipalité E], eux, font les suivis de rencontres : procès-verbal, plus ou moins, ordre du jour, la paperasse. (P2)

On remarque que, comparativement au rôle général d'opérations, les tâches spécifiques de gestion sont plus bureaucratiques et ne portent pas l'acteur à l'avant-plan dans le projet. Il s'agit surtout du suivi afférent à l'entente, comme dans n'importe quel autre dossier municipal.

### **Orientation**

Le rôle général d'orientation comprend surtout des tâches spécifiques de négociation des ententes et de définition d'une vision claire pour le développement d'une entente de coopération intermunicipale. Selon nos répondants, il s'agit d'un rôle général critique dans la phase d'élaboration d'une entente. Elle ne demande pas des efforts soutenus de ceux qui l'occupent, mais plutôt une implication périodique à des moments clefs de l'évolution de l'entente de coopération pour le loisir, comme durant la phase

d'élaboration. Une particularité de ce rôle est qu'il est, par sa nature, toujours joué par plusieurs acteurs à la fois, car les représentants d'au moins deux municipalités sont toujours impliqués sur le comité décisionnel d'une entente. Ce sont habituellement des élus locaux qui forment ce comité, mais de nombreux cas révèlent également que des bénévoles impliqués peuvent aussi s'y greffer.

À partir des données obtenues, il semble que les compétences liées aux tâches des Décideurs sont la communication, le leadership ainsi que la négociation des ententes et, dans une moindre mesure, la sensibilisation, l'évaluation et la veille stratégique.

L'extrait suivant donne un assez bon aperçu du rôle général d'orientation :

On a vraiment travaillé pour ne pas en avoir aussi [des irritants].  
Les élus qui mettent ça en place sur un coup de tête, je ne pense pas que ça fonctionne. Il faut vraiment penser à ce qu'on a besoin, à ce que notre population a besoin, les services qu'on veut offrir.  
(P2)

Le participant explique comment les élus de son milieu ont travaillé en amont de la mise en œuvre pour définir le projet de coopération intermunicipale. C'est à travers ce genre de délibération que s'accomplissent plusieurs des tâches liées au rôle général d'orientation. Il est un rôle d'avant-plan, mais avec des actions moins régulières à poser.

### **Mobilisation de ressources externes**

Ce rôle général concerne l'acheminement de plusieurs types de ressources externes au milieu dans lequel s'inscrit l'entente de coopération intermunicipale de loisir. On parle plus spécifiquement de ressources financières et humaines, ainsi que de capital intellectuel, soit des connaissances et des compétences (Lavigne, 2013). À l'instar du précédent rôle, celui-ci ne demande pas une implication soutenue, mais périodique. Il est

particulièrement important que quelqu'un le joue durant la phase d'élaboration de l'entente, mais il occupe une place importante durant la phase de mise en œuvre également. L'acteur qui accomplit les tâches spécifiques à ce rôle général est fréquemment un agent de développement à un poste supralocal employé par la MRC ou l'URLS de la région administrative en question.

Les participants ont rapporté que, chez eux, les compétences liées aux tâches de l'Expert découlent de la communication, la sensibilisation, le soutien, la médiation, la représentation politique et la veille stratégique.

Le premier extrait qui suit est révélateur des tâches importantes liées à la communication et à la sensibilisation qui se retrouvent sous le rôle général de mobilisation de ressources externes :

Au niveau des coûts, au niveau des modulations d'inscriptions, bref, on s'assoit tout le monde ensemble pour essayer que ce soit le plus homogène possible. Il y a une table des travailleurs en loisir de [Région A], qui est chapeauté par l'URLS. Donc tous les travailleurs en loisir, que ce soit municipal ou MRC, on se rencontre, je pense, quatre-cinq fois par année, et on discute de sujets et de dossiers qui bénéficient à l'ensemble des municipalités de [Région A]. (P8)

L'instigatrice de la table des travailleurs en loisir est ici l'URLS de la région mentionnée. Cette institution, via un ou plusieurs de ses employés (l'Expert), investit des ressources humaines et financières pour l'organisation de cette table, qui permet le réseautage et les échanges d'informations entre les acteurs du loisir de la région. Il s'agit là d'ailleurs d'une tâche cruciale et fréquemment mentionnée comme étant fortement utile par les répondants de l'étude. Il s'agit aussi d'un bon exemple d'une tâche accomplie

durant la phase de mise en œuvre d'une entente de coopération intermunicipale par l'Expert.

Parfois, contrairement à l'exemple précédent, ce sont directement des ressources financières qui sont investies dans un milieu. Le même participant nous l'explique :

C'est ce qu'on a commencé à étudier avec les gens du Pacte rural, les gens de [nom d'un programme], les saines habitudes de vie, qui ont participé et qui participent encore en nous donnant une subvention annuelle. Les trois municipalités ont accepté d'y investir des sous. La caisse populaire nous a aidés au niveau des équipements, au niveau de la mise en place du projet. La MRC via les sous au niveau du Pacte rural. (P3)

Dans certains milieux, ces ressources financières ont été citées comme étant un élément déterminant dans l'émergence d'un processus de coopération intermunicipale en loisir.

### **Utilisation des services et rétroaction**

L'utilisation des services et la rétroaction sont en quelque sorte deux rôles connectés et toujours joués par un seul et même groupe de personnes : les citoyens et parmi eux, les bénévoles. Tout d'abord, le rôle d'utilisation des services consiste à profiter des biens et services qui sont rendus disponibles à travers la coopération intermunicipale pour le loisir. Ensuite, le rôle de rétroaction consiste à faire part de son appréciation ou de son insatisfaction quant aux biens et services à leur disposition. Bref, les citoyens expriment leurs besoins et leur satisfaction. Ce rôle est essentiel tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre.

Selon nos participants, le rôle général d'utilisation et de rétroaction englobe certaines tâches de programmation (planification, organisation et animation), de leadership et de communication.

Ce rôle général est toujours joué par un seul groupe de personnes : les citoyens. Ce sont eux qui payent pour les services municipaux et normalement, ils en sont les seuls bénéficiaires également.

### **Présentation des tâches spécifiques par champ de compétence**

De nombreuses tâches doivent être accomplies pour assurer le bon fonctionnement et le succès de la coopération intermunicipale en loisir des milieux ruraux au Québec. Dans la présente section, nous reprenons chacune de ces tâches et nous en décrivons la nature en l'associant au champ de compétence et aux rôles généraux qui y sont liés selon les participants des entrevues. Rappelons que les douze champs de compétence sont : la communication, le soutien, la sensibilisation, le leadership, la veille stratégique, la programmation, la coordination, la gestion administrative, la négociation des ententes, la représentation politique, la médiation, l'évaluation et l'élaboration de politiques municipales.

#### **Communication**

Selon les données recueillies, les tâches de communication représentent une part importante des actions effectuées par les Opérateurs. Ces tâches de communication sont fréquemment mentionnées par les participants. L'étiquette « communication » est utilisée ici pour désigner un ensemble de tâches à travers lesquelles des ressources informationnelles circulent. Nous avons relevé trois catégories de tâches qui permettent

cette circulation de l'information. La première est la diffusion pure et simple de l'information d'un acteur vers un autre par le biais d'un canal de communication formel ou informel unidirectionnel, que ce soit en personne ou à travers un journal municipal, par exemple. La deuxième catégorie est le dialogue entre acteurs lors de réunions ou de rassemblements organisés de façon informelle spécifiquement dans ce but. Le dialogue favorise parfois le partage d'expérience ou de bons coups, mais parfois aussi des craintes, des mécontentements, des perceptions négatives. La troisième catégorie est le réseautage, donc de favoriser la formation d'un réseau de contacts (informel cette fois) afin de favoriser les futurs partages d'informations. Les tâches qui suivent ont toutes été rassemblées sous ce chapeau de communication, car elles requièrent pour être accomplies des compétences en communication.

Dans la première catégorie, la tâche la plus fréquemment mentionnée est **II) la diffusion de l'information concernant les offres de loisir disponibles**<sup>14</sup> à l'ensemble de la population du milieu. L'une de nos participantes, une coordonnatrice en loisir intermunicipal, parle de son utilisation d'un ensemble de médias pour diffuser l'information aux citoyens des municipalités qu'elle dessert :

La plupart des municipalités, on a des journaux municipaux, qu'on reçoit dans les boîtes aux lettres à chaque mois. Donc, en partant, on a le journal municipal. On a tous des pages Facebook de nos jours. Donc les pages Facebook sont très alimentées pour être capable de rejoindre d'autres catégories d'âge. Quand on est capable, quand c'est une grosse activité ou que c'est les

---

<sup>14</sup> Pour la suite du texte, toutes les tâches sont identifiées par une lettre majuscule qui correspond à la compétence à laquelle elle se rapporte et par un numéro pour mieux y faire référence dans la synthèse en fin de chapitre. Dans le cas de la communication, les tâches sont subdivisées en trois sous-compétences qui sont la diffusion de l'information (I), le dialogue (X) et le réseautage (R).

inscriptions, ou quelque chose comme ça, des fois on envoie même des feuilles volantes, dans les boîtes aux lettres. (P6)

Une participante rencontrée en entrevue parle à ce sujet de l'importance des bénévoles qui occupent un poste local au sein d'un comité ou d'une association de loisir. Pour elle, ces bénévoles clefs doivent assurer le relais de l'information entre le loisir intermunicipal et les comités dont ils font partie. Elle décrit en entrevue la tâche dont elle s'acquitte :

[...] et je suis aussi la personne-ressource que si la coordonnatrice, elle a besoin de communiquer avec quelqu'un, c'est avec moi qu'elle le fait dans le village. Elle a... une personne-ressource dans chacun des villages, puis pour [municipalité F] c'est moi. (P4)

Cette idée du partage de certaines tâches entre l'acteur qui occupe le poste d'employé intermunicipal en loisir et ceux qui sont des bénévoles impliqués dans leur communauté apparaît de nouveau.

Toujours en lien avec cette diffusion de l'information, les Opérateurs doivent aussi chercher à **I2) faire connaître le travail accompli dans le cadre de l'entente de coopération intermunicipale en loisir dans son milieu**. Particulièrement, ils doivent informer les Décideurs et les Bénéficiaires des succès pour s'assurer que l'utilité du projet est bien connue et comprise par ceux qui décident de sa continuité. Le passage qui suit va dans ce sens :

On fait beaucoup d'information. On a une infolettre qu'on envoie une fois par mois, vraiment à tous les décideurs [de la MRC], en leur montrant tous les bons coups qu'on fait et tout ce qui s'en vient. Avant on avait un bulletin par saison, de huit-dix pages. Asteure, ce qu'on fait, c'est une infolettre par mois avec moins d'articles, mais on est présents plus souvent dans leur boîte courriel, donc ils entendent plus souvent parler de nous. Ça fait

qu'on développe le réflexe que : « heille, ils sont actifs aux loisirs de la MRC, il se passe de quoi ». (P8)

Une bonne manière d'accomplir cette tâche semble de diffuser fréquemment de l'information sur les bons coups accomplis dans le cadre de son entente de coopération en loisir. Cette tâche a aussi été attribuée à l'archétype des Décideurs, en mentionnant que les élus doivent faire connaître les succès de la coopération intermunicipale en loisir pour s'assurer de conserver sa crédibilité auprès de ses électeurs.

Dans la catégorie de la diffusion de l'information, une tâche moins souvent mentionnée est celle de **I3) transmettre des informations concernant l'entente de coopération en loisir et ses dossiers aux bénévoles**. Les Opérateurs, qui peuvent être des bénévoles ou un employé intermunicipal en loisir, sont souvent le lien entre la municipalité et les organismes de loisir sur le territoire. Ils doivent donc s'assurer du relais de l'information entre les acteurs de la coopération et les acteurs locaux de loisir.

Dans une autre tâche qui relève de l'échange d'expérience, on a attribué à l'Opérateur qui occupe le poste d'employé intermunicipal en loisir la tâche de **X1) partager ses bonnes et mauvaises expériences de travail de terrain avec ses homologues**. C'est, du moins, un devoir que se donne cette participante dans sa région :

[...] j'ai aidé beaucoup les nouvelles collaborations autour qui se sont faites. Les villages voisins, il y en a beaucoup qui se sont mis ensemble pour les ressources en loisir grâce à notre partenariat ici qu'on a pu donner en exemple. (P6)

Bien qu'elle ne mentionne pas qu'il s'agisse d'une tâche importante au succès de l'entente chez elle, la participante semble se faire un devoir de montrer les modalités de

fonctionnement de l'entente dans son milieu pour encourager d'autres municipalités à se mettre ensemble.

Plusieurs participants nous ont signifié que les Opérateurs doivent aussi **R1) agir comme agent de liaison pour ouvrir le dialogue entre différents organismes de loisir du territoire** pour les amener à communiquer et à agir conjointement. La participante suivante, une bénévole impliquée dans le comité de développement de sa municipalité, explique que chez elle, c'est souvent l'employé intermunicipal en loisir qui accomplit cette tâche :

Bien ça aurait été compliqué. Parce que tu sais, c'est de se parler entre nous autres. On est tous d'accord qu'il faut aller vers l'intermunicipal, mais ce n'est pas si facile que ça à faire changer les mentalités des gens. Puis elle, dans le fond, ce qu'elle nous aide, c'est qu'on communique ensemble. C'est le point de ralliement de notre gang. C'est elle qui chapeaute ça. (P4)

Les propos de la participante nous aident à comprendre que la mise en relation des groupes de bénévoles et des associations de loisir est difficile, car c'est un procédé qui demande du temps, un temps précieux dont les bénévoles ne disposent pas. Par contre, l'employé intermunicipal en loisir étant engagé par contrat de travail, il dispose de suffisamment de temps pour le faire. Il possède également par son poste une légitimité pour le faire.

Les tâches de communication étant associées à plusieurs rôles généraux, nous décrivons maintenant celles associées au rôle général d'orientation.

Une idée qui revient durant les entrevues est celle d'une vision commune ou d'une philosophie commune chez les Décideurs comme base au projet de loisir intermunicipal.

D'abord, ceux-ci doivent **L1)**<sup>15</sup> **s'entendre sur une vision commune** durant la phase d'élaboration de la coopération intermunicipale, ce qui dépend d'un dialogue soutenu entre eux. Comme le rapporte le participant suivant, le fait de ne pas partager une vision a parfois eu des conséquences déplorables : « On en a entendu plusieurs qui ne fonctionnaient pas bien. La raison majeure souvent serait la philosophie des élus : des fois les élus ne peuvent pas avoir la même philosophie » (P2). Ne pas s'entendre sur une vision semble donc un facteur d'échec important. Cette tâche relève autant d'un dialogue efficace que du leadership des Décideurs.

Pour contrer ce facteur, les Décideurs doivent prendre tout le temps nécessaire pour confronter leurs idées à celles des autres et trouver un terrain d'entente. C'est un processus qui peut s'étirer sur une longue période, mais qui semble au final minimiser certains risques liés à l'action collective institutionnelle.

Si élaborer une vision commune semble être important selon nos répondants, être capable de **I4) bien faire comprendre la vision et les attentes convenues** aux autres acteurs de la coopération est d'autant plus crucial. Le succès d'une entente peut donc tenir à bien communiquer et faire comprendre la vision des Décideurs. Ce fut le cas dans le milieu d'un des participants, où les Décideurs en place prirent le temps de rencontrer l'employé intermunicipal en loisir pour lui transmettre l'information adéquatement : « [...] j'ai été bien encadré. Les trois municipalités ont pris le temps de m'expliquer un petit peu ce qu'elles voulaient. Les maires sont venus me rencontrer aussi. » (P1). Les

---

<sup>15</sup> Compétence de leadership

Décideurs doivent faire comprendre leur vision non seulement aux Opérateurs, mais aussi à tous les autres acteurs qui interviennent dans l'entente de coopération. Pour ce faire, deux participantes du même milieu organisent même des assemblées uniquement pour faire comprendre la vision et les projets autour du loisir intermunicipal chez eux (P13-P14).

Nos données semblent attribuer une seule tâche spécifique de communication à l'Expert, soit celle de **R2) favoriser le réseautage entre les acteurs en loisir du territoire pour l'échange d'expériences et d'expertise**. Plusieurs des acteurs occupant le rôle général d'opérations rapportent bénéficier d'occasions d'échange avec leurs homologues pour discuter d'enjeux du loisir public dans leur région, de modalités des offres de loisir ou de n'importe quel autre sujet d'intérêt.

Finalement, les Bénéficiaires ont également des tâches qui relèvent d'une forme de communication. D'abord, les participants passés en entrevue mentionnent qu'ils doivent **X2) s'exprimer quant à leurs besoins et leurs idées pour le développement du loisir** auprès de l'autorité appropriée, souvent l'employé intermunicipal en loisir ou les Décideurs. À la question « Qui apporte de nouveaux projets ? » posée en entrevue, les participants répondent souvent « les citoyens ». Par contre, un participant occupant un poste d'employé apporte une nuance à cette réponse :

Moi, la façon que je fonctionne, c'est que quand on est en période d'élaboration du plan d'action, je mets plusieurs suggestions que moi je pense qui pourraient être des bons projets de développement, mais la majorité des projets viennent d'eux. Donc on a une rencontre par mois du comité loisir et quand ils ont des propositions, ça peut être n'importe quand, moi je les prends toutes en notes. Puis quand on élabore le plan d'action, je les ressors tous.  
(P8)

Ce qu'exprime ce participant, c'est qu'il partage la tâche de faire part de nouvelles idées en triant les idées reçues en fonction de ce qu'il sait être bon pour les communautés pour lesquelles il travaille. On comprend qu'en tant qu'Opérateur, il a toute la légitimité pour le faire, étant la personne engagée comme spécialiste du loisir dans son milieu et ayant comme mandat la réalisation de ces tâches. On déduit également par les propos du participant qu'il lui arrive d'insérer ses propres idées dans la liste des projets qu'il tient.

Avant de présenter la prochaine compétence, il convient de mentionner que les tâches de communication semblent être au cœur de la réussite des ententes de coopération intermunicipales en loisir. Presque tous nos participants font référence à des tâches de communication et en parlent soit comme un élément pivot du succès du loisir intermunicipal chez eux, ou d'un irritant important mettant en péril les ententes. À la question « qu'est-ce qui fonctionne le mieux chez vous en loisir intermunicipal? », le participant suivant parle de l'importante place de la communication dans le succès de l'entente chez lui :

Ce qui va bien, je te dirais que c'est la communication. C'est très facile avec les trois directeurs généraux. Ils sont très ouverts, il n'y a pas de problème. Si tu vas à une formation, vas-y. Tu sais, ils sont très ouverts, c'est plaisant de travailler avec eux. Les comités des loisirs aussi ils sont là. Pour m'aider, pour me supporter aussi là-dedans pour ne pas que j'ai à tout faire de A à Z. Ça donne un bon coup de pouce. Je te dirais que c'est ce qu'il y a de plus facilitant pour mon entente. (P1)

Dans le milieu de ce participant, la communication semble mener à une facilité de mobilisation de certaines ressources et à la satisfaction des parties prenantes.

À l'inverse, une autre participante parle en entrevue de son insatisfaction face à la manière dont se déroule le loisir intermunicipal chez eux à cause du manque de diffusion de l'information. Il semble par conséquent vital, autant pour les chercheurs que pour les professionnels, de s'attarder à comprendre comment les tâches liées à la diffusion de l'information, à l'ouverture de dialogue, au partage d'expérience, à la transmission des idées et à l'élaboration d'une vision commune aident au succès des ententes de coopération intermunicipale en loisir.

### **Soutien**

La compétence de soutien est l'aptitude d'un acteur à aider et à accompagner d'autres acteurs ou des groupes d'acteurs dans la prise en charge des dossiers qui leur sont confiés. Comme le mentionne Thibault (2008), l'employé municipal en loisir doit soutenir les organismes et les bénévoles dans leurs opérations. Son application à l'intermunicipal n'est pas différente : l'échelle d'intervention est simplement modifiée. Mais d'autres tâches de soutien apparaissent dans le contexte de la coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. Il s'agit d'un ensemble de tâches partagées par plusieurs acteurs occupant différents archétypes.

