

La relation des professionnels avec les élus : mal aimée, mal comprise ou mal maîtrisée?

VOLUME 11, NUMÉRO 8- 2013

par André Thibault, Ph. D.
professeur émérite, UQTR

Le Portrait des travailleurs en loisir présenté en ouverture de la dernière Conférence annuelle du loisir municipal (octobre 2013) révèle que la relation des professionnels en loisir municipal avec les élus est sans doute une fonction mal aimée. Cette étude, réalisée par Marc-André Lavigne et son équipe au cours de l'été dernier, indique que, dans la liste des tâches les moins motivantes, 39 % des répondants ont nommé la relation avec les élus. C'est la fonction la moins motivante de toutes. Qui plus est, 40 % des professionnels ne se perçoivent pas compétents pour remplir cette fonction, et seulement 58 % considèrent que la direction générale et les élus reconnaissent l'expertise des professionnels du service de loisir. Un regard plus positif permet toutefois d'affirmer que près de 60 % des répondants à l'enquête ont un jugement favorable sur la question.

Sur le terrain, on observe souvent que les autres services municipaux ont généralement plus de facilité à convaincre le conseil municipal : « Il accepte sans question des travaux de plusieurs dizaines de milliers de dollars des ingénieurs, alors qu'il discute durant des heures de l'installation d'un module de jeu ou du nom d'un parc », a-t-on pu entendre lors de la présentation du Portrait.

De toute évidence, la relation entre les élus et le service de loisir et ses professionnels est ambiguë, irrégulière et pourrait justifier le faible taux de satisfaction des travailleurs en loisir.

Pourquoi est-ce ainsi? Est-ce inévitable? Comment améliorer ce rapport? Quelles compétences doit acquérir le professionnel pour jouer pleinement son rôle en en tirant le maximum de satisfaction? Voilà le propos de ce bulletin, tiré du dernier numéro de la revue AGORA-FORUM (vol.36 #4).

Le rôle de la fonction publique

Un contexte qui a changé

Pour éclairer la relation entre les élus et les professionnels en loisir, il faut la situer dans le cadre général du rôle de la fonction publique par rapport au politique et se rappeler que la relation entre élus et fonctionnaires est incontournable. Les élus, réunis en conseil, non pas individuellement, ont le pouvoir et le devoir de décider de l'affectation des ressources, des orientations et des priorités de la municipalité.

Depuis la création des premiers services de loisir dans les années soixante, on observe une évolution marquée. Si au début le directeur du loisir était un conseiller proche des élus et fréquemment présent sur la place publique où il pouvait à souhait traiter des politiques

municipales, aujourd'hui les élus, les cabinets politiques et le maire occupent cette place.

De la même manière, les directives du Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) à l'égard des élus ont évolué. Dans les guides précédents, on insistait sur le rôle de conseiller des fonctionnaires, mais la dernière édition ne parle pas textuellement de cette fonction et n'en retient que deux : « Les gestionnaires municipaux sont en contact quotidien avec la population de la municipalité. Leur rôle n'est pas seulement de s'assurer que les décisions du conseil sont respectées par les citoyens, mais aussi de favoriser la communication entre la municipalité et les citoyens ».

On peut interpréter de cet extrait que les fonctionnaires ont le devoir de connaître et de faire connaître les attentes, besoins et positions

des citoyens. Mais considérant que les élus sont aussi en relation avec leurs citoyens électeurs, on peut se demander quelle est la spécificité de la contribution des professionnels en loisir. Répondre à cette question, c'est commencer à définir les rôles respectifs des uns et des autres, étape essentielle pour établir une relation productive et satisfaisante.

« Des tensions entre les élus et les gestionnaires surviennent parfois lorsque la répartition des responsabilités est imprécise. La clarification et le respect des champs de compétence favorisent un climat de collaboration », affirme le MAMROT.

