

De quoi parle-t-on dans nos conseils municipaux?

par Marc-André Lavigne, étudiant au doctorat en administration publique (ÉNA), Laboratoire en loisir et vie communautaire

Les enjeux du loisir public, tout comme les problématiques vécues par les autres secteurs de l'activité municipale, luttent pour une place au cœur de la prise de décision, dans un contexte où l'attention politique est une ressource fort limitée. On peut alors se demander quels sont les sujets, en loisir, qui s'inscrivent plus facilement à l'agenda des élus municipaux? En d'autres termes, lorsque le loisir atteint l'agenda des élus municipaux, de quoi parle-t-on?

Ce bulletin a pour source les résultats d'une récente recherche du Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'Université du Québec à Trois-Rivières portant sur la mise à l'agenda du loisir public. On relève notamment la prépondérance de la gestion et de l'aménagement d'infrastructures, de parcs et d'équipements comme enjeux d'importance au sein des conseils municipaux québécois.

Depuis la municipalisation du loisir, les travailleurs en loisir public, au Québec particulièrement, ont élaboré des modèles normatifs sur lesquels ils pouvaient baser leurs interventions et décrivant ce qu'une intervention publique en loisir devrait être : les valeurs à respecter et les finalités visées. C'est d'ailleurs dans cette optique que se sont développés les documents les plus influents du loisir public depuis les dernières décennies. La *Déclaration de Montmorency* de l'Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec (1968), le *Livre blanc sur le loisir au Québec* (1979), la récente *Politique du loisir au Québec* de l'Association québécoise du loisir municipal (1999) et les ouvrages promouvant les bienfaits du loisir en sont quelques exemples.

Alors qu'il se développe une expertise pertinente et essentielle portant sur ces normes et ces valeurs à privilégier dans l'offre de services en loisir ainsi que sur les impacts de ces services sur les citoyens, il existe cependant peu d'écrits sur une approche descriptive et empirique de l'intervention en loisir dans son univers politique. Les caractéristiques des problèmes et des solutions qui atteignent l'agenda des élus municipaux sont méconnues, et la nature des enjeux formant cet agenda politique n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie. Les municipalités du Québec investissent annuellement plus d'un milliard de dollars en loisir et en culture, soit en moyenne 12,9 % de l'ensemble de leurs dépenses. Cependant, force est de constater que les causes, les raisons et les circonstances de ces investissements restent très peu connues.

Pour combler cette lacune, le Laboratoire en loisir et vie communautaire a entrepris une étude visant à mieux comprendre dans quel contexte les élus municipaux accordent une attention particulière au loisir public, et quel est l'objet de leurs interventions.

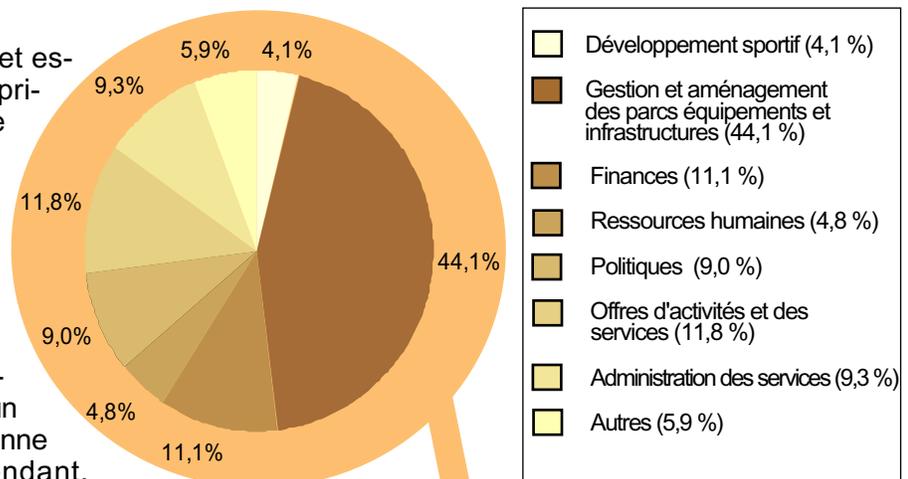
Au total, 310 maires, conseillers municipaux et directeurs de loisir, répartis dans 171 municipalités québécoises, ont

participé à cette enquête. Ce premier bulletin de l'Observatoire sur le sujet s'attarde principalement à la nature des enjeux mis à l'agenda des municipalités.