Une dimension importante est apparue durant les entrevues. Il s'agit du fait que les tâches de soutien qui reviennent aux Opérateurs sont presque toutes accomplies par l'employé intermunicipal en loisir, car elles consistent à accompagner les bénévoles (qui sont souvent d'autres Opérateurs) dans leurs tâches. Ainsi, les tâches de soutien prendront plus de place dans le travail de l'employé intermunicipal en loisir dans les milieux où la

vitalité des organisations de loisir est forte et où la prise en charge des tâches de programmation par les bénévoles est forte.

Nous débuterons en parlant des tâches de l'Opérateur qui est l'employé intermunicipal en loisir. Si tel est l'objet de l'entente en place, l'employé intermunicipal en loisir sera appelé à soutenir les organismes de loisir et les bénévoles. C'est ce qu'exprime une participante dans son entrevue :

Toute autre tâche connexe. C'est sûr : accompagner les différents organismes de la municipalité. Donc, que ce soit la FADOQ, le comité de loisir, que ce soit le sentier équestre, que ce soit les Fermières, comité [nom d'un autre comité], quand ils en ont besoin, c'est de faire le lien aussi. Avant ça, on avait tous ces comités-là. Et que chacun... là, bon, il y avait quelque chose. Là, il venait me voir. C'est d'avoir une personne-ressource, qui voit à tout allier ça. (P12)

Bien sûr, « accompagner » peut être interprété de nombreuses façons. Alors, en quoi consistent exactement ces tâches liées au soutien ? Le type de soutien le plus fréquemment mentionné en entrevue est **S1) d'apporter une aide technique pour formuler des demandes de subventions, de permis, ou d'autres documents** du même genre. L'extrait suivant, prononcé par un bénévole impliqué, explique bien les bénéfices de ce genre de soutien :

Puis il y a tout le volet soutien aux organismes, que ce soit l'Âge d'Or, Fermières, Club Optimiste et tout cela. Quand les organismes sentent le besoin d'avoir une aide particulière que ce soit pour remplir des demandes de financement par rapport à des nouveaux projets et etc. [...] c'est une aide essentielle. Première des choses, tout ce qui concerne la paperasse, approbation. Elle pourrait vous le dire elle-même, qu'on a eu il y a quelques années puis à chaque année... ça revient quasiment toujours... le problème de se faire autoriser par le ministère des Transports pour passer sur les routes du ministère des Transports, les routes numérotées, c'est toujours une paperasse et des détails très pointus.

[...] Nous autres, on trouve ça quand même « gossant » entre guillemets, en bon québécois. (P16)

On sent chez ce participant que le fait de déléguer la tâche de remplir les fastidieuses demandes de subvention et de permis est d'une précieuse aide pour les bénévoles, qui peuvent se concentrer sur des tâches plus directement en lien avec la mission de leur organisme et surtout, plus stimulantes.

Les tâches liées au soutien consiste aussi à **S2) assister à la planification, à l'organisation et à l'animation de la programmation de loisir**, tâche assumée dans tous les cas par l'employé intermunicipal en loisir.

Les Opérateurs doivent parfois **S3) assurer une présence lors de l'animation des activités de loisir** faites par les bénévoles. Ce genre d'intervention terrain peut prendre des formes différentes d'un endroit à l'autre, impliquant plus ou moins directement les Opérateurs dans l'animation des activités. Certains parlent simplement de « faire acte de présence » (P1) alors que pour d'autres, le degré d'implication est plus grand. Une participante de l'étude parle de la tâche de soutien à l'animation des Opérateurs chez elle :

Elle, elle va nous dire qu'est-ce qu'on doit faire, si on a oublié des choses, elle va superviser, elle est toujours là dans toutes les activités que ça soit la fin de semaine, n'importe quand. Elle va être présente sur le terrain. (P11)

Cette variation du degré d'implication directe des Opérateurs revient à cette idée de partage parfois flou entre les tâches qui reviennent aux bénévoles et celles qui reviennent à l'employé intermunicipal en loisir.

En ce qui a trait au soutien de la part des Opérateurs, une dernière tâche fut identifiée par les participants, soit celle de **S4) soutenir le renouvellement du bénévolat**

pour en combattre l'essoufflement et en favoriser la reconnaissance. Pour un élu municipal rencontré, c'est une tâche vitale à l'avenir des milieux ruraux vu le vieillissement de la population : « À l'heure actuelle, ce qu'on essaie de mettre en place, c'est la reconnaissance des bénévoles et la motivation des bénévoles. C'est un des rôles qu'elle a à faire [l'employée intermunicipale] » (P3). L'élu rencontré ne manque pas de préciser que cette tâche revient à l'employée en poste dans son milieu.

Toutes ces formes de soutien aux bénévoles et aux organismes demandent des compétences spécifiques de la part des Opérateurs de l'entente de coopération intermunicipale en milieu rural. Quelques outils existent déjà pour le supporter dans ses tâches de soutien, mais il ne faut pas pour autant arrêter d'en développer.

L'Expert doit aussi, de son côté, accomplir des tâches de soutien. Selon nos participants, trois tâches de soutien lui incombent.

Les deux premières sont souhaitables dans le cadre de n'importe quelle entente de coopération intermunicipale en loisir, quel qu'en soit son objet. Il s'agit d'abord **S5) d'apporter une expertise aux acteurs locaux du loisir durant la phase de démarrage sous la forme d'un « coaching » soutenu** et ensuite, **S6) d'assurer un transfert d'expertise durant la phase de mise en œuvre** de l'entente. Quelques acteurs intermunicipaux mentionnent avoir bénéficié de ce genre de soutien, comme cette participante qui mentionne « la chance d'avoir [nom d'une URLS] qui peut m'aider étant donné que c'est eux qui ont parti [les deux premières ententes dans notre milieu] » (P6). Une particularité de ces tâches est leur importance pour les régions qui ne font pas actuellement d'ententes intermunicipales pour les loisirs. Dans les régions où il n'existe

pas d'entente, le succès de l'implantation d'une première entente devient critique, car toutes les municipalités avoisinantes risquent de se laisser influencer par le design et les modalités choisies pour ce premier exemple. C'est entre autres le cas de l'entente dans laquelle évolue un participant de l'étude : « Tu sais, les gens viennent nous voir : ah, ce serait "l'fun" de le faire. D'autres municipalités y pensent de faire la même chose dans l'Est, dans l'Ouest, mais là, c'est ça, ils nous regardent aller » (P3).

Par conséquent, on comprend que la tâche de coaching ou d'apport en capital intellectuel externe de l'Expert varie en importance selon le contexte régional.

Une autre forme de soutien de l'Expert mentionnée par une seule participante est **S7) d'offrir une aide au processus de sélection de l'employé intermunicipal en loisir** quand l'entente en place prévoit la création d'un poste intermunicipal en loisir.

Plusieurs auteurs s'entendent pour dire que l'une des conditions de succès de la coopération intermunicipale est la présence d'un apport en ressources externes, souvent gouvernemental (Hulst & Van Montfort, 2007; Heinelt & Kübler, 2005, cités dans Teles, 2015). En effet, il semble que, dans un contexte où les ressources des municipalités rurales sont rares et où le loisir n'est pas une compétence municipale obligatoire, un apport financier externe favorise le démarrage de projets de loisir intermunicipal. Un participant exprime même comment chez lui, les fonds externes reçus ont été vitaux au lancement de l'entente et comment ses inquiétudes grandissent maintenant que ces fonds sont graduellement retirés :

C'est ce qu'on a commencé à étudier avec les gens du Pacte rural, les gens de [nom d'un programme régional], les saines habitudes de vie, qui ont participé et qui participent encore en nous donnant une subvention annuelle. Les trois municipalités ont accepté d'y

investir des sous. La caisse populaire nous a aidés au niveau des équipements, au niveau de la mise en place du projet. La MRC via les sous au niveau du Pacte rural [...]. Mais dans quatre ans, si on n'est plus capable de fournir les sous, malheureusement, tout ce qu'on a fait durant les trois premières années va tomber. (P3)

La tâche de l'Expert, via son organisation, **S8) d'accorder un financement externe pour le démarrage des ententes de coopération en loisir** apparaît comme étant à la fois un incitatif important durant la phase d'élaboration et une source d'instabilité durant les années subséquentes de la phase de mise en œuvre.

Les tâches de soutien sont au cœur des rôles généraux d'opérations et de mobilisation de ressources externes. Si le lien avec l'archétype de l'Opérateur est plus fréquemment mentionné dans les entrevues, les deux ensembles de tâches restent centraux au fonctionnement de l'entente intermunicipale pour le loisir en milieu rural. Il faut donc chercher à outiller davantage les acteurs concernés pour leur donner des moyens de soutenir les organismes et les bénévoles, de soutenir l'organisation et l'animation des offres de loisir et de « coacher » le processus d'élaboration et de mise en œuvre des ententes.

### **Sensibilisation**

Les tâches de sensibilisation sont toutes orientées vers une chose : changer les mentalités des acteurs du loisir impliqués dans la coopération. Le but est de convaincre ceux qui ont de l'influence et du pouvoir décisionnel que la coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural doit être mise à l'agenda, car elle apporte de multiples bénéfices pour les milieux qui l'utilisent.

Du côté des Opérateurs, deux tâches leur incombent. La première consiste à **B1) sensibiliser les Décideurs, et surtout les élus, aux bienfaits de la coopération en loisir**. Le participant suivant explique comment avec les années, la sensibilisation des élus a apporté une forme de stabilité beaucoup plus grande à l'entente de coopération en loisir :

Il faut faire beaucoup plus de politique que de travail terrain parce qu'[avant], le poste en loisir était tout le temps précaire. C'était tout le temps : on fait les budgets et il faut couper, bien le premier poste de dépense qu'on coupe c'est les loisirs. Ça fait que c'était tout le temps cette mentalité-là qui revenait. Ça fait qu'on a essayé en 2012-2013-2014 de centrer notre argumentation et nos interventions en fonction que le loisir, ce n'est pas une dépense, c'est un investissement et que c'était une compétence municipale et d'essayer de changer le discours, la norme, la vision des élus [...] avant, quand il y avait des négatifs, de commentaires comme ça, c'était tout le temps moi qui [devait] défendre nos actions. Maintenant, ce que je vois, c'est que quand il y a une personne qui chiale, une personne qui est contre des projets ou peu importe, je n'ai plus besoin de faire ce travail. Ce sont les partenaires, puis des citoyens de leur municipalité qui disent directement à cette personne-là : non, regarde, tu n'as pas compris. Ce n'est pas ça qu'on veut, ce n'est pas comme ça que ça marche. (P8)

Il semble y avoir un lien entre les actions de sensibilisation aux bienfaits de la coopération intermunicipale en loisir auprès des élus municipaux et la stabilité des ententes de loisir dans un milieu donné. Bien sûr, la présente étude ne permet pas de prouver empiriquement l'existence de ce lien, mais c'est assurément une voie à explorer dans la recherche future, étant donné que la stabilité est identifiée comme étant l'un des trois facteurs de succès d'une entente de coopération identifiés par Teles (2015).

Nos données semblent montrer que, si les Opérateurs doivent se préoccuper de cette tâche, d'autres archétypes le doivent aussi. La tâche de sensibilisation aux bienfaits de la coopération intermunicipale a aussi été associée aux rôles généraux de gestion,

d'orientation et de mobilisation de ressources externes. Deux hypothèses pourraient expliquer ce « dédoublement d'attribution » de la tâche : 1- la tâche n'est pas formellement attribuée et elle est accomplie par quiconque en fait une initiative personnelle ou 2- au lieu d'être l'affaire d'un seul acteur, il est peut-être avantageux que cette tâche soit l'affaire de tous<sup>16</sup>.

L'autre tâche qui relève de la sensibilisation qui incombe aux Opérateurs consiste à **B2) sensibiliser les Bénéficiaires et autres bénévoles aux avantages de la coordination des multiples offres de loisir** disponibles dans un territoire donné. Par « coordonner des offres », nous entendons éliminer des formes de compétition qui peuvent exister entre offres de loisir disponibles dans des municipalités rapprochées, comme le dédoublement d'activités spécialisées ou d'infrastructures coûteuses, les conflits d'horaire, la dispersion des ressources financières, l'offre en silo. Un élu municipal rencontré décrit comment pour y arriver, les mentalités des citoyens doivent changer :

Il faut faire l'intermunicipal, mais avant que la population comprenne... aussi, parce que souvent, les municipalités, on travaille en silo, on développe pour nos personnes localement, on ne pense pas aller chez le voisin. Avant que ça, ça vienne dans chacun de nos organismes et que ça vienne au niveau de la population, que ce soit bien installé dans l'ensemble de la population, ça a pris un certain temps. (P3)

Et parfois, ce temps manque, que ce soit parce que d'autres tâches occupent les acteurs ou parce qu'un nouveau conseil municipal arrive en place et ne fait pas du loisir sa priorité. Néanmoins, le rôle de sensibilisation semble important pour apporter de la

---

<sup>16</sup> La raison pour laquelle ce dédoublement serait avantageux reste toutefois inconnue, nos données ne fournissant pas de réponse selon notre analyse.

stabilité aux ententes de coopération, même s'il s'agit d'une tâche qui est éternellement à recommencer. Une attention particulière doit lui être portée et des efforts soutenus dans le temps sont nécessaires à son efficacité, comme tendent à l'expliquer nos données.

### **Leadership**

Un autre ensemble de tâches est lié au leadership, qui est quelque peu différent des autres. Si bien des tâches requièrent de poser des actions concrètes et demandent des efforts soutenus, les tâches liées au leadership possèdent aussi une forte composante passive. En effet, le leadership est manifeste non seulement à travers des actions concrètes, mais également à travers des attitudes adoptées (Proulx, 2006).

Les acteurs rencontrés associent le leadership à des tâches moins définies que les autres précédemment présentées, comme **L2) apporter de nouvelles idées, inspirer, motiver, mobiliser, transmettre sa passion**. La compétence de leadership a été attribuée durant nos entrevues à trois des cinq archétypes : tous sauf l'Expert et les Bénéficiaires. On en revient donc à la question soulevée plus haut : est-ce attribué à plusieurs parce qu'il est difficile de définir qui doit accomplir ces tâches ou parce que tous devraient les accomplir en même temps ? En nous rapportant à la littérature sur le leadership, on peut commencer à formuler une autre hypothèse en réponse à cette question.

Selon Proulx (2006), le leadership n'est pas seulement issu d'un ensemble d'aptitudes possédées ou de comportements posés. Il s'agit aussi selon lui d'un statut circonstanciel conféré par les autres personnes d'un groupe rassemblées autour d'une tâche commune. Conséquemment, on peut penser que les tâches associées au leadership ont été attribuées à plusieurs archétypes durant les entrevues parce que d'un endroit à

l'autre, ce statut de leader a été conféré à des personnes occupant des archétypes différents. Le tableau suivant montre, lorsque c'est possible de le faire, à qui on a attribué des tâches reliées au leadership dans chaque milieu étudié.

Tableau 11 - *L'attribution des tâches reliées au leadership dans les milieux à l'étude*

Milieux	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Nouvelles idées	Opér., Béné.	Bénéfi.	??	??	??	Décideurs	??	Décideurs	Décideurs	Béné.	??
Inspirer, motiver	??	??	Opér.	Admin	Opér.	??	??	??	??	??	??

D'un endroit à l'autre, les leaders semblent occuper différents archétypes. Il est donc plausible de penser que ce n'est pas le poste occupé qui détermine l'attribution, mais des facteurs externes, comme le capital social individuel ou la culture locale, par exemple.

Nous demeurons néanmoins avec la distincte impression que chaque milieu a besoin de leaders pour que son entente de coopération réussisse. Un leadership fort est d'ailleurs l'un des trois facteurs de réussite de la coopération selon Heinelt et Kübler (2005, cités dans Teles, 2015). Les propos de plusieurs participants semblent appuyer les idées de ces derniers auteurs. Deux d'entre eux expriment à quel point l'agent de développement de leur milieu a joué un rôle essentiel dans l'entente en présence chez elles :

Puis notre agent de développement, on a quelqu'un d'extraordinaire. Lui, il est disponible... il anime les milieux de la MRC. Donc, il était plus dédié... nous autres, on en profitait plus, parce qu'on en avait plus besoin. Ça fait que [nom de l'agent de

développement] là-dessus a joué un rôle extraordinaire. Il en a encore un. C'est le moteur. (P13-P14)<sup>17</sup>

Nous reviendrons lors de l'interprétation des résultats sur cette idée de « personnes extraordinaires » ou de « la bonne personne », qui est souvent revenue durant les entrevues.

La tâche de **L3) rassembler les acteurs et de créer d'une synergie autour du loisir intermunicipal** est mentionnée par quelques participants. Bien que cette tâche puisse demeurer floue, un participant la décrit comme étant la capacité de se servir du succès de certains événements pour bâtir d'autres projets :

On parle aussi d'organiser des événements territoriaux, quelques événements par année pour que les municipalités puissent ensuite se servir de ces événements puis développer des activités ou des groupes, mobiliser des bénévoles, pour que ce soit plus facile. Juste un exemple bien concret, on a un événement ici qui s'appelle [...], qui est une grande course qui fait la promotion de l'activité physique et des saines habitudes de vie. On a commencé cette course en 2013 et depuis cet événement, il y a plusieurs clubs de course qui se sont créés dans les municipalités. (P8)

Certaines tâches plus concrètes reliées au leadership ont été mentionnées comme étant la responsabilité précise de l'un ou l'autre des archétypes. On a par exemple attribué aux Opérateurs la tâche **L4) d'aller puiser des nouvelles idées dans son réseau de contacts** pour les proposer dans son milieu. Une participante attribue la tâche de **L5) maintenir la stabilité des ententes dans le temps** au Gestionnaire, idée qui semble s'accorder avec les propos d'Adkins (2016) et de Zeemering (2016) sur les tâches

---

<sup>17</sup> Les deux participantes ayant refusé d'être rencontrées individuellement, elles expriment conjointement cette idée. L'enregistrement audio permet difficilement de distinguer les voix de l'une et de l'autre. Elles s'expriment cependant toutes deux dans le passage cité plus haut.

attribuables aux cadres municipaux dans une entente de coopération intermunicipale. Aux Décideurs, on attribue deux autres tâches : **L6) savoir profiter des programmes de subvention pour partir de nouveaux projets** et, comme vu précédemment, **L1) développer une vision commune du développement du loisir sur l'ensemble du territoire**, ce qui relève également du dialogue entre les acteurs.

Il est plausible de penser qu'il faudra dans de futures recherches comprendre comment émerge le leadership d'un projet de coopération intermunicipale en loisir, puisqu'il semble y avoir une confusion à ce sujet. Les tâches liées au leadership restent difficiles à définir à cause de la nature de la compétence associée, qui semble moins demander d'actions concrètes que l'adoption de certaines attitudes et certains comportements dans une situation donnée. Pour mieux comprendre la place du leadership dans le succès des ententes de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural, une autre étude s'impose autour du concept du « champion rural », une appellation parfois utilisée pour désigner le leader de certains projets en milieu rural. La question du leadership étant attribuée au succès des ententes intermunicipales par Heinelt et Kübler (2005, cités dans Teles, 2015), il faudra toutefois éventuellement déterminer ce qui explique son émergence dans le contexte de la coopération intermunicipale en milieu rural au Québec. C'est ce que nous tentons de faire dans la discussion au chapitre suivant en étudiant comment les acteurs de la coopération rencontrés perçoivent les leaders de leur communauté.

### **Veille stratégique**

La veille stratégique, dans le contexte qui nous intéresse, comprend toutes les tâches de recherche de bons coups, d'informations utiles et de benchmarking. Il s'agit de tâches que doivent accomplir les Opérateurs, le Gestionnaire et les Décideurs. La veille consiste donc surtout à accumuler de l'information sur ce qui se fait ailleurs et dans son milieu pour proposer des améliorations aux services de loisir en place. Bien sûr, il semble important de favoriser l'accès des acteurs à l'information, pour réduire les coûts d'information liés à l'action collective (Feiock, 2013). La structure d'encadrement mise en place doit par conséquent favoriser l'acquisition de l'information en définissant ces tâches de veille dans la description des postes des acteurs et en créant des opportunités formelles d'échanges, comme vu plus haut dans les tâches de communication.

