

## Une vieille histoire non résolue face à des urgences nouvelles.

par André Thibault et Julie Fortier, Laboratoire en loisir et vie communautaire

Le présent numéro a comme objectif de faire un premier tour d'horizon de la concertation municipale-scolaire à l'agenda depuis plus de trente-cinq ans. Aujourd'hui, il faut relever de nouveaux défis qui se situent bien au-delà de l'échange d'équipements et de locaux. Cette fois, il y a urgence d'action concertée pour faire face à des problématiques précises comme le décrochage scolaire et la continuité de services, notamment en garde des enfants et en activité parascolaire. De nouveaux défis, issus notamment de la création des arrondissements et des conseils d'établissement interviennent sur la route de la réussite de cette nouvelle concertation. Depuis des décennies, un groupe d'obstacles à la concertation municipale-scolaire persiste: incompatibilité de systèmes, objets et intérêts variés, acteurs et décideurs multiples, conscience faible des interdépendances et faibles pressions politiques. Aujourd'hui, cette complexité est décuplée par les changements en cours en milieu municipal et scolaire qui risquent de modifier radicalement la nomenclature des acteurs et des processus.

Ce numéro s'inscrit dans la suite de celui sur les conditions de succès de la concertation qui fournit une toile de fond pour l'évaluer; il sera suivi d'autres numéros sur les nouvelles réalités comme la garde des enfants et ses effets sur la concertation municipale-scolaire et sur l'offre publique de loisir dans son ensemble.

### Des besoins urgents, des occasions nouvelles.

Récemment, des nouveaux facteurs qui interpellent la concertation municipale-scolaire sont apparus et des situations qui pourraient permettre de relever les défis identifiés depuis plus de trente-cinq ans ont été observées.

🔍 **Les besoins de garde scolaire et municipale : mêmes clients, mêmes défis et fonctionnement en silo.** Il y a, dans les services de garde scolaire, plus de 200 000 jeunes qui demandent une continuité de services durant les semaines de relâche et la période estivale.

De plus, au moment où plusieurs villes éprouvent des difficultés à recruter des moniteurs pour les programmes d'été, on met au chômage des centaines d'animateurs des services de garde scolaire.

Que dire des parents qui doivent faire la file pour inscrire leurs enfants aux programmes municipaux et cela, à la porte voisine de l'école. Il arrive que des villes refusent des inscriptions faute de place.

🔍 **Des programmes art et sport qui procurent de nouvelles ressources dont la communauté peut bénéficier.** L'émergence de programmes art-études ou sport-études a obligé l'aménagement d'équipements dont la disponibilité pour la communauté est inégale.

🔍 **Des décrocheurs scolaires qui rattachent en loisir municipal : mêmes personnes, mêmes défis.** Il y a un nombre important de décrocheurs scolaires qui peuvent «raccrocher» par les services communautaires et municipaux de loisir : les Maisons de jeunes en savent quelque chose. Il existe des expériences significatives de concertation des intervenants municipaux et scolaires mais en nombre trop peu élevé.

🔍 **Une pratique sportive en silo alors qu'on se préoccupe de l'acquisition pour la vie de saines pratiques d'activités physiques.** À cette époque, où plus que jamais la pratique de l'activité physique doit devenir un mode de vie, alors que décroît la pratique sportive de certaines disciplines, municipalités et écoles, au lieu de se serrer les coudes, ont peine à sortir des silos qui séparent le sport scolaire et le sport civil.

Pourtant, des stratégies nouvelles de concertation entre l'école et la collectivité méritent d'être évaluées au moment où des efforts importants sont faits pour assurer le programme «Québec en forme». Ces initiatives mettent en œuvre des moyens importants de concertation. S'agit-il de programmes isolés qui ne vivront que le temps des budgets dont ils disposent ou ces programmes réussiront-ils à créer une nouvelle culture de concertation?

### Où en sommes-nous ?

Tout au long des trente-cinq dernières années, plusieurs études, déclarations ministérielles et avis publics ont permis de dresser le profil des principes, des justifications et des obstacles de la concertation municipale-scolaire. On a procédé à l'analyse des objets de concertation, de ses partenaires, des réussites et des échecs. Ainsi, on a pu identifier des irritants (structuraux et conjoncturels) et des conditions (réglementaires, politiques, communautaires, administratives et humaines) ainsi que des modèles favorables à cette concertation.