La nature des enjeux

En complétant le questionnaire, les participants étaient invités à inscrire les trois sujets les plus importants touchant le loisir discutés en conseil municipal depuis la dernière année (2003-2004). En tout, 874 affirmations ont été retenues, puis ont été regroupées en huit catégories.

Figure 1. Nature des enjeux touchant le loisir, discutés au conseil municipal depuis la dernière année (2003-2004)



Avec un pourcentage de 44,1%, soit près d'un enjeu sur deux, la gestion et l'aménagement de parcs, équipements et infrastructures dominent l'agenda politique en loisir (Figure 1).

Viennent ensuite les enjeux liés à l'offre d'activités et des services (11,8 %), aux finances (11,1 %), à l'administration de services (9,3 %) et à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (9,0 %).

De quoi parle-t-on dans nos conseils municipaux?

Les questions reliées aux ressources humaines et au développement sportif occupent respectivement 4,8 % et 4,0 % des réponses. Une catégorie « autres » a également été formée, regroupant des éléments s'arrimant difficilement avec la typologie élaborée. Elle regroupe 5,9 % de l'ensemble des enjeux.

Il est possible de cibler plus précisément les éléments formant chacune de ces catégories (Tableau 1). On peut alors constater que sept des huit principaux enjeux proviennent de la gestion et l'aménagement des parcs, équipements et infrastructures. En effet, 8,2 % de l'ensemble des enjeux traite spécifiquement de l'aménagement de parcs et de terrains de jeux, 4,8 % aborde la construction et la rénovation d'infrastructures et 4,6 % traite de l'aménagement de terrains sportifs. Un pourcentage important des enjeux est également consacré spécifiquement à des équipements spéciaux, soit 3,8 % aux aréna, 3,3 % aux pistes cyclables, 2,6 % aux piscines, 2,5 % aux parcs de planches à roulettes et 1,7 % aux bibliothèques.

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

Tableau 1
Classement des principaux enjeux

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

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

Des enjeux différents selon la population

La nature des enjeux qui retiennent l'attention des conseils municipaux diffère selon la population de la municipalité, pour certaines catégories (Tableau 2).

Tableau 2
Les enjeux mis à l'agenda, selon la taille de la population de la municipalité

	Moins de 5000 h.	5000 à 9999 h.	10 000 à 25 000 h.	Plus de 25 000 h.
	301	260	164	149
Gestion et aménagement de parcs, équipements et infrastructures	40,2 %	48,1 %	42,7 %	46,3 %
Offre d'activités et de services	15,3 %	11,2 %	12,8 %	4,7 %
Finances	13,0 %	10,8 %	7,3 %	12,1 %
Gestion	6,6 %	10,0 %	11,6 %	10,7 %
Politiques	4,7 %	6,2 %	14,6 %	16,8 %
Autres	7,6 %	4,6 %	6,7 %	4,0 %
Ressources humaines	5,3 %	3,8 %	3,0 %	2,7 %
Développement sportif	7,3 %	5,4 %	1,2 %	2,7 %

En effet, les enjeux reliés à l'offre d'activités et de services, qui se retrouvent au deuxième rang d'importance, chutent au cinquième rang au sein des municipalités de plus de 25 000 habitants, avec une proportion de 4,7 %.

Les enjeux touchant le développement de disciplines sportives sont également des sujets qui sont davantage discutés dans les conseils de municipalités de petite taille. De plus, l'élaboration de politiques est un enjeu plus important dans les plus grandes municipalités. Elle représente respectivement 14,6 % et 16,8 % des enjeux recensés chez les répondants provenant de villes de 10 000 à 25 000 habitants et de 25 000 habitants et plus. Une gouverne différente dans les petites et les grandes municipalités semble être la cause de ces divergences.