Les participants interrogés relèvent deux tâches spécifiques à la veille stratégique que doivent accomplir les Opérateurs. Une participante à l'étude révèle que ceux-ci doivent **V1) se tenir informés des programmes de subventions existants en loisir**. C'est une tâche qui est accomplie le plus souvent par l'employé intermunicipal en loisir :

Elles voient l'opportunité d'aller chercher des partenaires, d'aller chercher des subventions au niveau des MRCs. Parfois je suis capable d'aller chercher, tu sais quand le gouvernement ouvre des subventions, parfois on est capable d'aller chercher d'autres subventions. C'est rare que ça arrive, on ne se le cachera pas, en loisir, on n'en a pas à toutes les semaines des subventions qui s'offrent à nous. Mais quand on est capable d'aller chercher des fonds, des sous, les élus [...] sortent des projets.(P6)

Leur deuxième tâche en veille stratégique est d'un autre ordre et consiste à s'assurer de **V2) bien connaître la situation sociale et culturelle du territoire dans lequel il évolue** dans le cadre de sa fonction. Une participante décrit cette tâche confiée à

l'employé intermunicipal en loisir chez elle, soit d'apprendre à connaître le milieu et les comités de l'endroit :

Ça nous aide à... là, on connaît plus ce que les autres ont et de plus en plus ça va s'en aller vers là. Au début, elle, sa job, c'était vraiment de connaître tous les comités... elle ne vient pas d'ici, donc vraiment de connaître tous les comités, comment ça marche dans tous les villages, c'est quoi que les villages ont besoin, de mailler tout ça. (P4)

Ainsi, les Opérateurs doivent s'assurer de connaître les ressources internes à leur milieu et de connaître certaines ressources potentielles externes qu'ils pourraient ramener dans leur milieu.

De son côté, le Gestionnaire aurait une tâche de veille stratégique : celle de **V3) s'informer sur les succès en coopération intermunicipale auprès d'autres milieux**, tout comme les Opérateurs. Toutefois, celui-ci aurait à s'informer durant la phase d'élaboration, pour aider les conseils municipaux à décider des objets et des modalités de leur entente. Un participant raconte même comment, en amont du projet, lui et son maire ont « passé quelques après-midis à éplucher des ententes qui existaient dans d'autres endroits » (P2). Une élue participante explique que les Décideurs ont exactement la même tâche de veille que le Gestionnaire, mais qu'il faut aller chercher des bons coups dans d'autres contextes que les loisirs, citant par exemple le « quartier de l'innovation » à Montréal comme source d'inspiration.

Les élus des municipalités dans le milieu d'un autre participant ont également dû aller voir ce qui se faisait ailleurs pour modeler l'entente chez eux :

C'était de faire de la recherche. C'était de voir ce qu'il se fait ailleurs, il en faisait dans [région], avec Madame [nom d'une intervenante] qui avait six municipalités. [...] Ils [les trois

municipalités du cas] ont pris exemple sur ça pour ouvrir mon poste. Il y avait d'autres milieux, d'autres municipalités qui avaient déjà des coordonnateurs intermunicipaux, donc je suis allé voir... je les ai appelés voir qu'est-ce qui fonctionnait... ça a été de faire un peu de recherche... (P1)

Les participants ont souvent exprimé ce besoin d'aller voir ce qui se faisait « chez le voisin ». En réponse à la question : « est-ce que tu avais de la documentation pour t'aider à gérer le loisir intermunicipal quand tu es arrivé en poste? », le participant précédent répond par la négative. Il apparaît évident qu'un document qui fait la recension de modèles et de bons coups en coopération intermunicipale en milieu rural au Québec pourrait aider les acteurs du loisir à mieux accomplir leurs différentes tâches.

Sous cette compétence, une autre participante souligne que les Décideurs chez elle ont la tâche de **V4) s'informer de la progression des dossiers de loisir intermunicipal** auprès du Gestionnaire de l'entente.

### **Programmation en loisir**

La compétence de programmation concerne toutes les tâches spécifiques au choix, à la planification et au déroulement subséquent des activités composant l'offre de loisir sur le territoire concerné. On parle donc de planifier, d'organiser et d'animer des activités de loisir. Ces tâches sont habituellement confiées aux Opérateurs. Bien sûr, dans le cas du loisir, un milieu comporte habituellement plusieurs opérateurs, soit d'abord un ensemble de bénévoles impliqués et, ensuite, si tel est le cas, un employé intermunicipal en loisir. Les tâches de programmation sont divisées entre ces acteurs, où l'employé intermunicipal en loisir est appelé à agir plus ou moins directement. S'il ne prend pas directement ces tâches en charge, il aura alors davantage de tâches liées au soutien à accomplir, pour

supporter les bénévoles. Dans une certaine mesure, les tâches de programmation peuvent aussi être accomplies par l'employé intermunicipal en loisir : c'est ce qui est communément appelé dans le milieu la prestation directe, par opposition à l'impartition.

Pour revenir à une idée mentionnée plus haut, on observe par conséquent un continuum entre les tâches de programmation et les tâches de soutien. Plus le milieu se prend lui-même en charge (par le travail de ses bénévoles), plus l'employé intermunicipal en loisir sera dans une position de soutien et vice-versa.

Plusieurs des participants à l'étude discutent de ce continuum des tâches de programmation et de soutien, sans toutefois le nommer directement. Une participante explique qu'il existe des différences de compétences possédées par les bénévoles de chacune des communautés de son milieu et que cela justifie un changement d'intervention de l'employé intermunicipal en loisir :

Où est-ce qu'il y a eu de la friction, c'est qu'on regardait trop ce que la coordonnatrice faisait pour les autres villages. Dans le sens que, nous, on n'a pas besoin que quelqu'un nous monte des dossiers : on est capable de faire nos demandes de subventions tout seul, on est capable notre secrétariat tout seul, on est capable de faire notre comptabilité tout seul, mais il y a d'autres villages comme [municipalité H] où, eux autres, il n'y en a pas. Ils sont de très bons bénévoles, ils vont faire des repas ça va être gigantesques, ils ont un jardin communautaire, c'est de toute beauté. Mais ils ne sont pas capables de faire le procès-verbal d'une réunion. [...] Ça fait qu'il y a eu un bout de temps où est-ce qu'elle, la madame, c'est ce qu'elle faisait. [...] elle animait les réunions, les procès-verbaux. (P4)

Ainsi donc, il semble que la prise en charge autonome du milieu découle des compétences que possèdent ses bénévoles. Les données semblent aussi démontrer que les tâches de planification, d'organisation et d'animation de ces activités locales accomplies

par l'employé intermunicipal en loisir varient inversement à la prise en charge autonome du milieu.

D'autres tâches de programmation sont attribuées, dans les ententes étudiées, spécifiquement aux Opérateurs, soit de **P1) recruter des animateurs spécialisés pour des activités de loisir** et **P2) faire acte de présence lors des événements organisés par les bénévoles**. De plus, les participants interrogés lui attribuent la tâche de **P3) planifier et d'organiser des activités communes pour toutes les communautés et qui demandent des grandes masses critiques de population**. À la différence des offres locales, ces activités ne tombent pas sous la juridiction unique d'une seule municipalité et demandent une intervention intermunicipale. Pour appuyer nos propos, nous reprenons un extrait cité plus haut d'un participant qui a le mandat « d'organiser des événements territoriaux » chaque année pour développer l'engouement autour de certaines activités sur son territoire (P8).

### **Coordination des offres de loisir**

Les tâches qui se rapportent à ce champ de compétence sont exclusives au rôle général d'opérations. Il consiste en la coordination des offres de loisir des différentes communautés qui collaborent afin d'éliminer la compétition et d'en optimiser les ressources. Nous avons pu déceler trois tâches spécifiques de coordination des offres dans les données recueillies.

La première consiste à **O1) éliminer les dédoublements d'activités** et ainsi éviter une forme de compétition entre les offres locales de loisir. En éliminant les

dédoublings, on regroupe ainsi les petits groupes d'utilisateurs en un seul point pour s'assurer d'avoir assez de participants pour obtenir une activité de qualité :

On est ensemble aussi pour la ligue de soccer. Donc mon club à moi, mes joueurs, je suis tout ensemble. Ça fait que je crée mes équipes à partir de tous mes enfants [des quatre municipalités]. On est tous ensemble pour cela. Parce que sinon, on n'aurait pas assez de jeunes pour faire des équipes de toutes les catégories puis jouer.  
(P6)

Autrement dit, ici, on procède à la consolidation des « clientèles » pour obtenir une masse critique nécessaire pour offrir une activité de qualité. Parfois, ces consolidations peuvent aussi être accompagnées par une économie de densité, où un même équipement est utilisé par une plus grande masse de gens, assurant ainsi une meilleure rentabilité de l'équipement. Ce genre de consolidation peut être fait pour une activité demandant une grande quantité de personnes, ou avec plusieurs activités qui n'en demandent pas.

La même participante nous explique que dans les quatre municipalités pour lesquelles elle travaille, elle tente de ne jamais avoir la même activité à deux endroits différents :

Mais, par contre, si dans ma programmation, au quotidien, j'ai par exemple, je donne un exemple comme ça, un cours de zumba ici, bien moi je m'assure que mes deux autres municipalités n'en ont pas. Je vais offrir un cours de danse country à l'autre et je vais offrir un cours de yoga à l'autre. C'est que moi, je veux que les gens se déplacent. (P6)

**O2) S'assurer que chaque municipalité offre des activités différentes des autres** demande cependant de briser les silos et de travailler en réseau. Par contre, la

création de tels pôles d'activités semble favorable à l'accès à une offre territoriale de loisir diversifiée pour les citoyens des municipalités partenaires.

L'autre tâche de coordination des Opérateurs est de **O3) constituer un calendrier pour éviter que des activités se déroulent au même moment**. Il s'agit d'une action simple et pratique qui peut combiner à la fois les activités ouvertes au public et les réunions des organismes de bénévoles (P12). La tâche est souvent pilotée par l'employé intermunicipal en loisir.

La coordination de l'offre de loisir est une tâche que l'employé en loisir municipal doit accomplir dans le cadre normal de ses fonctions. Dans le contexte intermunicipal, de nouveaux défis émergent, car l'employé intermunicipal peut être appelé à combiner plusieurs offres de loisir, qui sont organisées par de nombreux comités et services de loisir. Le dédoublement dans l'offre est un problème auquel l'employé intermunicipal en loisir fait davantage face que l'employé local en loisir. La fragmentation administrative municipale crée beaucoup d'externalités qu'il faut coordonner par un mécanisme d'action collective (Feiock, 2013).

### **Gestion administrative et de ressources humaines**

Les tâches de gestion sont propres au Gestionnaire et englobent tout ce qui doit être fait pour permettre aux autres acteurs de jouer leurs propres rôles. Il s'agit d'un ensemble de tâches administratives et de gestion de ressources humaines propres à l'appareil municipal.

Parmi ces tâches, les participants mentionnent premièrement celle de **G1) remplir les exigences administratives que demande l'entente de coopération**, telles que les

payes et les procès-verbaux des réunions. Le participant suivant décrit l'ensemble des tâches cléricales que doit remplir le Gestionnaire :

Le volet archivage, au niveau budgétaire oui, mais au niveau des réunions, au niveau des procès-verbaux, au niveau des projets, tout cela c'est surtout... on a l'aide de la MRC. Il y a un travailleur en milieu rural qui nous accompagne. Je pourrais te donner son nom. Elle nous accompagne et c'est elle qui fait plutôt l'archivage au niveau de la paperasse, des comptes rendus de réunion et tout. Elle est présente dans les réunions, elle anime certaines réunions où les quatre municipalités se rencontrent avec l'employé. (P3)

Les paies, la gestion budgétaire, l'archivage et l'animation de réunions et le suivi des projets des employés intermunicipaux sont les exigences administratives les plus fréquemment mentionnées lors des entrevues. À cela, un participant ajoute la tâche **G2) d'offrir un soutien clérical et administratif aux organismes** reconnus par la municipalité. Dans l'appareil municipal, la personne qui s'acquitte normalement de telles tâches est le secrétaire-trésorier.

Le Gestionnaire est également responsable de **G3) faire le suivi des dossiers de l'employé intermunicipal en loisir et de le superviser dans son travail**. Il le fait donc comme il le ferait pour n'importe quel employé d'un service municipal, ce qui relève davantage de la gestion de ressources humaines, une tâche qui incombe normalement au directeur général d'une municipalité.

Une particularité du contexte municipal rural est que les municipalités ont un nombre très limité d'employés municipaux, qui se résume souvent, dans le cas des municipalités de moins de 3000 habitants entre autres, à une seule personne qui occupe à la fois le poste de directeur général et de secrétaire-trésorier. Ainsi, dans la plupart des ententes étudiées pour ce mémoire, l'ensemble des tâches de gestion administrative et de

gestion des ressources humaines étaient souvent confiées à la même personne, le directeur général / secrétaire-trésorier. Mais la nature des tâches de gestion nous amène à penser que dans les plus grandes villes, plusieurs personnes se les partageraient : le directeur général, d'une part, et les membres du personnel de soutien, de l'autre. Dans certains cas, comme dans l'exemple présenté plus haut, certaines tâches du Gestionnaire étaient aussi confiées à un agent externe à l'emploi de la MRC. Cette configuration des tâches de gestion semble possible dans les milieux où la MRC occupe une place importante auprès des municipalités qu'elle représente.

### **Négociation des ententes**

Par tâches reliées à la négociation des ententes, nous entendons l'ensemble des tâches qui permettent à l'entente de voir le jour, de déterminer sa direction, ses objets, ses modalités, etc. Les entrevues avec les élus membres de notre échantillon furent révélatrices des tâches reliées à la négociation des ententes. En portant attention au vocabulaire utilisé, nous avons observé que la négociation des ententes n'est pas qu'une série d'actions, mais un processus qui se déroule surtout à travers la discussion, la planification et la négociation. Comme le décrit une élue municipale à qui on demande d'identifier les irritants dans son milieu, ce processus se déroule sur une période de temps souvent plus longue que prévu :

Bien, ça va être plus long... le seul, c'est le délai. Ce n'est pas juste de mettre sur papier et puis d'y croire qui va faire que l'activité ou le projet va se réaliser. Il faut se donner plus de temps que je pensais. C'est la même idée, mais ça va être plus long. (P9)

Si le temps requis pour la négociation des ententes peut être perçu comme une perte de temps et de ressources, l'un des participants rencontrés semble, au contraire,

croire fermement que c'est un mal nécessaire à la stabilité subséquente d'une entente de coopération. Il affirme à ce propos que chez lui, les Décideurs ont « vraiment travaillé pour ne pas en avoir aussi [des irritants]. Les élus qui mettent ça en place sur un coup de tête, je ne pense pas que ça fonctionne » (P2).

On remarque au travers de ces témoignages déjà deux tâches des Décideurs liées à la négociation des ententes. La première est de **D1) mettre à l'agenda politique la coopération intermunicipale en loisir**. La seconde est de **D2) sélectionner les orientations, les objets et les modalités de l'entente de coopération** que les Décideurs ont choisi de mettre en place. Ce processus décisionnel doit se dérouler durant la phase d'élaboration de l'entente et sur une période suffisante de temps pour satisfaire chacune des parties prenantes.

La négociation des ententes prend place également durant la phase de mise en œuvre d'une entente. Nous avons pu identifier deux raisons qui expliqueraient pourquoi le rôle de décision refait surface. L'un des participants fait comprendre que les Décideurs dans son milieu ont renégocié certains termes d'une entente lorsque celle-ci devait être renouvelée. Il est plausible de penser que la renégociation à terme n'apparaît que s'il y a insatisfaction de l'une des parties de l'entente. Malheureusement, les données recueillies permettent difficilement d'appuyer cette idée.

Dans un autre milieu, un élu explique que les Décideurs sont « en train d'explorer comment on va intervenir à [municipalité H] » (P3) suite à l'addition d'une municipalité supplémentaire à leur entente de coopération. Un changement dans l'environnement des

milieux apparaît comme deuxième raison de la réouverture du dialogue entre les Décideurs.

À partir des exemples présentés, on remarque que la tâche de **D3) renégocier les ententes en cours** incombe aux Décideurs dans l'éventualité d'un changement dans l'environnement des parties prenantes ou d'une arrivée à terme de l'entente.

En résumé, on peut affirmer que la négociation des ententes par les Décideurs est critique à l'implantation et au renouvellement d'une entente de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. Les tâches qui y sont liées requièrent patience, dialogue, discussion, négociation et ouverture, ainsi qu'une bonne quantité de temps. Sinon, les Décideurs interviennent de façon relativement limitée durant la phase de mise en œuvre de l'entente.

### **Représentation politique**

Bien que peu mentionnée lors des entrevues, la tâche de représentation politique semble pouvoir émerger du contexte d'action collective où plusieurs acteurs partageant des intérêts communs se rassemblent pour **R1) travailler ensemble à des revendications** :

[...] on était un peu tanné de ça, donc on a eu un mouvement [...]. On a sollicité les municipalités pour qu'elles signent des résolutions d'appui pour demander au gouvernement qu'il garde une portion de leur enveloppe uniquement pour du milieu rural. Puis sur [l'ensemble des municipalités], [...] moi, les 14 chez moi ont signé l'appui. Puis [au total], il y en a eu je pense 82 qui ont signé l'appui. (P8)

La tâche de représentation politique ne semble pas être obligatoire à la réussite d'une entente de coopération. Elle apparaît plutôt comme une possibilité d'action, qui

émerge ou non selon les objets de la coopération en loisir de l'entente spécifique d'un milieu et selon le contexte politique dans lequel le milieu évolue. De plus, c'est à travers l'Expert que cette tâche s'exécute, car celui-ci occupe souvent un poste dans un organisme à portée intermunicipale ou régionale qui lui permet d'agir facilement à cette échelle et lui donne la légitimité de représenter les acteurs de son territoire d'action.

### **Médiation**

L'une des participantes rencontrées rapporte avoir vécu des conflits avec un autre acteur du milieu. Elle rapporte que ce conflit a pu se régler grâce à l'intervention d'une tierce personne occupant l'archétype d'Expert dans son milieu. La participante explique durant son entrevue comment l'intervention de cette tierce personne qui est intervenue pour **M1) modérer les conflits entre acteurs** a probablement sauvé la coopération en loisir chez eux :

Une chance qu'on avait une agente de développement là-dedans, parce que je t'avouerais que si on n'avait pas eu d'agente de développement, je ne sais pas si on aurait passé à travers. Parce qu'elle était neutre et avait une vue d'ensemble que nous on n'avait pas. (P5)

La tâche de médiation semble par conséquent clef dans la réussite d'une entente de coopération dans le cas où des conflits entre acteurs existent. Dans le cas mentionné, l'Expert a agi à titre de médiateur dans le conflit. Ce qui expliquerait ce choix, c'est la nature externe au milieu de l'Expert, qui fait souvent partie d'un organisme intermunicipal ou régional comme une MRC ou une URLS. Sa position externe lui permet d'avoir une vue d'ensemble sur le conflit et une position objective pour agir comme tierce partie dans le conflit. Évidemment, il est plausible de penser que dans d'autres cas, un conflit

personnel pourrait éclater entre l'Expert et un autre acteur. L'étude ne permet alors pas de dire qui agirait à titre de médiateur dans cette situation.

Par contre, ce ne sont pas tous les conflits qui doivent se régler en ayant recours à un agent externe neutre. D'autres participants rapportent que l'employé intermunicipal ou encore un élu a agi dans leur milieu à titre de tierce personne dans un conflit. La raison qui explique cette intervention d'un Opérateur ou d'un Décideur dans un conflit est que les personnes qui occupent ces archétypes ont habituellement une bonne vision d'ensemble du projet et sont en mesure de **M2) désamorcer les perceptions négatives qui se développent chez certains acteurs** en fournissant de l'information à ces personnes et en replaçant les éléments dans leur contexte.