L'évolution s'observe particulièrement dans l'administration publique provinciale, comme le signale Louis Bernard, de l'ENAP :

« La relation étroite, presque symbiotique, qui existait au début de la Révolution tranquille entre les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires s'est donc graduellement distendue et une séparation de plus en plus nette s'est fait jour entre les sphères politique et administrative. Le rôle des uns et des autres s'est précisé peu à peu et les relations entre les deux niveaux se sont hiérarchisées. À la classe politique, il revenait de désigner le cap, à la classe administrative de veiller à l'exécution de la manœuvre. Sur ce partage des responsabilités, on a pu évoquer une similitude avec la relation qui existe entre l'architecte et l'ingénieur. Ce n'est certes pas en toutes circonstances une relation aisée, mais c'est une liaison naturelle que la plupart des acteurs réussissent habituellement à emprunter de façon adéquate. »

Le partage des pouvoirs

Quel est le partage actuel des responsabilités entre l'administratif et le politique? Si le politique tend à prendre le gouvernail, c'est-à-dire les orientations et les politiques, de façon générale l'application, la planification, la gestion et l'évaluation des programmes appartiennent à l'administratif. Pour ce faire, l'administratif doit faire preuve de compétence et de rigueur et rendre compte des résultats obtenus. Les récentes dénonciations de corruption ont mis en

évidence les dangers de dérapage quand le politique se mêle de l'administratif.

Responsable des programmes et services destinés à la population, l'administratif qui auparavant ne recevait ses commandes et ses mots d'ordre que du politique doit aujourd'hui écouter les citoyens pour adapter les services et les programmes, et du même coup atteindre les résultats attendus du politique.

Les nouveaux modèles de gestion publiques axés sur les résultats et l'« empowerment » montrent une rupture du cercle traditionnel électeurs-politiciens-administrateurs-administrés (Fox & Miller, 1996; Wamsley & Wolf, 1996; Horber-Papazian, 1996). En effet, les réformes de l'administration publique observées dans la plupart des pays de l'OCDE confinent le rôle des politiques à celui de pilotes et de stratèges, et augmentent l'autonomie de l'administration, autonomie nécessaire pour lui assurer efficacité et flexibilité. Cette décentralisation la rapproche nécessairement des citoyens-clients et des acteurs sociaux dont elle doit elle-même dorénavant connaître les besoins et qu'elle doit associer à la définition des standards et des services.

Dans son livre sur La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale, Guy Peters, affirme que « la dichotomie politique/administration préconisant une administration apolitique et absente du processus de formulation des politiques ne semble plus correspondre à la réalité de nos jours. (...) Le modèle de gestion fondé sur le respect de la règle et de la structure hiérarchique semble être devenu périmé. (...) On reconnaît de plus en plus le caractère dysfonctionnel de la permanence des institutions bureaucratiques gouvernementales. (...) Le principe voulant que les fonctionnaires soient neutres et soumis à la volonté des dirigeants politiques ne tient plus si, pour devenir efficaces et efficaces, ceux-ci sont appelés à jouer un rôle plus entrepreneurial au sein des organismes publics. »

Dès lors, les fonctionnaires ont le triple devoir de mettre en œuvre les orientations, faciliter la communication entre la municipalité et les citoyens, et rendre compte aux élus des résultats

atteints tout en formulant des recommandations utiles pour obtenir de meilleurs résultats.

À leur façon, les fonctionnaires font partie du processus de décision de la municipalité. Ils jouent un rôle important dans ce processus, fondé sur une connaissance objective des facteurs qui influencent et orientent la décision, quelle que soit son importance. La justice sociale, l'efficacité et la validité d'une décision reposent en effet sur une connaissance des trois catégories de facteurs que sont les besoins de la population, les options techniques, les coûts et la vision de la Ville. C'est là que la compétence des professionnels en loisir est mise à contribution. Et c'est là aussi tout le défi des professionnels en loisir et particulièrement de ceux qui occupent des postes de cadre.