L'examen de cette riche littérature montre que, si quelques problèmes ont été réglés ou sont devenus obsolètes avec les années, il n'en demeure pas moins que des constantes et des justifications ayant trait à la concertation municipale-scolaire persistent.

- 🔍 Le besoin d'éducation à la concertation;
- 🔍 L'absence de plans directeurs de développement du loisir et des besoins communautaires;
- 🔍 La complexité de la mise en application de la concertation scolaire-municipale;
- 🔍 Le manque de planification dans l'utilisation des ressources humaines;
- 🔍 Le manque de planification dans l'implantation des équipements.(1)

# La concertation municipale-scolaire : une vieille histoire non résolue face à des urgences nouvelles.

Mars 2004

par André Thibault et Julie Fortier, Laboratoire en loisir et vie communautaire

Ⓞ L'école n'est plus un lieu fermé [...].

page 2

Ⓞ La structuration des services publics municipaux [...] n'est pas sans avoir une influence évidente sur l'organisation scolaire.

Ⓞ La croissance des besoins et des attentes des communautés locales exige une redéfinition des gouvernements scolaires et des gouvernements municipaux, afin d'assurer la continuité et la diversité des services à offrir.

Ⓞ [...] les institutions d'enseignement touchent directement une fraction de plus en plus importante de la population.

Ⓞ La coordination municipale-scolaire s'avère nécessaire dans la recherche de solutions à des problèmes [...] comme la délinquance, la pollution, la prévention des maladies, etc.

Ⓞ [...] la concertation devrait permettre un usage optimal et rationnel des installations publiques et assurer une meilleure accessibilité [...].

Ⓞ Dans bien des cas (ressources physiques et humaines, qualité des programmes, aménagement d'installations, etc.), la concertation permet une plus grande efficacité et probablement une meilleure utilisation des ressources impliquées.

Ⓞ Enfin, dans un objectif de rentabilité économique, la concertation devrait permettre de compresser certaines dépenses [...](2).

Il y a 27 ans, on parlait déjà de continuité de services, du rôle d'une école ouverte sur la communauté autant pour faciliter l'accès de cette communauté aux ressources scolaires que pour assurer la pérennité dans la communauté des habitudes prises à l'école. On parlait déjà de l'interdépendance de l'école et de la municipalité dans la recherche de solutions à des problèmes sociaux. Enfin, on soulevait la question des économies publiques.

## Les obstacles d'hier et d'aujourd'hui

Les principales difficultés rencontrées ayant été relevées ci-dessus par le Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air ainsi qu'une première observation des pratiques dans un échantillon de milieux permettent d'émettre plusieurs hypothèses sur la situation actuelle:

Ⓞ Le Conseil signalait des difficultés d'ordre financier issues de l'incompatibilité de deux systèmes de normes financières et budgétaires et des conventions collectives.

Ⓞ Il semble que sur cette question de grands progrès ont été accomplis.

Ⓞ Il pointait les difficultés concernant les ressources humaines: dans l'ensemble, on remarque une absence presque totale d'utilisation commune des ressources humaines.

Ⓞ Cette difficulté reste tout aussi présente en 2004.

Ⓞ Il attirait l'attention sur les difficultés reliées à l'attitude des administrateurs locaux. «L'administration scolaire, tout comme l'administration municipale, a trop souvent une notion de propriété abusive sur les équipements [...]» écrivait-il.

Ⓞ La restructuration scolaire qui a institué les conseils d'établissement responsables de la gestion des équipements a plutôt incité au repli sur soi dans la mesure où ces conseils peuvent donner directement des services à la population en matière de loisir.

Ⓞ En 1977, on déplorait les difficultés concernant l'aménagement des installations, notamment au plan de la complémentarité entre le réseau scolaire et le réseau municipal et de la prise en compte des besoins généraux de la communauté.

Ⓞ Il semble que des efforts importants ont été consentis à ce chapitre pour ouvrir à la communauté des installations nouvelles. Fréquemment, cette ouverture a permis d'assurer une part d'autofinancement des opérations et de cofinancement de l'aménagement des installations.

Ⓞ Toutefois, les impératifs financiers ont pu réduire l'accessibilité de ces équipements publics, notamment à plusieurs associations de loisir.