### Évaluation

Nos données révèlent deux tâches d'évaluation, prises en charge par les Décideurs dans les milieux rencontrés. La première consiste, selon les mots d'une participante, à **E1) vérifier que les activités produites dans le cadre de l'intermunicipal satisfassent la population du milieu**. Elle semble même faire cette tâche d'évaluation en personne, durant les activités :

Bien je participe à toutes les activités qui s'organisent. Être présente pour voir si ça fonctionne bien, si les gens sont satisfaits, on a besoin d'entendre, de voir la participation des gens, si ça plaît. C'est beau investir dans quelque chose, mais si les gens ne l'utilisent pas ou ils ne viennent pas... (P11)

Nos entrevues ne révèlent pas de procédé formel pour évaluer la satisfaction des participants aux activités de l'intermunicipal.

La deuxième tâche identifiée consiste à **E2) évaluer le travail effectué par les acteurs de la coopération intermunicipale en loisir**. Encore une fois, la tâche incombe aux Décideurs, pour s'assurer de l'atteinte des objectifs qu'on leur avait fixés dans le cadre de l'entente. Cette évaluation se ferait périodiquement. Une participante explique comment le processus d'évaluation prend place chez elle :

On a un représentant par municipalité qui est sur le dossier qu'on appelle de la ressource en loisir, donc, qui soutient la ressource en loisir au quotidien. Donc, on a un élu qui nous chapeaute et on a des rencontres, normalement, c'est une à deux par année, qu'on s'assoit avec les quatre et qu'on fait comme une petite évaluation de ce qui a été fait durant le six mois ou pendant l'année. (P6)

Les entrevues réalisées permettent de comprendre que les tâches d'évaluation servent à déterminer si les objectifs de l'intermunicipal ont été atteints, et si les objectifs atteints répondent aux besoins réels de la population. Aussi, il est important de mentionner que ce processus ne semble pas se faire dans tous les milieux étudiés dans le cadre de ce mémoire.

### **Élaboration de politiques municipales**

Peu mentionnée, la tâche d'élaboration de politiques municipales revient, selon une de nos participantes, aux Opérateurs. Leur tâche précise est de **PP1) piloter les démarches d'élaboration de politiques municipales** comme elle le révèle dans le passage suivant :

Ensuite j'ai différents dossiers qui sont complémentaires, comme là on est en train de refaire notre politique familiale puis notre démarche Municipalité Amie des Aînés. Donc c'est moi qui est chargée de projet dans les deux municipalités pour refaire ces politiques-là. (P15)

Il s'agit donc de coordonner la démarche, mais comme pour tout projet de politique, les citoyens, les élus et les bénévoles des organismes sont également appelés à participer.

### **Récapitulatif**

Les acteurs de la coopération intermunicipale en loisir ont un ensemble de tâches spécifiques qui leur sont attribuées pour le bon fonctionnement de l'entente de coopération qu'ils entreprennent ensemble. Ces tâches peuvent être regroupées de deux manières : selon le rôle général qu'elle sert (opérations, gestion, orientation, mobilisation de ressources externes ou utilisation du service et rétroaction) ou selon les champs de compétence requises auxquels elles appartiennent (communication, soutien, sensibilisation, leadership, veille stratégique, programmation, coordination, gestion administrative, négociation des ententes, représentation politique, médiation, évaluation et élaboration de politiques municipales). Les tableaux suivants résument l'ensemble des tâches relevées dans nos données et leurs caractéristiques.

Tableau 12 - *Tâches des Opérateurs*

Description de la tâche	Compétence associée	Phase associée
I1) Diffuser l'information concernant les offres de loisir disponibles	Communication (diffusion de l'information)	Mise en œuvre
I2) Faire connaître le travail accompli dans le cadre de l'entente de coopération intermunicipale en loisir dans son milieu	Communication (diffusion de l'information)	Mise en œuvre
X1) Partager ses bonnes et mauvaises expériences de travail de terrain avec ses homologues	Communication (partage d'expérience)	Mise en œuvre
R1) Agir comme agent de liaison pour ouvrir le dialogue entre différents organismes de loisir du territoire	Communication (réseautage)	Mise en œuvre
M2) Désamorcer les perceptions négatives qui se développent chez les acteurs	Médiation	Mise en œuvre
I3) Transmettre des informations concernant l'entente de coopération en loisir et ses dossiers aux bénévoles	Communication (diffusion de l'information)	Mise en œuvre
S1) Offrir une aide technique pour formuler des demandes de subventions, de permis, ou d'autres documents	Soutien	Mise en œuvre
S2) Offrir une assistance à la planification, l'organisation et l'animation de la programmation de loisir	Soutien	Mise en œuvre
S3) Assurer une présence lors de l'animation des activités de loisir	Soutien	Mise en œuvre
S4) Soutenir le renouvellement du bénévolat	Soutien	Mise en œuvre
B1) Sensibiliser les Décideurs, et surtout les élus, aux bienfaits de la coopération en loisir	Sensibilisation	En continu (durant l'emploi)
B2) Informer les Bénéficiaires des avantages de la coordination des multiples offres de loisir	Sensibilisation	Mise en œuvre
L2) Apporter de nouvelles idées, inspirer, motiver, mobiliser, transmettre sa passion	Leadership	En continu (durant l'emploi)
L3) Rassembler les acteurs et créer une synergie autour du loisir intermunicipal	Leadership	Mise en œuvre

L4) Aller puiser des nouvelles idées dans son réseau de contacts	Leadership	Mise en œuvre
V1) Se tenir informé des programmes de subventions existants en loisir	Veille stratégique	Mise en œuvre
V2) Connaître la situation sociale et culturelle du territoire dans lequel il évolue	Veille stratégique	Mise en œuvre
V3) S'informer sur les succès en coopération intermunicipale auprès d'autres milieux	Veille stratégique	Mise en œuvre
P1) Recruter les animateurs spécialisés pour des activités de loisir	Programmation	Mise en œuvre
P2) Faire acte de présence lors des événements organisés par les bénévoles	Programmation	Mise en œuvre
P3) Planifier et organiser des activités communes pour toutes les communautés et qui demandent des grandes masses critiques de population	Programmation	Mise en œuvre
O1) Éliminer les dédoublements d'activités dans les offres de loisir	Coordination	Mise en œuvre
O2) S'assurer que chaque municipalité offre des activités différentes des autres	Coordination	Mise en œuvre
O3) Constituer un calendrier des événements et activités pour éviter qu'elles se déroulent en même temps	Coordination	Mise en œuvre
PP1) Diriger les démarches d'élaboration de politiques publiques municipales	Élaboration de politiques publiques	Mise en œuvre

Tableau 13 - *Tâches du Gestionnaire*

Description de la tâche	Compétence associée	Phase associée
B1) Sensibiliser les Décideurs, et surtout les élus, aux bienfaits de la coopération en loisir	Sensibilisation	En continu
L2) Apporter de nouvelles idées, inspirer, motiver, mobiliser, transmettre sa passion	Leadership	En continu
L5) Maintenir la stabilité des ententes dans le temps	Leadership	Mise en œuvre
V3) S'informer sur les succès en coopération intermunicipale auprès d'autres milieux	Veille stratégique	Mise en œuvre
G1) Remplir les exigences administratives que demande l'entente de coopération	Gestion administrative	En continu
G2) Offrir un soutien clérical et administratif aux organismes	Gestion administrative	Mise en œuvre
G3) Faire le suivi des dossiers de l'employé intermunicipal en loisir et le superviser dans son travail	Gestion des ressources humaines	Mise en œuvre

Tableau 14 - *Tâches des Décideurs*

Description de la tâche	Compétence associée	Phase associée
L1) S'entendre sur une vision commune du développement du loisir	Communication et Leadership	Élaboration
I4) Faire comprendre la vision et les attentes convenues	Communication (diffusion de l'information)	Élaboration et mise en œuvre
M2) Désamorcer les perceptions négatives qui se développent chez les acteurs	Médiation	Mise en œuvre
V4) S'informer de la progression des dossiers de loisir intermunicipal	Veille stratégique	Mise en œuvre
I2) Faire connaître le travail accompli dans le cadre de l'entente de CI en loisir dans son milieu	Communication (diffusion de l'information)	Mise en œuvre
B1) Sensibiliser les Décideurs, et surtout les élus, aux bienfaits de la coopération en loisir	Sensibilisation	En continu
L2) Apporter de nouvelles idées, inspirer, motiver, mobiliser, transmettre sa passion	Leadership	En continu
L5) Profiter des programmes de subventions pour partir de nouveaux projets	Leadership	En continu
D1) Mettre à l'agenda politique la coopération intermunicipale en loisir	Négociation des ententes	Élaboration
D2) Choisir les orientations, les objets et les modalités de l'entente de coopération	Négociation des ententes	Élaboration
D3) Renégocier les termes des ententes en cours au besoin	Négociation des ententes	Mise en œuvre
E1) Vérifier que les activités produites dans le cadre de l'entente intermunicipale satisfont la population du milieu	Évaluation	Mise en œuvre
E2) Évaluer le travail effectué par les acteurs de la coopération intermunicipale en loisir	Évaluation	Mise en œuvre

Tableau 15 - *Tâches de l'Expert*

Description de la tâche	Compétence associée	Phase associée
R2) Favoriser le réseautage entre les acteurs en loisir du territoire pour l'échange d'expériences et d'expertise	Communication (réseautage)	Mise en œuvre
S5) Apporter une expertise aux acteurs locaux du loisir sous la forme d'un « coaching » soutenu	Soutien	Élaboration
S6) Assurer un transfert d'expertise durant la phase de mise en œuvre	Soutien	Mise en œuvre
S7) Offrir une aide pour la sélection de l'employé intermunicipal en loisir	Soutien	Élaboration
S8) Accorder un financement externe pour le démarrage des ententes de coopération en loisir par le biais de son organisation	Soutien	En contenu (Premières années)
B1) Sensibiliser les Décideurs, et surtout les élus, aux bienfaits de la coopération en loisir	Sensibilisation	En continu
R1) Travailler ensemble à des revendications	Représentation politique	Mise en œuvre
M1) Modérer les conflits entre acteurs	Médiation	En continu

Tableau 16 - *Tâche des Bénéficiaires*

Description de la tâche	Compétence associée	Phase associée
X2) Exprimer leurs besoins et leurs idées pour le développement de l'offre de loisir	Communication (partage d'information)	Mise en œuvre

Si la présentation des résultats nous permet déjà de mieux comprendre quelles tâches sont associées aux cinq rôles généraux, une analyse plus approfondie est présentée au prochain chapitre pour tenter de mieux répondre à nos objectifs de recherche. D'abord, nous faisons un retour sur la nature des rôles généraux et les compétences des acteurs. Ensuite, nous revenons sur quelques idées de la présentation des résultats, dont certaines dimensions émergentes qui méritent une analyse dans le cadre de ce mémoire. Puis, nous faisons une analyse des tâches essentielles à la coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. Finalement, une version de notre modèle conceptuel est présentée en incluant les résultats de notre étude.

## **Discussion**

## Interprétation des résultats

### Rôles généraux, archétypes et postes des acteurs de la coopération

Les résultats de l'étude semblent démontrer que naturellement, un certain arrangement s'installe entre les acteurs de la coopération. Cet arrangement prend dans la plupart des cas la forme présentée dans la figure ci-dessous.

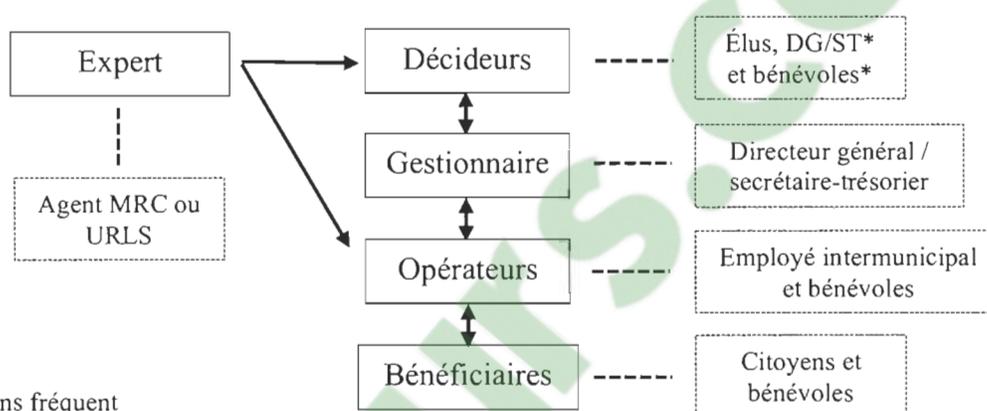


Figure 3 - L'arrangement des archétypes et des acteurs de la coopération intermunicipale en loisir en milieu rural

Les flèches pleines dénotent des interactions unidirectionnelles ou bidirectionnelles entre les acteurs de la coopération. L'Expert, comme élément externe, apporte des ressources aux Décideurs et aux Opérateurs. Les Décideurs font des suivis avec le Gestionnaire et vice-versa. Il en va de même pour les interactions entre le Gestionnaire et les Opérateurs, et entre les Opérateurs et les Bénéficiaires. Les liens pointillés servent à identifier qui sont habituellement les acteurs occupant les archétypes de la coopération intermunicipale.

Cette figure permet de replacer quelques éléments dans leur contexte. D'abord, rappelons que dans le cadre de cette étude, un acteur (qui occupe un poste) qui joue un rôle général occupe un archétype et accomplit les tâches liées à cet archétype. De façon

générale, les acteurs et les archétypes sont arrangés comme dans la figure précédente. Or, les ententes étudiées nous ont permis de relever certains milieux où la structure est différente de celle à la Figure 3. Pour cette raison, il nous semble important de discuter quelques cas particuliers.

Dans une entente étudiée, l'employé intermunicipal de loisir qui est un des Opérateurs s'est également vu confier certaines tâches de gestion administrative et donc est également Gestionnaire de l'entente.

Dans un second cas, l'employée intermunicipale de loisir qui est un des Opérateurs répond directement d'un Décideur, le maire de l'une des municipalités impliquées dans l'entente. Ainsi, dans ce milieu, ce maire accomplit à la fois les tâches d'un Décideur et certaines tâches de gestion des ressources humaines du Gestionnaire.

Dans ces deux ententes, certaines tâches du Gestionnaire sont attribuées à des acteurs atypiques. Toutefois, les raisons de le faire semblent être dans les deux cas bien différentes.

Dans le premier cas, la raison pour laquelle l'employé intermunicipal se retrouve à accomplir certaines tâches du Gestionnaire semble être son poste au sein de la MRC, institution qui joue un rôle très actif en loisir et en développement sur son territoire. La légitimité et la grande capacité de la structure organisationnelle de la MRC semblent permettre le transfert des tâches de gestion administrative à un employé de cette organisation. C'est donc un mécanisme formel qui justifie le déplacement des tâches : on donne les tâches à une personne qui dispose des outils nécessaires pour les accomplir, en utilisant les ressources et la légitimité de son organisation.

Dans le second cas, on a confié des tâches de gestion des ressources humaines à un maire, qui est également Décideur. Cet arrangement des tâches est plutôt inhabituel. Toutefois, les entrevues réalisées dans le cadre de cette entente nous incitent à penser que c'est la grande confiance envers cette personne et sa position de leader dans le projet qui ont mené à ce mode de fonctionnement.

Ainsi, à l'instar du premier cas, c'est une composante informelle qui semble justifier la différence dans l'arrangement des rôles. Au-delà des structures formelles, il existerait donc une composante informelle qui se centre autour du capital social des individus (avec ses notions de réseau, de confiance et de normes) (Ghazinoory, Bitaab, & Lohrasbi, 2014) et autour de la bonne entente entre individus basée sur des valeurs personnelles similaires et qui influence les modalités des ententes de coopération intermunicipale. Ce constat semble être supporté par la littérature scientifique puisque des études démontrent que le capital social collectif, qui peut être vu comme étant à la base du capital social individuel des acteurs clefs, est positivement corrélé avec la présence de coopération intermunicipale. Han (2016) affirme dans son étude qu'il est plus probable que les acteurs municipaux participent à un processus de coopération intermunicipale quand ceux-ci évoluent dans un milieu où la confiance entre les acteurs est élevée et où les normes sociales sont à la collaboration. De son côté, l'étude de Im (2014) a déterminé que la confiance en ses partenaires et le niveau d'institutionnalisation d'une entente sont les deux facteurs les plus déterminants du niveau d'implication des acteurs dans une entente et de la qualité de la circulation de l'information entre ceux-ci. Cette meilleure

circulation de l'information pourrait aider à réduire les risques liés à la collaboration (Feiock, 2013) et donc augmenter les chances de succès de l'entente.

Une part du succès des ententes de coopération intermunicipale semble reposer sur une composante informelle des communautés impliquées, soit le capital social sur le territoire concerné. De futures recherches devront approfondir ce lien pour mieux le comprendre et devront également s'intéresser à comprendre comment les rôles joués et les tâches accomplies par les acteurs de la coopération aident ou nuisent à la présence de ce capital social.

Pour en revenir au déplacement de certaines tâches typiquement associées à un poste vers une personne en occupant un autre, il est possible que la nature plus organique de l'organisation rurale et la moins grande influence des principales institutions en soit la cause. Les acteurs, qui évoluent dans un cadre moins défini et moins rigide, se réorganisent selon la disponibilité des ressources nécessaires, qu'elles soient financières, intellectuelles ou de légitimité.

Une autre dimension qui émerge de l'analyse des rôles généraux est le fait que généralement, les archétypes d'Expert et de Gestionnaire ne sont occupés que par une seule personne respectivement. Inversement, en loisir, les archétypes d'Opérateurs, de Décideurs et de Bénéficiaires semblent toujours occupés par un ensemble d'individus.

En suivant la logique de la théorie de l'action collective institutionnelle (Feiock, 2013), le fait d'avoir plusieurs individus pour s'occuper du même ensemble de tâches augmenterait les risques de non-coordination et donc, les coûts d'informations pour contrer ces risques. Par contre, l'un des bénéfices de la coopération intermunicipale par

rapport à d'autres instruments de gouvernance, selon Hulst et Van Montfort (2007), serait d'offrir un mode de gouverne plus démocratique en incluant davantage d'individus dans la prise de décision. Ainsi, il faut trouver un équilibre entre perte d'efficacité et démocratie dans le cas des ententes de coopération intermunicipale en loisir. Les tâches qui influencent la direction donnée au projet (comme la négociation des ententes, la programmation ou la rétroaction) devraient donc être effectuées par de multiples individus, comme c'est le cas pour les tâches des Décideurs et des Bénéficiaires. Bien qu'il peut y avoir une perte d'efficacité, les chances que les décisions prises satisfassent la population s'en trouvent renforcées. Par contre, quand l'ensemble de tâches n'influence pas la direction du projet de coopération (comme la gestion administrative, la veille stratégique ou la gestion des ressources humaines), il est plausible de penser qu'une seule personne devrait en être en charge pour éviter l'augmentation des coûts liés à l'information.

Finalement, on peut expliquer le fait que l'archétype de l'Opérateur soit toujours occupé par de nombreuses personnes par la nature même du loisir public. Pour procurer un maximum de bénéfices et pour être certains de bien répondre à la pluralité des besoins, il est préférable d'accorder au citoyen la prise en charge de son propre loisir (AQLM, 2000). Bien sûr, l'employé intermunicipal en loisir pourrait organiser les services et activités seul sur son territoire et il est probablement plus efficace que les bénévoles à cette tâche. Toutefois, il ne faut pas oublier que la participation des bénévoles à l'organisation de l'offre de loisir public apporte des bénéfices uniques à ceux-ci et à la

communauté entière dans laquelle ils œuvrent, des bénéfices que l'employé intermunicipal ne peut pas apporter.

En terminant, il semble que les coûts de transaction peuvent être réduits en confiant toutes les tâches du Gestionnaire à une seule et même personne. En milieu rural, c'est d'ailleurs ce qui arrive souvent par défaut, quand on confie toutes ces tâches à la personne occupant le poste réuni de directeur général et de secrétaire-trésorier.

### **Les compétences et les rôles généraux**

Les tableaux synthèses du chapitre précédent révèlent que chaque rôle général est associé à des tâches diverses qui touchent à des champs de compétence diversifiés. Le Tableau 17 associe les rôles généraux aux champs de compétence identifiés.