Les services de loisir des grandes municipalités axent leurs interventions dans une perspective plus stratégique et les élus sont moins enclins à s'intéresser aux aspects plus opérationnels de l'offre de services. Dans les plus petites municipalités, les enjeux sont plus directement liés à la prestation de services. Les conseils municipaux accordent alors plus d'importance aux enjeux portant sur l'offre d'activités et de services, le développement sportif et la gestion des ressources humaines.

Les parcs, les équipements et les infrastructures

Un élément surprenant de cette étude est l'importance accordée à la gestion et à l'aménagement d'infrastructures, de parcs et d'équipements, dont les enjeux représentent 44,1 % de l'ensemble des réponses. Les enjeux reliés à ce domaine sont recensés au moins à une reprise chez 74,3 % des répondants et l'importance accordée à ce domaine diffère peu selon la taille de la population de la municipalité.

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

L'importance accordée à la gestion et à l'aménagement d'équipements, de parcs et d'infrastructures, au détriment d'enjeux reliés à l'offre de services, à la gestion, aux finances, aux ressources humaines, est également liée à l'organisation d'un service de loisir axé sur la pratique libre plutôt que la pratique organisée d'activités. La municipalité appelée « à remplacer son centre nerveux traditionnel, la programmation, par celui, plus large, d'offre de services » (Association québécoise du loisir municipal, 2000), vise l'aménagement d'un environnement propice à la prise en charge du loisir par les citoyens. Dans ce contexte, la municipalité est appelée à délaissier ses fonctions de gestion pour une planification d'espaces permettant la pratique libre d'activités de loisir.

L'état de désuétude des infrastructures est également un facteur expliquant l'attention portée à ce sujet. La réfection nécessaire de nombreuses installations nécessite une planification adéquate de la rénovation des immobilisations.

Ces démarches sont coûteuses, les aspects techniques de mise à jour des normes de sécurité sont souvent à prendre en considération et nécessitent une attention particulière. La réfection des infrastructures offre également la possibilité d'adapter l'équipement rénové à de nouveaux besoins, ce qui nécessite un rôle important des élus dans ce dossier.

Conclusion

Avant de conclure, il importe de mentionner qu'il serait réducteur d'établir la relation entre les élus, les fonctionnaires et les citoyens uniquement sur les enjeux discutés au sein des conseils municipaux, où visiblement la question des parcs, des équipements et des infrastructures est un débat central. La formulation de l'agenda politique s'effectue principalement à l'extérieur des instances législatives, où les services municipaux de loisir jouent un rôle influent d'expertise et d'entrepreneur de politiques.

Il est vrai que l'agenda politique en loisir s'inscrit dans un contexte politique propre à chaque milieu et varie selon plusieurs caractéristiques, notamment le leadership des acteurs, la taille de la population, la santé du bénévolat et le mode d'intervention prôné par la municipalité pour l'offre de services. Toutefois, nous avons distingué au cours de l'étude certaines constantes dans le type de problématiques en loisir qui retiennent l'attention du conseil, les actions préconisées par les élus et l'influence des acteurs dans le processus de mise à l'agenda. Ces éléments seront le sujet d'un prochain bulletin de l'Observatoire.

Références

- Association des directeurs de loisirs municipaux du Québec (1968). *Le loisir, défi d'aujourd'hui : Déclaration de Montmorency*.
- Association québécoise du loisir municipal (2000). *Loisir, communauté locale et qualité de vie : une politique du loisir au Québec*. Lévis: AQLM.
- Gouvernement du Québec (1979). *On a un monde à recréer : Livre blanc sur le loisir au Québec*. Québec : Haut-commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports.
- Harper, J., Neider, D., Godbey, G., & Lamont, D. (1997). *The Use and Benefits of Local Government Parks and Recreation Services - A Canadian Perspective*. Winnipeg: Health, Leisure and Human Performance Research Institute - University of Manitoba.