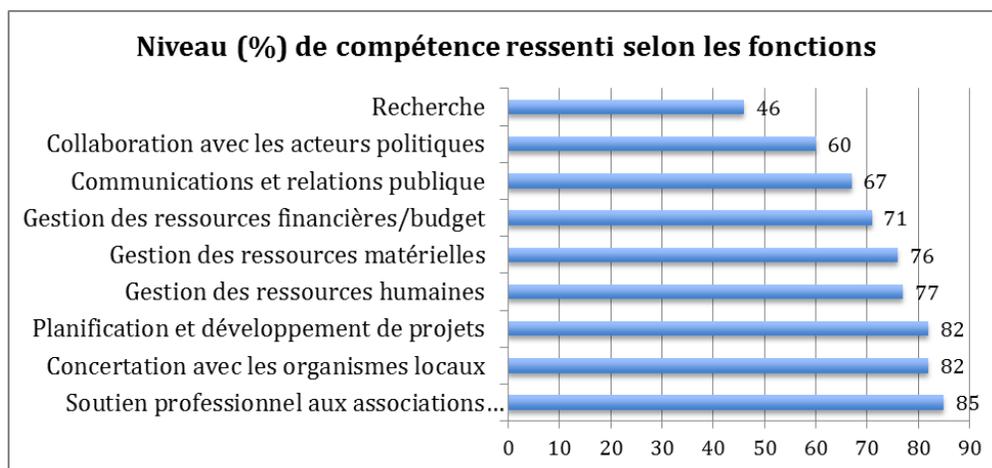
Marge de manœuvre dans la planification, l'exécution et l'évaluation des programmes et des politiques administratives, capacité de rendre compte des attentes de la population de façon systématique et objective, et compétences quant aux meilleures pratiques constituent les prérogatives des fonctionnaires dans le respect des orientations politiques de leur municipalité. À ce triple titre, ils sont partie prenante des processus de décision du conseil municipal.

Dérives et frustrations

Outre l'absence de règles et de rôles clairement convenus entre les élus et les professionnels, il faut souligner un certain nombre de dérives possibles et savoir les corriger. Le premier cas est celui des élus qui interviennent directement auprès des professionnels, oubliant que leur pouvoir n'est que celui qu'ils exercent collectivement en conseil ou en comité. Par ailleurs, il est possible que le service de loisir invite les élus sur le terrain pour leur permettre de rencontrer la population, jouant ainsi son rôle d'intermédiaire entre la population et les élus.

L'autre dérive souvent observée et dénoncée par les professionnels consiste à opposer la connaissance de la population des uns et des autres. L'élus vit dans sa communauté, est reconnu par ses électeurs et entend leurs doléances, et il impose ces cas individuels comme typiques de la collectivité. Par ailleurs, trop souvent le service de loisir présente une opinion sur la population puisée à la même source que les élus, soit au quotidien. À l'inverse, police et voirie disposent de données objectives et analysées, traduites par exemple en indices de criminalité ou en flux de circulation et probabilités d'accidents. Dans le cas du loisir, la dérive provient notamment de professionnels incapables de présenter un portrait structuré et valide. Il y a donc urgence de développer un système approprié d'information de gestion en loisir et un système d'observation des tendances et des besoins. Pour cela, il faut éviter de s'enliser dans les objections classiques qui évoquent le caractère social ou difficilement quantifiable du secteur. N'a-t-on pas relevé ce défi en éducation, en santé et en développement social?

Le Portrait des travailleurs en loisir laisse des doutes en cette matière dans la mesure où les compétences en recherche semblent les moins maîtrisées chez les professionnels du secteur.



Savoir-faire : outils, compétences et reconnaissance

Le portrait que l'on vient de dresser sommairement invite à développer toute une stratégie propre à mieux encadrer et à mieux

réussir la collaboration entre élus et professionnels, plus précisément entre le conseil municipal et le service de loisir. Pour ce faire, plusieurs gestes doivent être faits et des outils, mis en œuvre. Certaines des initiatives à prendre relèvent des individus, d'autres des municipalités ou des regroupements de professionnels.

Des attitudes à développer

Au premier chef, il est des « savoir être » incontournables. Les comportements doivent s'aligner sur le fait que la relation entre élus et professionnels n'a de sens que si elle est prioritairement centrée sur le service public et la réussite de la mission municipale en loisir. Perdre de vue cette raison d'être, c'est risquer de se noyer dans un labyrinthe de perceptions et de frustrations dignes des acteurs d'Occupation double.

De plus, toute stratégie doit respecter les rôles réciproques du politique et de l'administration publique.

Enfin, il est sage d'accepter a priori que, au-delà des règles, les relations restent humaines et, par nature, toujours « en négociation » et en évolution entre les parties. En ce sens, elles ne seront jamais parfaites, demanderont toujours des compromis et des adaptations, et pourront, à l'occasion, être ardues et démotivantes.

Des compétences à acquérir

Par ailleurs, il est des environnements favorables et des conditions plus gagnantes pour réussir. À ce titre, le professionnalisme s'impose avec ses règles de rigueur, son savoir probant et ses outils validés. Là-dessus, la profession et les services de loisir ont des défis de taille. Aux compétences extraordinaires en matière de relations avec les citoyens, de résolution de problèmes et d'organisation, il faut dorénavant ajouter des compétences en analyse, en évaluation et en communication permettant de fournir une contribution experte aux débats et au processus de décision des élus municipaux.