Ce tableau nous apprend d'abord que le rôle général d'opérations est celui qui touche le plus de champs de compétence différents pour la ou les personnes qui le joue. Évidemment, toutes ces compétences ne doivent pas être maîtrisées en même temps par la même personne. Dans le cas où les bénévoles d'un milieu prennent davantage en charge la programmation, l'employé intermunicipal en loisir peut délaissé cette compétence pour se concentrer sur la coordination et le soutien, par exemple.

Tableau 17 - *Les champs de compétence associés à chaque rôle général*

Rôle général	Compétences associées
Opérations	Communication (diffusion de l'information, partage d'information et réseautage)
	Soutien
	Médiation
	Sensibilisation
	Leadership
	Veille stratégique
	Programmation
	Coordination
	Élaboration de politiques municipales
	Gestion administrative
Gestion	Gestion des ressources humaines
	Sensibilisation
	Veille stratégique
	Leadership
Orientation	Communication (diffusion de l'information et partage d'information)
	Leadership
	Médiation
	Veille stratégique
	Sensibilisation
	Négociation des ententes
	Évaluation
Mobilisation de ressources externes	Communication (réseautage)
	Soutien
	Sensibilisation
	Représentation politique
	Médiation
Utilisation et rétroaction	Communication (partage d'information)

Aussi, les compétences à exiger de l'employé intermunicipal en loisir sont fortement déterminées par les objets de l'entente de coopération en loisir en place. Il est possible, par exemple, que l'employé n'est pas à faire de la coordination, car l'entente ne comprend pas l'objectif de coordonner les différentes offres de loisir du territoire. Aussi, une entente peut prévoir un processus formel de médiation en cas de conflit entre acteurs, ce qui aurait pour effet de ne pas exiger des Opérateurs une expertise en médiation. Le

rôle général d'opérations varie donc en fonction des objets de coopération et des contextes locaux, bien qu'il vise toujours à faire avancer les dossiers du loisir intermunicipal.

Dans les autres rôles généraux, les tâches sont moins dépendantes des objets de la coopération ou des circonstances, mis à part peut-être celles liées à la représentation politique et à la médiation. Ce constat nous a amenés à replonger dans nos données pour trouver de nouvelles catégories sous lesquelles classer les tâches effectuées par les acteurs de la coopération intermunicipale.

### **Tâches essentielles et tâches optionnelles**

L'un des objectifs de la recherche était d'identifier et de mieux comprendre les tâches jugées essentielles par les acteurs de la coopération intermunicipale pour le succès des ententes de coopération en loisir en milieu rural. Durant les entrevues, les acteurs interrogés furent en mesure d'identifier des tâches jugées essentielles au succès des ententes de coopération dans leur milieu. Dans cette discussion, les tâches essentielles sont divisées en deux catégories : celles liées à l'action collective et celles associées au fonctionnement municipal.

En contrepartie, des tâches non essentielles ont aussi été identifiées par les participants aux entrevues. Après analyse, il semble qu'elles soient liées aux objets spécifiques à la coopération intermunicipale en loisir. Comme ces objets varient d'une entente à l'autre, les tâches accomplies par les acteurs en place peuvent varier. Nous qualifierons donc ces tâches comme « optionnelles », en opposition à « essentielles ». Les pages suivantes discutent de ces tâches essentielles et optionnelles des acteurs de la coopération.

**Les tâches liées à l'action collective : tâches essentielles associées au succès**

Pendant les entrevues réalisées, les participants ont identifié une multitude de tâches essentielles au succès de la coopération en loisir. Parmi toutes ces tâches, quelques-unes semblent assurer la viabilité de l'action collective institutionnelle qu'est la coopération intermunicipale. Pour des fins d'analyse, nous avons rassemblé les tâches liées à l'action collective sous quatre thèmes : faire circuler l'information, assurer un leadership dans le processus de changement, accompagner le changement et gérer les conflits. Ces quatre thèmes peuvent également être vus comme des objectifs à atteindre pour assurer la viabilité de l'action collective.

**Faire circuler l'information**

Parmi nos répondants, plusieurs associent des tâches liées aux compétences de communication (et particulièrement de réseautage), de sensibilisation et de veille stratégique au succès de l'entente dans leur milieu. Ce que ces tâches ont en commun, c'est qu'elles sont toutes associées à une forme ou une autre de circulation de l'information.

Premièrement, des acteurs rencontrés mentionnent que la bonne communication entre les acteurs est le facteur clef numéro un du bon fonctionnement des ententes dans leur milieu. Ils identifient la bonne communication comme « facilitant » l'entente et comme un élément qui permet à l'acteur de se sentir supporté. La bonne communication faciliterait donc le travail des acteurs et, comme mentionné précédemment, semble faciliter la mobilisation des ressources.

Inversement, les tâches liées à la communication entre les acteurs semblent être une grande source d'insatisfaction lorsqu'elles ne sont pas accomplies adéquatement. Dans son entrevue, une participante déclare que chez elle : « c'est ça qui manque [...] dans le comité, [...] c'est quelqu'un qui s'occupe de la communication » (P5). Elle explique ensuite son insatisfaction à cet égard et quant à certaines facettes de l'entente de coopération chez elle. Par cet exemple d'un milieu où la communication est moins bonne, on comprend que si une bonne communication facilite le travail des acteurs, une mauvaise communication a l'effet inverse. Établir une bonne communication entre les acteurs devrait donc être une tâche à prioriser pour s'assurer du succès de l'action collective. Si les ressources informationnelles (Lemieux, 1999) ne circulent pas bien dans les réseaux informels d'acteurs, il importe de mettre sur pied des mécanismes formels qui permettront une meilleure circulation.

Si on se rapporte à la théorie de l'action collective institutionnelle, cette tâche de circulation de l'information entre les acteurs semble aider à réduire les coûts de transaction liés à l'information (Feiock & Scholz, 2009). Nous le rappelons, ces coûts augmentent plus les informations qui doivent être connues des parties prenantes pour prendre des décisions éclairées dans le cadre de la collaboration sont difficiles à obtenir en intégralité (Feiock & Scholz, 2009). Or, se doter d'un mécanisme formel de communication entre les acteurs semble faciliter l'obtention des informations et réduire les coûts reliés.

Deuxièmement, multiplier les moyens pour exposer les actions posées dans le cadre de l'action collective à un maximum de citoyens semble être critique au succès. Une manière d'y arriver est d'augmenter le nombre des moyens de communication utilisés

pour diffuser l'information. Par contre, comme le rappelle cet élu, ce n'est pas toujours facile :

Augmenter nos moyens de communiquer avec la population, c'est une grosse problématique. Le journal, c'est notre outil privilégié. La page Web est aussi un outil intéressant, mais la madame de 85 ans n'ira pas sur la page Web. Donc, augmenter notre capacité de communiquer avec les personnes que l'on sert. (P3)

Développer de nouvelles méthodes de diffusion de l'information à la population pour rejoindre les non-publics semble être un défi important. Si une partie du problème provient du manque d'outils de communication intermunicipaux, il proviendrait aussi de la difficulté pour la population de comprendre à quoi sert la coopération intermunicipale. Dans certaines ententes, les municipalités partenaires ne créent pas de structure ou d'organisme formels pour assurer la gestion des affaires intermunicipales. Pour le citoyen, il peut être difficile d'associer des changements positifs qu'il observe dans l'offre de loisir public disponible à l'intervention intermunicipale, car celle-ci ne possède pas une façade visible ou une forme clairement définie (à la différence d'une municipalité qui a un conseil de ville, un hôtel de ville, un site Web, un logo, ...).

Un travail constant de communication pour souligner les actions entreprises dans le cadre de cette collaboration intermunicipale serait par conséquent clef à la satisfaction de la population envers l'entente de coopération. Au moins trois des participants interrogés parlent de cette tâche en affirmant que leur entente va mieux qu'au départ parce que leurs actions sont aujourd'hui mieux connues des citoyens et des élus, comme le démontre le passage suivant :

Je pense que la perception des citoyens a quand même changé. Parce qu'au début, les loisirs, c'était les camps de jour, les

activités quotidiennes, la programmation, mais pas plus que ça. Maintenant, ils voient davantage les tâches de la ressource en loisir. Pour les citoyens, parce qu'ils s'en rendent compte quand on fait nos activités, ils sont plus... l'approche avec les bénévoles et les citoyens est meilleure maintenant qu'au début, c'est certain.  
(P6)

Un autre participant tient des propos similaires quand il dit que l'employé intermunicipal en loisir chez lui fait « tellement d'ouvrage » et que les élus et les citoyens « ont vu que c'est un avantage » (P10). Un troisième participant parle d'être présent plus souvent dans les boîtes courriel des élus pour montrer « qu'aux loisirs de la MRC, il se passe de quoi » (P8). Le participant nous avoue ouvertement que cette opération a pour but de réduire l'impact de « ces personnes-là qui chialent le plus » et qui sont prises dans de « vieilles mentalités » (P8).

Montrer les effets de la coopération intermunicipale pour le loisir sur le territoire semble avoir un effet sur la diminution des risques de division, qui surviennent lorsque certains des acteurs institutionnels d'une action collective ont l'impression, justifiée ou non, de ne pas recevoir des bénéfices en proportion de leur investissement dans l'action collective (Feiock, 2013). Aussi, il est plausible de penser que de montrer l'ampleur de ce qui est accompli dans le cadre de l'action collective encourage les Décideurs à demeurer dans l'entente puisqu'ils voient qu'ils ne pourraient pas en accomplir autant seul de leur côté. On limite aussi de cette façon les risques de défection (Feiock, 2013).

Troisièmement, désamorcer les perceptions négatives qui se développent chez les acteurs de la coopération est une tâche de circulation de l'information identifiée comme importante. Dans le contexte d'une action collective, il arrive que les acteurs développent des impressions négatives suite à des insatisfactions, par exemple celle de se « faire avoir »

ou de « payer pour les autres », bref, de payer pour plus que les bénéfices perçus. La tâche d'identifier les acteurs insatisfaits et de les rencontrer pour déconstruire leurs perceptions négatives prend par conséquent une grande importance. C'est ce qu'exprime ce participant :

Quand on place une entente intermunicipale comme ça, il faut être sûr qu'il n'y ait pas de conflit ou il faut minimiser les pensées négatives à propos de cela : ah, je me suis fait avoir, je n'aurais pas dû embarquer là-dedans. Ah, eux autres, c'est une gang de tout. Ils nous ont eus, on a payé leur ressource pendant un an. C'est toutes des choses qu'il faut faire vraiment attention. (P2)

On remarque que le participant souligne l'importance de la tâche en disant qu'il « faut faire vraiment attention » (P2). Il n'est d'ailleurs pas le seul des participants à mentionner l'importance d'affronter les perceptions négatives qui se développent. Pour maintenir l'entente en place, une participante raconte qu'elle et d'autres acteurs ont « vraiment lavé leur linge sale à un moment donné » (P5) parce que ces derniers avaient l'impression de ne pas bénéficier autant de l'action collective que les autres, créant de la sorte des risques liés à la division des bénéfices (Feiock, 2013).

Quatrièmement, une autre tâche liée à la circulation de l'information est celle des Décideurs de s'entendre sur une vision commune pour le loisir du territoire. Nos données semblent démontrer que cette vision commune serait au cœur de la réussite d'une action collective. Un participant explique que des ententes qu'il a étudiées ont souvent échoué parce qu'il n'y avait pas de vision commune entre les partenaires :

On a commencé à approcher... le processus comme tel, ça fait peut-être deux ou trois ans qu'on est en processus, les gens, les conseils, on en parle. On voit d'autres municipalités, ça ne fonctionne pas. On essaie de trouver pourquoi, on essaie de trouver une façon de le faire. Puis là, on a ouvert à plus de

municipalités que nous trois. Puis, nous trois, on est tombé avec une vision commune, qui est un service partagé au lieu d'avoir une ressource partagée. Donc, nous trois on a continué d'avancer ensemble et jusqu'à maintenant, ça va merveilleusement bien. (P2)

La vision commune est selon ce participant au centre de la réussite du projet chez lui et au centre de l'échec des endroits qu'il a visité. Une autre participante témoigne de la même idée en parlant de la cause de l'échec d'une entente précédente chez elle :

On avait engagé un animateur en loisir pour deux localités, [municipalité J] puis nous autres, puis on ne s'est jamais assis les comités ensemble pour se dire c'est ce qu'on veut. On en a engagé un puis : toi, tu feras ce que tu veux là-bas, puis nous autres on veut ça. Bien, lui, il ne savait pas trop qui était son "boss". Puis ça a mal viré. (P4)

Le partage d'une vision entre les Décideurs serait, selon les deux participants précédents, directement lié au succès ou à l'échec de leur action collective.

La vision commune semble jouer un rôle important dans la réduction des coûts de négociation. Si, au départ, des coûts de négociation sont engendrés parce que les acteurs doivent débattre pour en arriver à une vision commune, cette négociation initiale semblerait réduire par la suite les coûts de négociation lorsque des changements surviennent dans l'environnement de l'entente. De plus, cette négociation initiale aiderait les acteurs institutionnels à prendre connaissance de la réalité de leur territoire et ainsi de mieux comprendre les externalités liées à la fragmentation du territoire, ainsi que les risques liés à la collaboration. En connaissant les risques et les bénéfices dès le départ, les acteurs institutionnels sont plus aptes à prendre une décision éclairée de participer ou non à l'action collective, car ils sont capables de voir si les bénéfices seront plus grands que les coûts engendrés pour réduire les risques de la collaboration.

Cinquièmement, une tâche définie comme importante par nos participants est la sensibilisation aux bienfaits de l'action collective appliquée pour le loisir municipal. Selon nos participants, la sensibilisation des élus aurait entre autres comme effet de changer leurs mentalités face au loisir. Cette sensibilisation doit non seulement faire la promotion des bienfaits du loisir, mais aussi s'attarder à informer des avantages de faire de la coopération intermunicipale pour le loisir.

Le rôle de sensibilisation serait aussi crucial aux ententes de coopération pour maintenir une vision commune pour le loisir chez l'ensemble des Décideurs du territoire, comme le rappelle ce participant :

Puis, il y a aussi le fait que le politique change. Je parle des gens qui sont en place au niveau politique changent. Moi, la prochaine élection, je ne me représente pas, il y a trois-quatre de mes conseillers que j'ai convaincus d'embarquer dans un projet comme ça qui ne seront pas là, ça va être du nouveau monde. Il va falloir qu'ils se convainquent ou qu'ils soient convaincus par une tierce personne que c'est un projet qui est bon pour nous autres.  
(P3)

Comme mentionné dans l'introduction de ce mémoire, le processus démocratique traditionnel qu'est l'élection municipale peut nuire à la stabilité des ententes de coopération intermunicipale, car il arrive que de nouveaux élus ne partagent pas la vision commune établie préalablement à leur arrivée et que ceux-ci voient des intérêts politiques dans la défection de l'action collective (Zirul et al., 2015). Conséquemment, le travail de sensibilisation des élus est essentiel pour contrer cette éventualité.

En résumé, faire circuler l'information de façon efficiente entre les acteurs d'une entente semble réduire les coûts d'information et de négociation de la coopération. Ces coûts sont nécessaires pour réduire l'impact des risques de non-coordination, de division

et de défection liés à l'action collective. Ces risques peuvent aussi survenir si les partenaires ne sont pas au courant des investissements des autres ou si les partenaires ont une perception erronée des bénéfices qu'ils reçoivent. Ces deux problèmes peuvent cependant être atténués par une circulation efficiente de l'information entre les partenaires.

Enfin, si ces tâches semblent réduire les coûts d'information et atténuer l'impact des risques de non-coordination et de division, celle de formuler une vision commune semble informer les élus de la réalité d'ensemble et des risques liés à une action collective. Cette prise de conscience les aiderait à choisir un mécanisme d'action avec des coûts de décision adaptés au degré de risques. Selon la théorie, les risques de défection augmenteraient lorsque les objectifs des parties prenantes d'une action collective sont différents (Feiock, 2013). La circulation de l'information permettrait cependant aux acteurs de mieux connaître les besoins, les demandes et les attentes des autres acteurs et de prendre des décisions qui conviennent mieux à tous (Feiock, 2013).

Il est donc plausible de penser que l'efficacité dans la réalisation de ces tâches de circulation de l'information augmente les chances de succès d'une entente de coopération intermunicipale pour les loisirs en réduisant les coûts de transaction engendrés par les risques. Inversement, l'inefficacité pourrait augmenter les coûts de transaction qui peuvent alors devenir plus grands que les bénéfices perçus et encourager la défection.

### **Assurer un leadership dans le processus de changement**

Initier un projet de développement dans le milieu municipal n'est pas chose facile parce que le processus inclut une gestion du changement. Pourtant, certains des milieux

étudiés dans le cadre de ce mémoire y sont arrivés. L'une des clefs de leur succès semble résider dans ce que les participants appellent « les bonnes personnes » (P13-P14), « la personne qu'il nous fallait » (P11), ou, en termes plus connus, un ou plusieurs leaders qui portent sur leurs épaules le projet de développement du loisir, qui savent « garder toujours la flamme allumée » (P13-P14) ou encore « créer une synergie » (P2) autour du projet de développement. Ce leader ou « champion » du développement en milieu rural semble central au succès des ententes des participants interviewés. Les participants ne s'entendent pas toutefois sur les actions concrètes que le champion doit accomplir pour créer la synergie du projet. Certains parlent de « convaincre » les acteurs et la population (P4), d'être positif (P5), certains font référence à la mobilisation, d'autres au fait « d'apporter de nouvelles idées » (P11) ou encore de motiver (P11).

Par contre, ce qui se retrouve le plus souvent dans les données comme idée, c'est celle de « la » bonne personne. Dans l'extrait suivant, une participante à l'étude nous parle du démarrage de l'entente chez elle :

[...] une des raisons je te dirais [de la mise à l'agenda de la coopération intermunicipale], c'était le maire. C'est un monsieur très dynamique. Moi, je le prendrais n'importe quand comme maire ici. C'est un des meilleurs maires qu'on a ici dans la MRC. C'est un gars qui s'implique puis qui est toujours positif puis je pense que ça aussi, ça a aidé. (P5)

Ce passage révèle quelques caractéristiques que la participante associe au champion chez elle : dynamisme, implication bénévole et positivisme. Dans une autre entrevue, l'élue interrogée, qui est selon nous la championne de son milieu, nous raconte comment lui est venu le besoin de changer les choses pour sa municipalité :

[...] moi, quand je suis arrivée il y a huit ans, il n'y en avait pas de loisirs [chez nous]. Mais pourtant, quand mes enfants étaient jeunes, vous voyez que j'ai déjà un certain âge, le terrain était comme il est là. Il y avait des parties de balles régulièrement. Je venais conduire mes enfants ici, les gens de paroisses avoisinantes se formaient des équipes, puis il y avait de la compétition, l'estrade était pleine. Mais, je ne sais pas ce qui s'est passé, ça l'a dégradé, dégradé, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus rien. Mais moi, je ne trouvais pas ça normal que dans une municipalité... vu qu'on est petit, on n'a même pas d'école. Nos enfants vont à l'école à [ville Z] au primaire et à [ville Y] au secondaire. Donc le lien d'appartenance chez nous, comment ils veulent le développer quand on n'a rien? (P11)

Les paroles de cette participante, ainsi que d'autres passages dans des entrevues différentes, semblent révéler d'autres caractéristiques du « champion » : il possède un vécu important et est porteur de rêve pour son milieu.

Dans un passage cité précédemment, deux participantes racontent comment l'agent de développement de leur MRC a joué un rôle clef dans le développement de l'entente de coopération en loisir chez eux. Elles ajoutent aux qualités recherchées chez un leader celle « d'être extraordinaire », « d'être dédié » à la cause et être un moteur dans son milieu.

Finalement, une dernière entrevue révèle un autre critère du leader en développement rural : il est passionné par ce qu'il fait. Nous avons parlé précédemment de ce bénévole dans un événement de cyclisme qui décrit son collègue comme étant « un mordue de tous les sports, mais de cyclisme en particulier » et qui « a décidé de joindre l'utile à l'agréable et d'inciter les gens à se rallier à son sport » (P16).