Ⓞ En 1977 le Conseil constatait qu'en milieu urbain particulièrement, il existait une utilisation des installations scolaires par une clientèle exclusivement étudiante, que les protocoles d'entente étaient trop restrictifs, que seuls les locaux sportifs étaient ouverts à la collectivité et que la situation des bibliothèques scolaires était à dénoncer tout particulièrement.

Ⓞ Sur cette question, à l'évidence les avis sont partagés et les situations sont variées. Les changements de structures et le déplacement des lieux de pouvoir scolaire et municipal, la situation financière des écoles, l'arrivée des services de garde en milieu scolaire, qui utilisent des espaces de plus en plus importants, ajoutés aux difficultés «traditionnelles» de la concertation obligent à une révision en profondeur de la façon de se concerter.

Ⓞ En parallèle aux difficultés d'ordre politique, organisationnel et financier, le Conseil fustigeait les difficultés reliées à la législation et à l'information constatant que la législation touchant la concertation municipale-scolaire n'était pas très élaborée.

## Le rôle de la communauté comme moteur de la concertation

En 1985, l'Institut québécois d'opinion publique a analysé la question et porté son attention sur les conditions qui relèvent de la dynamique des communautés.

Il concluait que la qualité de la concertation n'est pas d'abord liée à la technique ou aux aspects juridiques, mais bien à la qualité des relations entre les personnes, à la qualité de la vie communautaire et à une certaine mobilisation politique de la communauté.

Il apparaît donc que l'état général de l'organisation des loisirs dans un milieu ne dépend pas tant du niveau de concertation auquel sont parvenus les intervenants, mais plutôt de l'équilibre atteint dans leurs relations.

[...] Rarement une commission scolaire va susciter la signature d'ententes sans que la municipalité l'ait demandée. Les autorités municipales d'autre part réagiront aux demandes des citoyens en allant négocier les conditions d'accès et d'utilisation d'un équipement scolaire.

1. Conseil québécois de la jeunesse, des loisirs, des sports et du plein air (1977). Concertation municipale/scolaire dans le domaine du loisir et des activités communautaire, Avis transmis au ministre délégué au Haut-Commissariat, juin 1977, p.2.  
2. Idem p. 5-10.

Conséquemment, dès l'instant où un groupe de citoyens exprime un besoin en matière de loisir, s'enclenche une cascade de démarches administratives visant à satisfaire ce besoin. On peut assister aussi à la naissance parallèle d'une concertation... et d'un bénévolat autour du projet. Il est en effet étonnant de constater jusqu'à quel point un milieu qui jouit d'un bon système de partage des équipements dispose d'une force d'organisation bénévole pour la mise en oeuvre de ses activités de loisir. Inversement, un milieu peu enclin au partage de ses ressources est un milieu anémique au plan de l'implication gratuite des citoyens.

En cette époque où les institutions scolaires et municipales sont tournées sur elles-mêmes absorbant les transformations récentes et les restrictions budgétaires et, la plupart du temps, allant aux urgences, cette étude pose la question du rôle politique des communautés et des groupes qui la composent en loisir. Cette question du rôle et des stratégies politiques par lesquelles la communauté participe aux affaires publiques et influence les décisions des instances est majeure pour le développement futur du loisir public.

## Conclusion : défis, contraintes et leviers à la concertation municipale-scolaire en 2004.

Que retenir, pour aujourd'hui, de cette rétrospective historique des trente-cinq dernières années et de la situation actuelle de la concertation municipale-scolaire?

### Avoir une vision et saisir la nécessité d'agir.

La «vieuse» question de la concertation municipale-scolaire est une question complexe et mouvante qu'il faut aborder visière levée, c'est-à-dire avec une vision large des impacts sur la communauté, plus qu'avec une seule vision technique. La concertation municipale-scolaire s'appuie sur l'interdépendance du scolaire et du municipal, non seulement en matière de ressources physiques, mais aussi en matière de services et de développement des communautés dont ils ont la responsabilité.

La réussite de toute concertation se situe au niveau de la conviction des partenaires, de leur interdépendance et de leur sentiment d'urgence de travailler ensemble pour le plus grand bien de la collectivité et pour mieux accomplir leur mission respective.