On ne peut plus se contenter d'ajouter des opinions non documentées aux opinions des élus

et des citoyens, où le bien commun est souvent supplanté par des intérêts individuels. Agir de la sorte ne distingue ni n'affirme la compétence professionnelle, et ne fait qu'inviter les élus à la microgestion et au « pilotage à vue ».

Le développement des compétences requises se fera en empruntant quatre pistes complémentaires : en assurant une formation adéquate des professionnels, en construisant un système d'indicateurs et d'informations, en formant des cadres, en développant la profession.

1) UNE FORMATION ADÉQUATE DES PROFESSIONNELS À ASSURER

Pour mieux jouer leur rôle de conseiller et d'informateur des élus, les professionnels doivent maîtriser la fonction de veille des comportements et des besoins de la population et celle du dépistage des meilleures pratiques en réponse à ces besoins. Pour cela, ils doivent savoir utiliser les outils appropriés et faire les analyses nécessaires; en fait, les professionnels doivent voir venir les tendances et s'approprier les meilleures techniques : ils sauront notamment utiliser les banques de données et pourront les compléter localement.

Pour développer ce savoir-faire, les programmes d'études collégiales et universitaires doivent être mis à contribution et des sessions de formation mises en œuvre pour les professionnels en exercice.

2) UN SYSTÈME D'INDICATEURS ET D'INFORMATIONS À CONSTRUIRE

Le système de loisir québécois est nettement en retard par rapport à d'autres secteurs en matière d'indicateurs et d'information de gestion. Il lui faut développer des outils simples d'usage pour rendre compte des activités, des résultats et des usagers de ses services. Par exemple, on dépense des sommes folles dans l'aménagement des parcs, mais on n'a pas de moyens de mesurer l'usage qu'en fait la population.

Il faut mettre au point des tableaux de bord. Soit dit en passant, il importe que ce soient les spécialistes du loisir qui identifient et choisissent

les indicateurs et les systèmes d'évaluation continue. Sinon le risque est grand que ce soient les « comptables » qui imposent ces indicateurs. Voilà un chantier majeur, stratégique et essentiel!

3) DES CADRES À FORMER

Dans les faits, ce sont principalement les cadres des services de loisir qui ont la tâche d'alimenter l'interface avec les politiques. Avoir une vision, mettre en œuvre des outils professionnels, savoir mobiliser le personnel et savoir sensibiliser et conseiller les élus exige une formation spécifique qu'il importe d'assurer. Soit on l'exigera au moment du recrutement, soit on la proposera dès la nomination.

Cette formation de haut niveau doit évidemment être disponible. L'Association québécoise du loisir municipal entend s'engager dans cette voie dès cette année dans son offre de formation.

4) UNE PROFESSION À DÉVELOPPER

Pour améliorer la reconnaissance de l'apport des professionnels en loisir, on ne peut se contenter d'agir localement, il faut agir dans l'ensemble du Québec. À ce niveau, il faut mettre en œuvre une stratégie d'affirmation de la profession et de ses compétences, et prendre les initiatives qui permettront d'assurer la reconnaissance des professionnels en loisir et la confiance que les élus devraient porter à leur endroit. (Voir l'article sur la feuille de route de l'affirmation professionnelle en loisir)

Enjeu critique et urgent

Imaginons que la relation avec les élus ne soit jamais réussie. Imaginons que les professionnels en loisir restent perçus comme des amuseurs ou d'habiles animateurs pour qui le quotidien constitue l'univers premier. Imaginons que, pour eux, l'analyse des orientations ou des tendances représente du pelletage de nuages auquel ils n'ont pas le temps de s'adonner ou qu'ils se sentent moins compétents dans la recherche rigoureuse des attentes et des besoins de la population. Alors, les politiques devront se tourner vers d'autres spécialistes pour définir politiques et orientations ou se sentir justifiés de

reléguer l'opinion des travailleurs en loisir au même niveau que celle de tout citoyen. Alors, le statut et la reconnaissance des travailleurs en loisir resteront faibles, et ces derniers continueront à se sentir frustrés et démotivés par leurs relations avec les politiques. L'enjeu est crucial et demande une action énergique et urgente des associations et des personnes.