Nos données semblent révéler que ces comportements dans la situation particulière du développement du loisir intermunicipal sont l'optimisme, le dynamisme, l'implication

dans la communauté, être porteur d'un rêve construit sur un vécu important et être dédié à sa cause. Comme on peut le voir, nos participants mentionnent surtout des attitudes et non pas des aptitudes innées ou acquises, ce qui semble s'aligner avec la vision du leadership véhiculée par Proulx (2006) (qui tient dans son ouvrage des propos similaires).

Que quelqu'un assume le leadership dans son milieu serait donc, selon nos participants, un élément critique du succès de la coopération intermunicipale pour les loisirs chez eux. Nos données semblent montrer que ce leader peut être n'importe qui et n'est pas confiné à un archétype particulier. Toutefois, l'importance de la présence d'un leadership fort dans un milieu pour le succès d'une entente de coopération ne semble pas pouvoir s'expliquer par la théorie de l'action collective institutionnelle. C'est probablement dans les théories de la mobilisation ou de la capacité d'agir des communautés qu'une explication peut être trouvée. De futures recherches devront s'attarder à explorer le lien entre le rôle de leadership et ces théories.

### **Accompagner le changement**

Un troisième élément que nos participants ont identifié comme étant primordial à leur réussite est le soutien externe qu'il ont reçu de leur MRC ou de leur URLS. D'une part, l'apport en ressources financières pour aider à la phase d'élaboration de la coopération intermunicipale est cité comme contribuant grandement au succès. Plusieurs de nos participants supportent cette idée. Par contre, si les subventions externes sont considérées comme importantes, elles peuvent également créer de l'incertitude et de l'inquiétude chez les acteurs lorsqu'elles sont retirées.

D'autre part, les participants mentionnent aussi l'apport en ressources humaines ou en capital intellectuel qu'ils ont reçu de la part d'un agent externe, que ce soit par du coaching aux élus lors de la période d'élaboration ou par une autre expertise quelconque. C'est le cas, entre autres, de l'une de nos participantes, qui se considère chanceuse de pouvoir bénéficier du soutien de son URLS dans toutes sortes de dossiers quand elle en a besoin.

Ce genre de soutien, financier ou humain, est un élément que l'on peut associer au contexte institutionnel du modèle d'analyse de la coopération intermunicipale d'Hulst et Van Montfort (2007).

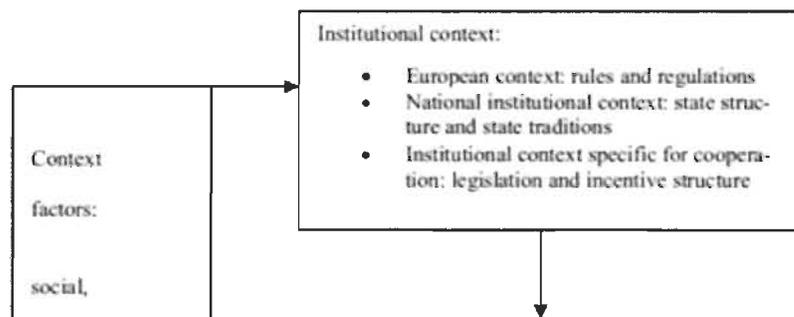


Figure 4 - Cadre d'analyse (partiel) de la coopération intermunicipale, tiré de *Interlocal cooperation in Europe* d'Hulst et Van Montfort (2007)

Selon les auteurs, le contexte institutionnel dans lequel s'insère une entente de coopération intermunicipale est un élément dont il faut tenir compte dans l'étude de l'entente en question (Hulst & Van Montfort, 2007). Au Québec, le contexte institutionnel fait en sorte que les municipalités peuvent bénéficier de l'aide pour le loisir public de la part de deux institutions au niveau supralocal et régional : la MRC et l'URLS. De plus,

les subventions octroyées par ces institutions peuvent être vues comme des mécanismes stimulant la mise sur pied d'ententes de coopération (incentive structures).

Hulst et Van Montfort (2007) mentionnent qu'avec le cadre légal et la culture nationale, les facteurs incitatifs peuvent être déterminants de la forme que prendra la coopération intermunicipale dans un milieu donné. Nos données semblent confirmer cette affirmation. Dans le cas mentionné plus haut, le participant rapporte que l'entente chez lui devra réévaluer sa formule lorsque la subvention de laquelle il bénéficie prendra fin (P3). Ce participant semble donc démontrer deux choses : non seulement l'apport externe financier à une entente est essentiel au démarrage et au maintien, mais en plus, cet apport est déterminant des modalités de coopération qui seront adoptées.

Accompagner le changement aurait également un effet sur les coûts de transaction. Par son apport en capital intellectuel, l'Expert aide les acteurs institutionnels du milieu à acquérir de l'information précieuse qui serait autrement coûteuse à s'approprier. Cela aurait pour effet de réduire les coûts d'informations.

Quant à l'apport externe monétaire, il ne réduit pas les coûts de transaction, mais en assume une part, ce qui allège les coûts pour les acteurs institutionnels.

### **Régler les conflits**

La plupart des cas étudiés dans le cadre de ce mémoire sont des cas où les ententes vont bien. Cette situation est due au fait qu'il est plus difficile, en recherche, de trouver des participants qui acceptent de parler de cas d'échec que de cas de réussite. C'est particulièrement le cas pour l'étude de la coopération intermunicipale pour le loisir public puisque lorsqu'une entente échoue, les acteurs qui en faisaient partie n'ont plus de

temps à consacrer à ce dossier dans le cadre de leur emploi. Parfois même, les acteurs qui en faisaient partie (ex. les élus ou l'employé intermunicipal) ne sont plus en poste dans la région, ce qui complique l'entrée en contact avec eux. De plus, la sensibilité du sujet fait que les acteurs publics sont réticents à en parler puisque leurs propos pourraient affecter leur carrière. Toutes ces raisons nous ont donc amenés à mener l'étude sur un échantillon constitué d'acteurs faisant partie d'ententes de coopération en loisir actuellement en cours.

Malgré tout, nous avons tout de même pu étudier deux cas où des conflits ont eu lieu, malgré que leur situation soit maintenant résolue. Les conflits relevés étaient parfois interpersonnels et avaient comme effet de bloquer le travail en commun :

Mais la difficulté était que nos directrices n'étaient pas des personnes... elles ont vraiment des caractères à l'opposé. Puis la directrice que j'ai déjà travaillé avec l'autre, et l'autre a une personnalité très très forte. Elle fonce. Donc, pour l'autre personne, qui est plus douce, plus effacée, un gant de velours dans une main de fer, je dirais... elle obtient tout ce qu'elle veut pareil, mais ça se fait en douceur. Donc, travailler ensemble, ce n'est pas ce qu'il y a de plus facile. (P11)

Dans ce cas, régler les conflits peut être difficile et ne dépend pas de ressources dépensées à le faire, mais plutôt de la bonne volonté des acteurs. Le conflit entre les acteurs institutionnels est d'ailleurs identifié comme étant l'un des facteurs qui limitent les efforts d'action collective (Feiock, 2013).

Par contre, d'autres conflits émergeaient de perceptions négatives développées chez des acteurs institutionnels à la suite d'un manque de circulation de l'information. L'ignorance de certains faits aurait mené les acteurs à avoir une lecture erronée de la situation de coopération dans laquelle ils avaient l'impression d'être perdants, ce qui, en termes théoriques, équivaut à une augmentation des risques de division. De plus, le conflit

diminuerait la confiance entre les acteurs institutionnels, un facteur de succès des ententes de coopération intermunicipale (Im, 2014).

La présence d'une médiation a été identifiée comme aidant grandement à régler ce genre de conflit dû à des perceptions erronées de la réalité :

Une chance qu'on avait une agente de développement là-dedans, parce que je t'avouerais que si on n'avait pas eu d'agente de développement, je ne sais pas si on aurait passé à travers. Parce qu'elle était neutre et avait une vue d'ensemble que nous on n'avait pas. (P5)

L'intervention d'une tierce personne dans le conflit servirait selon cette participante à deux choses : 1) apporter un point de vue neutre, sans le côté émotif des acteurs institutionnels impliqués et 2) avoir une vision d'ensemble. Il semble ici possible d'interpréter ce « avoir d'une vision d'ensemble » comme posséder toute l'information nécessaire pour avoir un portrait réel de la situation. La présence du médiateur aide donc les acteurs institutionnels à prendre connaissance des informations qui leur manquent, un processus qui leur prendrait du temps et des ressources et qui peut être limité par leur implication émotive par rapport à la situation. Il est par conséquent possible de poser l'hypothèse que la présence d'un médiateur dans le conflit dû à une action collective aide à réduire les coûts d'information et de négociation nécessaires à la résolution du conflit.

Nos données permettent de cibler des tâches essentielles liées à l'action collective institutionnelle que nous avons regroupées sous quatre thèmes : la circulation de l'information, la présence d'un leadership à la tête du changement, l'accompagnement du changement et à la gestion des conflits. Ce serait donc, dans le cadre limité de ce mémoire,

les tâches essentielles associées au succès des ententes de coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural.

**Les tâches liées au fonctionnement municipal : tâches essentielles non associées au succès**

Les tâches liées au fonctionnement municipal habituel sont liées aux compétences de gestion administrative, de négociation des ententes et d'évaluation. Bien qu'essentielles au fonctionnement des ententes, elles ne sont pas associées au succès des ententes par nos participants. Autrement dit, selon les données, l'accomplissement de ces tâches est nécessaire, mais n'est pas un facteur de succès ou d'échec d'une entente selon nos données. Elles ne font que permettre aux ententes d'exister.

**Les tâches liées aux objets de coopération : tâches optionnelles**

Selon nos participants, les tâches optionnelles de la coopération intermunicipale en loisir concernent deux éléments, soit l'amélioration de l'offre de loisir et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens, ce qui n'est pas sans rappeler les deux visées de la coopération intermunicipale énoncées par Hulst et Van Montfort (2007), respectivement la prestation de services et la mise en place de politiques publiques.

Les tâches liées à la programmation, à la coordination de l'offre et au soutien aux organismes de loisir font partie des objets visant l'amélioration de l'offre de loisir intermunicipale et ont donc un effet direct sur la qualité de la prestation des services de loisir. À l'inverse, les acteurs rencontrés n'ont mentionné qu'une seule tâche concernant l'amélioration globale de la qualité de vie dans leur milieu, soit celle d'élaborer des politiques publiques.

Ces tâches ne semblent pas avoir d'effets sur les coûts de transaction. Toutefois, les objets de la coopération semblent être déterminants de ce qui, dans l'entente, rapporte des bénéfices aux acteurs institutionnels. Prenons l'exemple de ce participant qui nous explique l'effet d'avoir choisi comme objet de coopération d'engager une employée intermunicipale en loisir :

C'est le nerf de la guerre pour renouveler le budget. Mais nous, dans la première année, on a tellement vu une augmentation de l'offre de service, de la qualité et de l'offre, que quand on s'est assis à table pour le budget, ça n'a pas été négocié du tout. Chez nous. Ça ne veut pas dire que ça a été le cas dans les deux autres municipalités. [...] C'est vraiment au niveau de tout. Les activités disponibles, les entrées d'argent pour le loisir, les subventions, puis même actuellement, on regarde pour changer les politiques d'utilisation de locaux. Même : pas les changer, en mettre en place. C'est structurant. Il y a plein d'avantages, c'est fou le nombre de dossiers qui avancent grâce à cette ressource. (P2)

Nos données révèlent de nombreux bénéfices de la coopération intermunicipale pour le loisir : augmentation du nombre d'activités disponibles à la population, augmentation de l'achalandage aux activités, économies de densité, augmentation de la qualité de l'offre, élimination des dédoublements d'activités, amélioration de la relation entre les populations des différents villages et entre les acteurs institutionnels, augmentation des revenus de fonctionnement, avancement plus rapide des dossiers de loisir, instauration de nouvelles politiques publiques, augmentation de la propension de la population à la mobilisation autour de projets, maximisation de l'utilisation des infrastructures, accès à un plus grand éventail de ressources matérielles et création de nouvelles activités. Ces bénéfices mentionnés par les participants à l'étude ne sont d'ailleurs pas étrangers à ceux que l'on retrouve dans la littérature : économies d'échelle

(Bel & Warner, 2015), élimination de la redondance et offre de nouveaux services (Hawkins, 2009), amélioration la relation entre partenaires (Adkins, 2016) ainsi que amélioration de l'efficacité et l'efficience des services (Teles, 2015).

Bien entendu, ces bénéfices ont un effet direct sur l'accessibilité au loisir de la population et sur la qualité de vie en général, mais ce qui nous intéresse particulièrement ici est ce que rapporte le participant cité plus haut : les bénéfices perçus aideraient à convaincre les élus à poursuivre l'action collective amorcée. La théorie de l'action collective institutionnelle permet d'expliquer leur attitude favorable face à la coopération chez eux. Comme les bénéfices perçus par les élus sont évidents, il est plus facile pour eux de voir comment ceux-ci excèdent les coûts de transaction engendrés.

Conséquemment, il peut être posé comme hypothèse que les objets de la coopération en loisir en milieu rural soient déterminants des bénéfices qui seront retirés d'une entente de coopération et que ces bénéfices doivent être rendus visibles aux Décideurs pour assurer la continuité des ententes de coopération.

### **Quel rôle pour quel acteur?**

Nos données semblent révéler que le rôle des Opérateurs est de faire avancer les dossiers en loisir qui émergent de l'entente de coopération intermunicipale. L'accomplissement de ces dossiers crée des bénéfices que peuvent récolter les municipalités partenaires et leurs citoyens. Le rôle des Opérateurs est donc de travailler à ce que l'entente de coopération rapporte des bénéfices. Une part de leurs tâches spécifiques découle du fait que la coopération intermunicipale est une forme d'action collective institutionnelle qui comporte des risques qu'il faut contrer. L'autre part est

fortement dépendante des objets de coopération en loisir choisis par les Décideurs. Malheureusement, nous ne pouvons pas établir ici de parallèle avec des éléments de la littérature scientifique, car celle-ci ne fournit pas à notre connaissance d'information sur le rôle que doivent jouer l'employé intermunicipal ou les bénévoles dans le cadre de la coopération intermunicipale.

Selon notre étude, le rôle du Gestionnaire est principalement d'effectuer l'ensemble des tâches nécessaires pour que l'entente de coopération intermunicipale en loisir puisse fonctionner dans le cadre administratif et légal dans lequel elle s'inscrit. Cette façon de décrire son rôle n'est pas sans rappeler les propos d'Adkins (2016) qui affirme que l'implication des « administrateurs publics » dans les ententes de coopération est plutôt technique dû à une connaissance approfondie de l'environnement municipal de la part de ces acteurs.

De leur côté, les Décideurs semblent chargés de déterminer la forme et les objectifs de la coopération intermunicipale dans leur milieu. Leurs tâches spécifiques sont reliées au fait que la coopération intermunicipale est une action collective dans laquelle des coûts de transaction sont dépensés pour contrer les risques liés à la collaboration. Ces coûts sont largement associés à l'information et à la négociation afin que d'entrée de jeu, les élus s'entendent sur le rôle collectif qu'ils ont à jouer dans le développement du loisir, mais aussi plus globalement de leur territoire tout entier. Sans cet accord collectif, les Décideurs ne peuvent pas accomplir efficacement leur rôle dans la coopération intermunicipale, car chacun aura une perception différente de sa place et des objectifs de l'entente. Cette idée n'est pas éloignée de celle de Zeemering (2016) qui affirme que les élus municipaux, et

particulièrement les maires, adopteront une attitude plus ou moins protectrice de leur propre municipalité (et inversement productive pour l'action collective) en fonction des craintes qu'ils expriment face à la coopération. Leur premier rôle est donc de se parler et de se faire confiance pour réduire au maximum ces craintes.

Le rôle de l'Expert semble être, quant à lui, de mobiliser de nouvelles ressources financières et humaines et du capital intellectuel dans le système des acteurs territoriaux. Ses tâches sont liées à l'action collective en ce sens que les nouvelles ressources qu'il injecte dans le milieu aident à assumer une partie des coûts de transaction et par conséquent à augmenter favorablement la balance coûts/bénéfices de l'entente. Ces ressources proviennent dans tous les cas étudiés dans le cadre de cette étude du domaine public, ce qui semble correspondre aux idées d'Hulst et Van Montfort (2007) que des incitatifs gouvernementaux comme des subventions et des programmes favorisent la présence d'ententes de coopération intermunicipale.

Finalement, le rôle très limité des Bénéficiaires est d'abord et avant tout comme contribuables et utilisateurs des services publics. Toutefois, les données de cette étude démontrent que dans le domaine du loisir, les citoyens ont aussi un rôle de rétroaction, soit de communiquer avec les autres acteurs de la coopération pour faire connaître leurs préférences et leurs besoins. À ce sujet, la littérature sur la coopération intermunicipale ne fournit pas d'information, à notre connaissance, puisque la coopération intermunicipale spécifique au loisir a très peu fait l'objet d'étude scientifique.

### Modèle conceptuel

En vertu de tout ce qui a été présenté, nous sommes en mesure de dresser le modèle conceptuel suivant, qui inclut autant des éléments des théories utilisées que des idées qui ressortent suite à l'analyse des données :

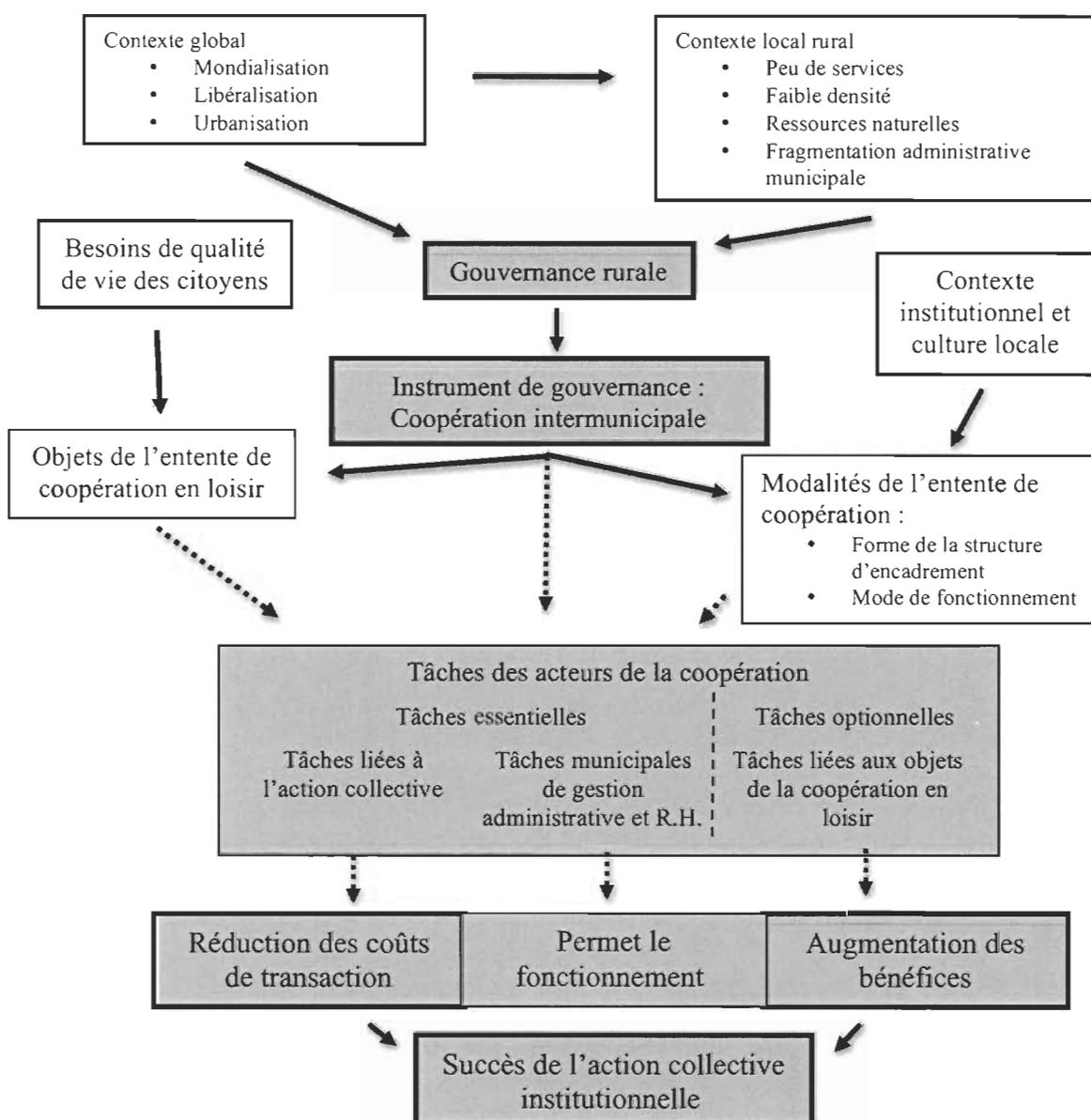


Figure 5 - Le modèle conceptuel de la coopération intermunicipale pour le loisir en milieu rural

La différence avec le modèle précédemment présenté est l'intégration de la partie du bas du modèle, qui débute avec l'encadré « Tâches des acteurs de la coopération » et qui se termine par l'encadré « Succès de l'action collective ».

Les résultats de cette étude suggèrent que les tâches des acteurs qui se dotent d'une entente de coopération intermunicipale varient selon les objets et les modalités associés à l'entente qui est mise en place. Par contre, elles suggèrent également que certaines tâches doivent toujours être accomplies par les acteurs d'une entente de coopération intermunicipale. Ce sont les tâches liées au succès de l'action collective institutionnelle et des tâches de gestion administrative et des ressources humaines. Ces dernières sont nécessaires au fonctionnement de la coopération intermunicipale, mais n'en garantissent pas le succès. De leur côté, les tâches liées à l'action collective institutionnelle sont également nécessaires à la coopération municipale, mais au contraire des tâches de gestion, celles-ci en garantiraient le succès. Bien sûr, les liens explorés ici entre les tâches et leur source ne peuvent pas être démontrés par cette étude. Ce n'est d'ailleurs pas le but de ce mémoire. C'est pourquoi, dans le modèle, les liens sont représentés par des flèches pointillées. Par contre, de futures études devraient tenter de démontrer empiriquement le lien entre les tâches spécifiques de la coopération intermunicipale et leurs trois sources, c'est-à-dire les objets et les modalités de coopération, l'action collective institutionnelle et le cadre municipal.

Le modèle suggère ensuite un lien entre l'accomplissement des tâches liées à l'action collective et la réduction des coûts de transaction et un lien entre

l'accomplissement des tâches liées aux objets de coopération et à l'augmentation des bénéfices pour les acteurs institutionnels. La présente étude ne permet pas de prouver empiriquement ces deux relations, mais les données recueillies dans le cadre de la recherche semblent indiquer qu'elles existent.

Finalement, le modèle reprend l'idée que l'action collective institutionnelle sera un succès si les bénéfices reçus sont plus grands que les coûts de transaction engendrés pour atténuer les risques liés à la collaboration (Kwon & Feiock, 2010).

## Conclusion

## Conclusion

Notre premier objectif était de comprendre les rôles joués et les tâches accomplies par les acteurs impliqués dans une entente de coopération intermunicipale en loisir en milieu rural. La présentation des résultats a permis d'y arriver en énumérant chaque tâche mentionnée par les acteurs lors de la collecte des données. Pour en comprendre le sens, nous les avons décrites tel que l'ont fait les participants lors des entrevues réalisées. Par réduction, les tâches ont pu être regroupées par compétence devant être maîtrisée pour les accomplir. Nous avons aussi pu dégager des données cinq rôles généraux qui déterminent le rôle systémique des acteurs dans l'entente de coopération intermunicipale pour le loisir.

Notre deuxième objectif consistait à identifier et comprendre les rôles et les tâches que les acteurs jugent déterminants du succès ou de l'échec d'une entente de coopération en loisir. L'étude a permis d'identifier ces tâches en analysant les passages significatifs des entrevues. Selon notre analyse, l'importance des tâches jugées essentielles au succès des ententes tient au fait qu'elles contribuent à rassembler les conditions gagnantes de l'action collective institutionnelle, soit de réduire les coûts de transaction et d'augmenter les bénéfices de la collaboration, afin que les derniers soient plus importants que les premiers. Elles servent aussi à augmenter la confiance entre les partenaires.

Trois types de tâches accomplies par les acteurs ont été catégorisées. D'abord, les tâches liées à l'action collective institutionnelle semblent aider à réduire les coûts de transaction pour les acteurs institutionnels. Ces tâches visent à faire circuler l'information, à inspirer le changement, à accompagner le changement et à résoudre les conflits. Ensuite, les tâches relatives au fonctionnement municipal qui, bien qu'essentielles à l'existence

des ententes, ne semblent pas être un facteur de succès de l'action collective. Ces tâches concernent la négociation des ententes, la gestion et l'évaluation. Finalement, les tâches liées aux objets de coopération semblent augmenter les bénéfices récoltés par les acteurs institutionnels. Dans notre étude, ces tâches sont reliées à l'organisation de la programmation, la coordination, le soutien aux organismes et la mise en place de politiques publiques. Elles ont pour effet d'augmenter l'offre de loisir en quantité et en qualité et d'augmenter la qualité de vie générale des citoyens.

L'étude a globalement servi à explorer les liens entre les tâches des acteurs et le succès de l'action collective institutionnelle afin d'en comprendre la nature et la composante humaine. De futures recherches pourraient s'attaquer à l'épineuse tâche de démontrer l'existence de liens de causalité, particulièrement entre les tâches liées à l'action collective institutionnelle et la réduction des coûts de transaction et entre les tâches liées aux objets de coopération et l'augmentation des bénéfices pour les acteurs institutionnels.

Malgré qu'il demeure non empiriquement éprouvé, le modèle conceptuel, fortement ancré dans la théorie de l'action collective institutionnelle telle que présentée par Feiock (2013), permet de répondre à l'objectif opérationnel fixé en introduction, soit de fournir un document de référence aux acteurs de la coopération intermunicipale sur les rôles à jouer dans le cadre d'une entente de coopération en loisir réussie en milieu rural au Québec.

Une limite importante de ce mémoire est qu'il ne tient pas compte dans son analyse de deux facteurs importants qui pourraient avoir une incidence les rôles des acteurs : ce

sont les objets spécifiques des ententes de coopération à l'étude et les modalités choisies pour ces ententes. Sans en avoir la preuve, il est plausible de penser, comme le suggère notre modèle conceptuel, que les modalités et les objets sont déterminants d'une partie des tâches que les acteurs doivent accomplir. Cette limite est donc à prendre en compte, même si analyser ses deux facteurs n'était pas l'objectif de ce mémoire.

Le loisir en milieu rural est aujourd'hui, comme le mentionne l'un de nos participants, le « nerf de la guerre » pour les municipalités qui désirent attirer de nouvelles jeunes familles. Dans un contexte économique difficile et face à la tendance à l'urbanisation, les municipalités en milieu rural n'ont plus le choix de se tourner vers des méthodes alternatives de prestation de service comme la coopération intermunicipale. Toutefois, cet instrument de gouvernance n'est pas sans risque économique pour les municipalités et sans risque politique pour les élus municipaux. Nous espérons donc que la recension des écrits, le cadre théorique, les résultats et la discussion de ce mémoire pourront aider les municipalités à créer des ententes stables de coopération pour le loisir dans leur milieu afin d'assurer la qualité de vie de leurs citoyens et leur attractivité auprès de nouveaux arrivants.

## Références

## Références

- Adhikari, S. (2015). *Community characteristics associated with local intergovernmental cooperation*. University of Louisville, Louisville.
- Adkins, S. M. (2016). *The tasks of elected officials within the policy process of interlocal cooperation*. (Doctor of Philosophy), University of Tennessee, Knoxville.
- AQLM. (2000). *Le loisir public au Québec: une vision moderne*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- AQLM. (2012). Pratiques exemplaires. *Agora-Forum*, 35(H.S.), 34-38.
- Association canadienne des parcs et loisirs. (1998). *Le catalogue des bienfaits du loisir*. Gloucester, Ontario.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: A meta-regression analysis. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*. doi:10.1080/17487870.2015.1100084
- Biddle, B. J. (1979). *Role theory: Expectations, identities, and behaviors*. New York: Academic Press Inc.
- Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches qualitatives*, 26(2), 1-18.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441-468.

- Carrier, & Jean, B. (2000). Chapitre 2: La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales. In M. Carrier & S. Côté (Eds.), *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Carrier, M., & Tremblay, M.-S. (2014). Les sources de revenus des municipalités et l'importance de leur diversification: la situation au Québec et ailleurs au pays. *Le Sablier*, 21, 24-27.
- Conway, M.-L., Dollery, B., & Grant, B. (2011). Shared service models in Australian local government: The fragmentation of the New England strategic alliance 5 years on. *Australian Geographer*, 42(2), 207-223. doi:10.1080/00049182.2011.570232
- Decoutère, S., Ruegg, J., & Joye, D. (1996). *Le management territorial: Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*. . Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Dollery, B., Grant, B., & Akimov, A. (2010). A typology of shared service provision in Australian local government. *Australian Geographer*, 41(2), 217-231. doi:10.1080/00049181003742310
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action (Vol. 44, pp. 356-377).
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425. doi:10.1111/psj.12023

- Feiock, R. C., & Park, H. (2005). Collaborative approach to economic development of local governments and institutional collective action: ProQuest Dissertations Publishing.
- Feiock, R. C., & Scholz, J. T. (2009). *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas*: Cambridge University Press.
- Feiock, R. C., Steinacker, A., & Park, H. J. (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*, 69(2), 256-270. doi:10.1111/j.1540-6210.2008.01972.x
- Fortier, J. (2002). *Proposition d'un cadre de référence en concertation*. (Maîtrise), Université du Québec à Trois-Rivières, Trois-Rivières.
- Fortin, M.-F., & Gagnon, J. (2016). *Fondements et étapes du processus de recherche : méthodes quantitatives et qualitatives* (3e ed.). Montréal: Chenelière éducation.
- Frère, Q., Leprince, M., & Paty, S. (2012). The impact of inter-municipal cooperation on local public spending. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*.
- Furmankiewicz, M., Macken-Walsh, Á., & Stefańska, J. (2014). Territorial governance, networks and power: Cross-sectoral partnerships in rural Poland. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 96(4), 345-361. doi:10.1111/geob.12056
- Gallent, N., Hamiduddin, I., Juntti, M., Kidd, S., & Shaw, D. (2015). *Introduction to rural planning* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Gauthier, B. (2009). *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* (5e ed.). Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Ghazinoory, S., Bitaab, A., & Lohrasbi, A. (2014). Social capital and national innovation system: a cross-country analysis. *Cross Cultural Management*, 21(4), 453-475. doi:10.1108/CCM-10-2013-0154
- Gouvernement du Québec. (2017a). *Code municipal du Québec*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Gouvernement du Québec. (2017b). *Loi sur les compétences municipales*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Han, S. (2016). Social capital and interlocal service collaboration in US counties. *Regional Studies*, 1-15. doi:10.1080/00343404.2015.1132302
- Hawkins, C. P. (2009). Prospects for and Barriers to Local Government Joint Ventures. *State and Local Government Review*, 41(2), 108-119.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). *Metropolitan governance capacity, democracy and the dynamics of place*. New York, N.Y.: Routledge.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Uses and abuses of the concept of governance. *International social science journal*, 50(155), 105-113. doi:10.1111/1468-2451.00113
- Hulst, R., & Van Montfort, A. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Im, E. (2014). *The effects of interlocal collaboration on local economic performance : investigation of Korean Cases*. University of Southern California.
- Jacobsen, D. I. (2015). Regional governance networks: Filling in or hollowing out? *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 115-136. doi:10.1111/1467-9477.12037

- Jean, B., & Bisson, L. (2008). La gouvernance partenariale: un facteur déterminant du développement des communautés rurales. *Revue canadienne des sciences régionales*, 31(3), 539-560.
- Jean, B., DesRosiers, L., & Dionne, S. (2014). *Comprendre le Québec rural*. Rimouski: Chaire de recherche du Canada en développement rural - GRIDEQ - CRDT.
- Kwon, S. W., & Feiock, R. C. (2010). Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements. *Public Administration Review*, 70(6), 876-884. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02219.x
- Lavigne, M.-A. (2013). *La gouvernance des services municipaux de loisir : les villes de Gatineau et de Québec, 2002-2012*. Retrieved from <http://espace.enap.ca/28/1/030466509.pdf>
- Lee, Y. (2016). From competition to collaboration: Intergovernmental economic development policy networks. *Local Government Studies*, 42(2), 171-188. doi:10.1080/03003930.2015.1096267
- Lemieux, V. (1999). *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris: Presses universitaires de France.
- Lemieux, V. (2000). Postface: Réflexions sur la gouvernance. In M. Carrier & S. Côté (Eds.), *Gouvernance et territoire ruraux*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Lesage, E. C., McMillan, M. L., & Hepburn, N. (2008). Municipal shared service collaboration in the Alberta Capital Region: The case of recreation. *Canadian Public Administration*, 51(3), 455-473. doi:10.1111/j.1754-7121.2008.00033.x

- Lu, M. A. X., & Jacobs, J. C. (2013). Rural regional governance in the United States : the case of the resource conservation and development program. *Geographical Review*, 103(1), 80-99. doi:10.1111/j.1931-0846.2013.00187.x
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. (2016). *Programme d'assistance financière aux unités régionales de services en matière de loisir, de sport, de plein-air et d'activité physique*. Québec: Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. (2017). *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir: Au Québec, on bouge!* Québec: Gouvernement du Québec.
- Miskon, S., Fielt, E., Bandara, W., & Gable, G. (2013). Towards a typology of structural arrangements for shared services: evidence from the higher education sector. *Electronic Markets*, 23(2), 149-162. doi:10.1007/s12525-012-0116-0
- Morton, L. W., Chen, Y. C., & Morse, R. S. (2008). Small town civic structure and interlocal collaboration for public services. *City & Community*, 7(1), 45-60. doi:10.1111/j.1540-6040.2007.00240.x
- Normann, R. H., & Vasström, M. (2012). Municipalities as governance network actors in rural communities. *European Planning Studies*, 20(6), 941-960. doi:10.1080/09654313.2012.673565
- Nurse, A. (2015). Bridging the gap? The role of regional governance in delivering effective local public services: Evidence from England. *Planning Practice and Research*, 1-14. doi:10.1080/02697459.2015.1008802

- OCDE. (2006). *The new rural paradigm : policies and governance*. . Paris: OECD Publishing.
- Pemberton, S., & Shaw, D. (2012). New forms of sub-regional governance and implications for rural areas: Evidence from England. *Planning Practice & Research*, 27(4), 441-458. doi:10.1080/02697459.2012.682476
- Ponthieux, S. (2003). *Que faire du capital social?* Paris: Institut de la statistique et des études économiques.
- Poulet, D. (2012). Une proposition de la FQM et des URLS : Un programme national de soutien au loisir en milieu rural. *Agora-Forum*, 35(H.S.), 9-11.
- Proulx, D. (2006). Chapitre 9 : Le leadership. *Management des organisations publiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Rakar, I., Tičar, B., & Klun, M. (2015). Inter-municipal cooperation : Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(45), 185-200.
- Searing, D. D. (1991). Roles, rules, and rationality in the New institutionalism. *The American Political Science Review*, 85(4), 1239-1260. doi:10.2307/1963944
- Searing, D. D. (2012). Foreword. In M. Blomgren & O. Rozenberg (Eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures* (pp. xxi-xxvii). New York: Routledge.
- Simard, M. (2007). Nouvelles populations rurales et conflits au Québec : regards croisés avec la France et le Royaume-Uni. *Géographie, économie, société*, 9(2), 187. doi:10.3166/ges.9.187-214

- Somerville, D., & Gibbs, M. (2012). *Legal and governance models for shared services in local government* (U. o. Technology Ed.). Sydney: Australian Centre of Excellence for Local Government.
- Spicer, Z. (2015a). Cooperation, coordination and competition: Why do municipalities participate in economic development alliances? *Canadian Public Administration*, 58(4), 549-573. doi:10.1111/capa.12133
- Spicer, Z. (2015b). Regionalism, municipal organization, and interlocal cooperation in Canada. *Canadian Public Policy*, 41(2), 137-150. doi:10.3138/cpp.2014-078
- Statistiques Canada. (2011). De régions urbaines à centres de population.
- Sullivan, L., Ryser, L., & Halseth, G. (2014). Recognizing change, recognizing rural : The new rural economy and towards a new model of rural service. *Journal of Rural and Community Development*, 9(4), 219-245.
- Teles, F. (2015). *Local governance and inter-municipal cooperation*: Palgrave Macmillan.
- Thibault, A. (1988). *La concertation des municipalités et l'environnement*. Communication présentée lors du Colloque régional (04) d'environnement municipal Desjardins.
- Thibault, A. (2008). *Le loisir public et civil au Québec dynamique, démocratique, passionnel et fragile*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Thibault, A. (2012). Le loisir au coeur du développement social et économique des villages. *Agora-Forum*, 35(H.S.), 20-23.

- Vermot-Desroches, B. (2012). Les sciences régionales au Québec : une régiologie particulière. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2012(4), 493-505. doi:10.3917/reru.124.0491
- Warner, M. E., & Hefetz, A. (2009). *Trends in public and contracted government services: 2002-2007* (Vol. 80). Los Angeles, CA: Reason Foundation.
- Williams, O. P. (1967). Life style values and political decentralization in metropolitan areas. *South-western Social Science Quarterly*, 48, 299-310.
- Woods, M. (2005). *Rural geography: Processes, responses and experiences in rural restructuring*. London: Sage Publications.
- Woods, M. (2010). *Rural : Key ideas in geography*. Londres: Routledge.
- Zeemering, E. (2016). Assessing local elected officials' concerns about interlocal agreements. *Urban Studies*, 53(11), 2347-2362. doi:10.1177/0042098015590768
- Zirul, C., Halseth, G., Markey, S., & Ryser, L. (2015). Struggling with New regionalism : Government trumps governance in Northern British Columbia, Canada. *Journal of Rural and Community Development*, 10(2), 135-165.

## Appendice A

Les différentes versions du questionnaire utilisé pour les entrevues auprès des participants

### Version 1

Concept	Questions primaires	Questions secondaires
Identité	<p>Pouvez-vous me parler de la municipalité que vous représentez ?</p> <p>Sentez-vous de la compétition entre les municipalités de votre région ? Sentez-vous plutôt un désir de s'entraider ?</p>	<p>Qu'est-ce qui distingue votre municipalité des autres ?</p> <p>Y a-t-il quelque chose qui distingue les résidents de votre municipalité des résidents des autres municipalités ?</p>
Gouvernance	<p>Dans votre région, qui sont les acteurs importants ?</p> <p>Dans votre région, est-ce que la MRC jouent un rôle important ?</p> <p>Votre municipalité fait-elle ou a-t-elle fait de la coopération pour d'autres services que le loisir ?</p>	<p>Qui sont les acteurs importants en loisir ?</p> <p>Y a-t-il d'autres organismes supralocaux qui jouent un rôle d'importance ou d'influence ?</p> <p>Formelle ou informelle ?</p> <p>Sur quelle note ces ententes de coopération se sont terminées ? Pourquoi se sont-elles terminées ?</p>
Coopération en loisir	<p>Selon vous, quel devrait être le rôle de votre municipalité en matière de loisir ?</p> <p>Selon vous, qu'est-ce que la coopération intermunicipale ?</p> <p>Pouvez-vous me parler du fonctionnement de la coopération intermunicipale en loisir dont votre municipalité fait partie ?</p> <p>Y a-t-il une différence entre ce que la CI accomplit chez vous en ce moment, et ce que vous pensez qu'elle devrait accomplir ?</p> <p>Selon vous, la coopération vous éloigne-t-elle du rôle que devrait jouer votre municipalité en loisir ?</p>	<p>Selon vous, quels sont les éléments importants à respecter afin que la CI fonctionne ?</p> <p>Ce groupe de coopération fait-il des recommandations ou des demandes, exerce-t-il de la pression sur des niveaux supérieurs de gouvernement ou autres organismes de loisir ?</p>

	<p>Quelle est la vision derrière la coopération en loisir qui se passe chez vous ?</p> <p>Est-ce que vous avez l'impression que la CI donne du pouvoir supplémentaire à votre municipalité en matière de loisir ou réduit le pouvoir de votre municipalité ?</p> <p>Quels inconvénients et quels avantages la CI en loisir amène-t-elle pour vos citoyens ?</p> <p>Quels inconvénients et quels avantages la CI en loisir amène-t-elle pour votre municipalité ?</p> <p>Sentez-vous que le groupe de travail en coopération est freiné par les structures traditionnelles ? si oui, comment ? Si non, pourquoi ?</p> <p>Quel est votre rôle au sein du groupe de travail ?</p> <p>Est-ce que vous éprouvez, personnellement ou professionnellement, des frustrations face au processus de coopération intermunicipale en loisir qui se déroule chez vous ?</p> <p>Avez-vous déjà pensé que votre municipalité devrait fusionner avec d'autres ? Si oui, pourquoi ? Si non, pourquoi ?</p> <p>Selon vous, est-ce que la coopération intermunicipale est différente de la fusion intermunicipale ? Quelles sont les ressemblances ? Quelles sont les différences ?</p>	<p>De votre côté, sentez-vous que la coopération intermunicipale a modifié votre rôle dans l'organisation du loisir de votre municipalité ? Comment ? Jouez-vous un rôle différent maintenant que la CI est là ?</p> <p>Est-ce que vous vous sentez personnellement ou professionnellement investi dans la CI en loisir ? Pourquoi ?</p> <p>Meilleurs services ? Possibilités de participation à l'organisation ?</p> <p>Sentez-vous que vous êtes présent à titre de représentant de votre municipalité ou que vous faites partie d'un groupe de travail ? (Représentation vs coopération; défendre ses intérêts vs travailler ensemble)</p> <p>Éprouvez-vous des craintes ?</p>
Ruralité	<p>Selon vous, la CI en loisir a-t-elle des avantages particuliers pour les municipalités rurales ?</p> <p>Selon vous, la CI a-t-elle des avantages particuliers pour les grandes villes ?</p>	
En terminant	Autre chose à ajouter ?	

## Version 2

Concept	Questions primaires	Questions secondaires
Socio-démographique	1. Est-ce que vous pouvez nommer votre nom et votre poste pour le bien de l'enregistrement ?	
Coopération intermunicipale	1.1. Comment fonctionne la coopération en loisir chez vous ?	
	1.2. Qui sont les intervenants impliqués dans l'entente ?	
	1.3. Quelles sont les responsabilités de chacun ?	
	2. Comment avez-vous réagit la 1 <sup>ère</sup> fois qu'on vous a parlé de coopération entre municipalité pour les loisirs ?	2.1. Avez-vous ressenti des émotions particulières ? 2.2. Aviez-vous un intérêt ? 2.3. Aviez-vous des craintes ou des appréhensions ? 2.4. Pourquoi aviez-vous ces émotions/craintes/appréhensions ? 2.5. Qui a apporté l'idée de coopération en loisir ? 2.6. Par le passé, est-ce qu'il y a déjà eu des initiatives de coopération en loisir ou dans d'autres secteurs chez vous ? Pourquoi ça s'est terminé ?
	3. Est-ce que depuis le début de la démarche, votre opinion ou votre position a changé ?	3.1. Quelles sont les raisons qui expliquent votre changement d'opinion ?
4. Est-ce que vous êtes personnellement/professionnellement satisfait du travail accompli depuis que la coopération en loisir est en place chez vous ?	4.1. Qu'est-ce qui a changé au niveau du loisir public ? 4.2. Est-ce que ces changements sont satisfaisants ou insatisfaisants à vos yeux ? 4.3. Quelle vision avez-vous d'un processus de coopération en loisir idéal ? 4.4. Qu'est-ce qui explique qu'actuellement, tout n'est pas comme vous l'imaginez dans votre situation idéale ?	
5. Selon vous, est-ce que la coopération chez vous va assez loin ?	5.1. Est-ce qu'elle devrait aller plus loin ? 5.2. Dans son état actuel, trouvez-vous que la coopération en loisir aide votre municipalité à jouer son rôle en matière de loisir public ? Pourquoi ?	

	6. Est-ce que vous trouvez que votre rôle en loisir a changé depuis que la coopération en loisir est en place ?	6.1. Pourquoi ce changement ? Ce statu quo ? 6.2. Comment vous sentez-vous par rapport à ces changements/ce statu quo ? 6.3. Quel est personnellement votre rôle dans le processus de coopération en loisir ?
Ruralité	1. Diriez-vous que votre municipalité est rurale ?	1.1. Pourquoi dites-vous cela ? Qu'est-ce qui fait que votre municipalité l'est ou ne l'est pas selon vous ? 1.2. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir joue un rôle particulier pour les municipalités rurales ?
Identité	1. Qu'est-ce qui différencie les gens de (nom de la municipalité) de leurs voisins ?	1.1. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir a un effet sur le sentiment d'appartenance de la population de (nom de la municipalité) à sa municipalité ?
Autres	1. Est-ce que vous voulez revenir sur un point mentionné précédemment ou encore parler de quelque chose dont nous n'avons pas encore parlé avant de terminer l'entrevue ?	

### Version 3

Dimension	Questions primaires	Questions secondaires
Socio-démographique	1. Nom? 2. Poste? 3. Combien d'années à votre poste?	
Instrument, environnement, contexte de mise en place	1.1. Comment est née l'entente de coopération en loisir chez vous ?	Historique, motivation, fonctionnement, durée.
Acteurs au centre de l'instrument	1.2. Qui sont les intervenants impliqués dans l'entente ?	
Tâches des acteurs liées à l'instrument	1.3. Quelles sont vos tâches et responsabilités dans l'entente? Quelles sont les tâches et responsabilités des autres ?	
Changements dans les tâches	1.4 Est-ce que vous trouvez que votre rôle a changé depuis que la coopération en loisir est en place ?	6.2. Comment vous sentez-vous par rapport à ces changements/ce statu quo ?
Perceptions cognitives, affectives et	2. Comment avez-vous réagit la 1 <sup>ère</sup> fois qu'on vous a parlé de coopération entre municipalité pour les loisirs ?	2.1. Avez-vous ressenti des émotions particulières ? 2.2. Aviez-vous un intérêt ? 2.3. Aviez-vous des craintes ou des appréhensions ?

comportements face à l'instrument		2.4. Pourquoi aviez-vous ces émotions/craintes/appréhensions ? 2.5. Qui a apporté l'idée de coopération en loisir ? 2.6. Par le passé, est-ce qu'il y a déjà eu des initiatives de coopération en loisir ou dans d'autres secteurs chez vous ? Pourquoi ça s'est terminé ?
Perceptions cognitives, affectives et comportements face à l'instrument  Satisfaction de l'acteur face à l'instrument	3. Est-ce que depuis le début de la démarche, votre opinion ou votre position a changé ?	3.1. Quelles sont les raisons qui expliquent votre changement d'opinion ?
	4. Est-ce que vous êtes personnellement/professionnellement satisfait du travail accompli depuis que la coopération en loisir est en place chez vous ?	4.1. Qu'est-ce qui a changé au niveau du loisir public ? 4.2. Est-ce que ces changements sont satisfaisants ou insatisfaisants à vos yeux ? 4.3. Quelle vision avez-vous d'un processus de coopération en loisir idéal ? 4.4. Qu'est-ce qui explique qu'actuellement, tout n'est pas comme vous l'imaginez dans votre situation idéale ?
	5. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir chez vous va assez loin ?	5.1. Est-ce qu'elle devrait aller plus loin ? 5.2. Dans son état actuel, trouvez-vous que la coopération en loisir aide votre municipalité à jouer son rôle en matière de loisir public ? Pourquoi ?
Vision de l'acteur		
Ruralité	1. Diriez-vous que votre municipalité est rurale ?	1.1. Pourquoi dites-vous cela ? Qu'est-ce qui fait que votre municipalité l'est ou ne l'est pas selon vous ? 1.2. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir joue un rôle particulier pour les municipalités rurales ?
Identité, sentiment d'appartenance	1. Qu'est-ce qui différencie les gens de (nom de la municipalité) de leurs voisins ?	1.1. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir a un effet sur le sentiment d'appartenance de la population de (nom de la municipalité) à sa municipalité ?
Autres	1. Est-ce que vous voulez revenir sur un point mentionné précédemment	

	ou encore parler de quelque chose dont nous n'avons pas encore parlé avant de terminer l'entrevue ?	
--	---	--

#### Version 4

Dimension	Questions primaires	Questions secondaires
Socio-démographique	1. Nom? 2. Poste? 3. Combien d'années à votre poste?	
Instrument, environnement, contexte de mise en place	1.1. Comment est née l'entente de coopération en loisir chez vous ?	Historique, motivation, fonctionnement, durée.
Acteurs au centre de l'instrument	1.2. Qui sont les intervenants impliqués dans l'entente ?	
Tâches des acteurs liées à l'instrument	1.3. Quelles sont vos tâches et responsabilités dans l'entente? Quelles sont les tâches et responsabilités <b>importantes</b> des autres ?	
Changements dans les tâches	1.4 Est-ce que vous trouvez que votre rôle a changé depuis que la coopération en loisir est en place ?	6.2. Comment vous sentez-vous par rapport à ces changements/ce statu quo ?
Perceptions cognitives, affectives et comportements face à l'instrument	2.1 Comment avez-vous réagit la 1 <sup>ère</sup> fois qu'on vous a parlé de coopération entre municipalité pour les loisirs ?  2.2 Pourquoi avez vous besoin de la coopération en loisir chez vous ?  2.3 Qu'est-ce que vous trouvez qui fonctionne bien dans le cadre de la coopération en loisir en ce moment chez vous ? Qu'est-ce que vous trouvez difficile ?	2.1. Avez-vous ressenti des émotions particulières ? 2.2. Aviez-vous un intérêt ? 2.3. Aviez-vous des craintes ou des appréhensions ? 2.4. Pourquoi aviez-vous ces émotions/craintes/appréhensions ? 2.5. Qui a apporté l'idée de coopération en loisir ? 2.6. Par le passé, est-ce qu'il y a déjà eu des initiatives de coopération en loisir ou dans d'autres secteurs chez vous ? Pourquoi ça s'est terminé ?
Perceptions cognitives, affectives et comportements face à l'instrument	3. Est-ce que depuis le début de la démarche, votre opinion ou votre position a changé ?	3.1. Quelles sont les raisons qui expliquent votre changement d'opinion ?
	4. Qu'est-ce qui a changé au niveau du loisir public chez vous depuis que l'entente est en place ?	4.1. Est-ce que ces changements sont satisfaisants ou insatisfaisants à vos yeux ? 4.2. Quelle vision avez-vous d'un processus de coopération en loisir idéal ?

Vision de l'acteur	5. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir chez vous va assez loin ?	5.1. Est-ce qu'elle devrait aller plus loin ? 5.2. Dans son état actuel, trouvez-vous que la coopération en loisir aide votre municipalité à jouer son rôle en matière de loisir public ? Pourquoi ?
Identité, sentiment d'appartenance	1. Qu'est-ce qui différencie les gens de (nom de la municipalité) de leurs voisins ?	1.1. Selon vous, est-ce que la coopération en loisir a un effet sur le sentiment d'appartenance de la population de (nom de la municipalité) à sa municipalité ?
Autres	1. Est-ce que vous voulez revenir sur un point mentionné précédemment ou encore parler de quelque chose dont nous n'avons pas encore parlé avant de terminer l'entrevue ?	

## Appendice B

Lettre d'information et formulaire de consentement au participant



### LETTRE D'INFORMATION

---

#### **La coopération intermunicipale en loisir au Québec : analyse des rôles des acteurs en milieu rural**

**Jocelyn Garneau, chercheur**

**Études en loisir, culture et tourisme**

**Projet de recherche dirigé par Marc-André Lavigne, ph.D, professeur aux études en loisir, culture et tourisme à l'Université du Québec à Trois-Rivières**

Votre participation à la recherche, qui vise à mieux comprendre comment les acteurs du loisir en milieu rural perçoivent la coopération intermunicipale en loisir, serait grandement appréciée.

#### **Objectifs**

Les objectifs de ce projet de recherche sont de mieux comprendre comment les élus portant un dossier loisir, les employés du service de loisir et les responsables d'associations de loisir perçoivent le phénomène qu'est la coopération intermunicipale en loisir. L'objectif est de bien cerner les rôles joués de chacun des acteurs en loisir dans une entente de coopération. Cette nouvelle compréhension servira à détecter les différences de vision entre les différentes catégories d'acteurs et permettra éventuellement d'intervenir efficacement pour les concilier. À noter que cette recherche est effectuée dans le cadre de la formation universitaire de 2<sup>e</sup> cycle du chercheur et vise aussi la complétion de cette formation

Le but de cette lettre d'information est de vous aider à comprendre exactement ce qu'implique votre éventuelle participation à la recherche de sorte que vous puissiez prendre une décision éclairée à ce sujet. Prenez donc le temps de la lire attentivement et n'hésitez pas à poser toute question que vous jugerez utiles.

**Clicours.COM**

Après la lecture du document et lorsque vous aurez eu des réponses satisfaisantes à vos questions, prenez tout le temps qu'il vous faut pour décider si vous acceptez de participer à l'étude ou si vous refusez. Si vous refusez, le chercheur respectera votre décision.

**Tâche**

Votre participation à ce projet de recherche consiste à effectuer une entrevue d'environ 35 minutes en tête à tête avec le chercheur. En comptant le temps qu'il a fallu pour entrer en contact avec le chercheur, qu'il vous faudra pour lire ce document et poser vos questions, et quelques autres possibles entretiens, le temps maximal que vous consacrerez à la recherche ne devrait pas excéder 1 heure.

Une quantité très minimale de temps peut être nécessaire de votre côté en vue de vous préparer pour l'entrevue. Toutefois, les questions qui vous seront posées porteront surtout sur votre point de vue personnel et professionnel sur différents aspects de la coopération intermunicipale en loisir et votre communauté, comme votre satisfaction, vos impressions, vos frustrations, les obstacles que vous percevez, les résultats que vous percevez, etc. Veuillez noter que l'entrevue sera enregistrée à l'aide d'un petit enregistreur numérique. La bande audio sera par la suite utilisée uniquement par le chercheur à des fins de retranscription de l'entrevue.

Pour les fins de la recherche, il serait apprécié que vous donniez une copie de l'entente de coopération intermunicipale en loisir dont votre municipalité fait partie. Une version numérique ou papier fera parfaitement l'affaire.

**Risques, inconvénients, inconforts**

Le temps consacré au projet, soit environ 1 heure au maximum, demeure l'inconvénient majeur pour vous.

Il est toutefois possible que, lors de l'entrevue, vous éprouviez un malaise à répondre à une question. Certaines questions demanderont possiblement que vous parliez des autres municipalités ou de vos collègues travaillant pour d'autres municipalités. Il est possible que vous ne vous sentiez pas à l'aise de parler en mal du travail de quelqu'un ou d'un élément qui nuirait à votre municipalité.

Afin de contrer ce malaise, sachez que le chercheur s'engage à respecter la confidentialité de vos réponses. Ainsi, il sera impossible, lors de la publication des résultats, d'associer vos propos à votre personne. Sentez-vous donc à l'aise de parler librement de ce qui vous passe par la tête lors de l'entrevue.

Si toutefois, malgré cette assurance de confidentialité, le malaise persiste chez vous, vous pouvez en tout temps durant l'entrevue demander discrètement au chercheur d'arrêter l'enregistrement audio afin de répondre à une question. De plus, vous pouvez refuser de répondre à une question et ce, sans que cela ne vous porte préjudice. Le chercheur se montrera très compréhensif, peu importe votre décision finale quant à une question qui vous met mal à l'aise.

### **Bénéfices**

La contribution à l'avancement des connaissances au sujet de la coopération intermunicipale en loisir est le seul bénéfice direct prévu à votre participation.

*Aucune compensation d'ordre monétaire n'est accordée.*

### **Confidentialité**

Les données recueillies par cette étude sont entièrement confidentielles et ne pourront en aucun cas mener à votre identification. Votre confidentialité sera assurée lors de la publication des résultats. Dans cette diffusion, vos propos seront attribués à un pseudonyme pour vous représenter. Les résultats de la recherche, qui pourront être diffusés sous forme de mémoire de maîtrise, d'article ou de présentation dans des colloques professionnels ou scientifiques, ne permettront pas d'identifier les participants.

Les données recueillies seront conservées de façon numérique sur un ordinateur dans un Laboratoire de recherche à l'université pour la durée de l'étude, puis sur un disque dur externe pour une durée de deux ans suivant le dépôt du mémoire du chercheur. La seule personne qui aura accès aux données sera le chercheur que vous rencontrerez en entrevue. Les données seront détruites au terme des deux ans suivant le dépôt du mémoire du chercheur et ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles décrites dans le présent document sans vous en demander d'abord l'autorisation.

### **Participation volontaire**

Votre participation à cette étude se fait sur une base volontaire. Vous êtes entièrement libre de participer ou non, de refuser de répondre à certaines questions ou de vous retirer en tout temps sans préjudice et sans avoir à fournir d'explications.

### **Retrait en cours d'entrevue**

Si pour une raison ou une autre, vous mettez fin à l'entrevue avant sa fin « prévue », le chercheur se montrera compréhensif de votre choix. De façon courtoise, il vous demandera s'il peut utiliser les données déjà recueillies depuis le début de l'entrevue. Le choix de refuser ou d'accepter cette requête est entièrement le vôtre et votre décision sera respectée dans les deux cas.

**Remerciement**

Votre collaboration est précieuse. Nous l'apprécions et vous en remercions.

**Responsable de la recherche**

Pour obtenir de plus amples renseignements ou pour toute question concernant ce projet de recherche, vous pouvez communiquer avec Jocelyn Garneau, chercheur principal de la recherche et candidat à la maîtrise aux études en loisir, culture et tourisme à l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Jocelyn Garneau  
819-840-7912  
jocelyn.garneau@uqtr.ca

**Question ou plainte concernant l'éthique de la recherche**

Cette recherche est approuvée par le comité d'éthique de la recherche avec des êtres humains de l'Université du Québec à Trois-Rivières et un certificat portant le numéro CER-16-229-07.10 a été émis le 14 décembre 2016.

Pour toute question ou plainte d'ordre éthique concernant cette recherche, vous devez communiquer avec la secrétaire du comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec à Trois-Rivières, par téléphone (819) 376-5011, poste 2129 ou par courrier électronique CEREH@uqtr.ca.



## FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

### La coopération intermunicipale en loisir au Québec : analyse des rôles des acteurs en milieu rural

#### Engagement de la chercheuse ou du chercheur

Moi, Jocelyn Garneau, m'engage à procéder à cette étude conformément à toutes les normes éthiques qui s'appliquent aux projets comportant la participation de sujets humains.

#### Consentement du participant

Je, \_\_\_\_\_ confirme avoir lu et compris la lettre d'information au sujet du projet : « La coopération intermunicipale en loisir au Québec : analyse des perceptions des acteurs en milieu rural ». J'ai bien saisi les conditions, les risques et les bienfaits éventuels de ma participation. On a répondu à toutes mes questions à mon entière satisfaction. J'ai disposé de suffisamment de temps pour réfléchir à ma décision de participer ou non à cette recherche. Je comprends que ma participation est entièrement volontaire et que je peux décider de me retirer en tout temps, sans aucun préjudice.

#### J'accepte donc librement de participer à ce projet de recherche

Participant	Chercheur
Signature :	Signature :
Nom :	Nom : Jocelyn Garneau
Date :	Date :

J'accepte également que l'entrevue à laquelle je participerai soit enregistrée à l'aide d'un enregistreur numérique : \_\_\_\_\_