### Traiter des nouveaux besoins et des nouveaux enjeux et profiter des initiatives nouvelles.

De plus en plus, il y a là nécessité d'harmoniser les programmes pour assurer, notamment, le suivi des jeunes, la pérennité de la pratique de l'activité physique et la continuité de services aux mêmes familles. Bref, des programmes et des services publics comme la garde des enfants (garde scolaire et camps de jour), le programme «Québec en forme» et de multiples initiatives des associations de loisir ne pourront réussir sans la concertation municipale-scolaire.

### Repérer les acteurs les plus sensibles et capables de décider et débattre des enjeux et des solutions.

Les lieux et les acteurs de la concertation sont réévalués dans la mesure où elle touche des systèmes politiques actuellement en changement majeur.

Si auparavant les lieux de concertation étaient relativement centralisés et les lieux de réalisation décentralisés, aujourd'hui la responsabilité décisionnelle en loisir est clairement décentralisée autant en milieu municipal (arrondissements) qu'en milieu scolaire (conseils d'établissement). Les partenaires ont-ils changé depuis? Quel rôle joueront les administrations centrales dans ce dossier? Quels seront les rapports et le partage des pouvoirs entre les administrations centrales dépositaires des ententes passées et les arrondissements ou les conseils d'établissement porteurs de la responsabilité du loisir? Comment ces instances nouvelles définissent leurs champs de responsabilité et leurs «clients» en loisir? Reconnaisent-elles leur interdépendance? Ont-elles les moyens de leurs ambitions? Quelles sont les tendances qui se dessinent? Ces tendances sont-elles favorables à la mise en commun des équipements publics à la disposition de la population selon une planification concertée? Assiste-t-on plutôt à une concurrence, à des dédoublements de services et à une segmentation des publics-cibles? Bref, quel est l'état de la concertation au niveau local (arrondissements, écoles), entre la ville et les commissions scolaires et entre les niveaux locaux et municipaux à l'intérieur de la ville et des commissions scolaires?

### Éviter les faux obstacles.

Le «scolaire» et le «municipal» sont régis par des normes trop souvent rigides et parfois incompatibles. Ces différences ont été décriées comme irritants majeurs dans la plupart des diagnostics de la concertation municipale-scolaire. Bien que des progrès aient été réalisés à cet égard par le Gouvernement du Québec depuis quelques années, comment ces irritants agissent-ils sur le terrain?

Au-delà des règles et des systèmes, la concertation a toujours été, sur le terrain, une question de personnes, de «champions» qui ont développé entre eux des relations de confiance, des complicités et un leadership qui puisse faire bouger les institutions.

### Inviter la communauté et les autres partenaires.

Puisque la concertation ne peut réussir sans que les partenaires ne sentent la nécessité et l'urgence d'agir et que la principale justification de cette concertation s'appuie sur les besoins de la collectivité, il apparaît essentiel que la communauté se mobilise afin que les associations et les parents se fassent entendre.

Puisque les objets de la concertation interpellent d'autres institutions publiques comme celles de la santé et des services sociaux, dorénavant regroupées autour des réseaux locaux, il est bien évident que ces réseaux comptent parmi les ressources locales partie prenante aux services à la collectivité.

### La concertation occupe sans équivoque une place d'importance parmi les activités quotidiennes des professionnels oeuvrant dans les champs du loisir, du sport et de la vie communautaire.

Effectivement, de nombreux projets sont menés en concertation parmi lesquels on compte des réussites mais également des échecs. Si vous avez vécu ou vivez présentement des expériences innovantes en matière de concertation qui pourraient alimenter ses multiples praticiens, il serait des plus intéressants de les partager dans un prochain numéro présenté par l'Observatoire.

Volume 1 / Numéro 9

Mars 2004

3351 boul. des Forges  
C.P. 500  
Trois-Rivières, Québec  
G9A 5H7

Téléphone : (819) 376-5011 • 3451  
Télécopieur : (819) 373-1988  
Courriel : oql@sls.gouv.qc.ca  
http://www.sls.gouv.qc.ca/fr/loisir/oql.asp

Observatoire  
québécois  
du loisir

En collaboration avec



Conseil  
québécois  
du  
LOISIR



Laboratoire en loisir  
et vie communautaire

Affaires municipales,  
Sport et Loisir

Québec

Les unités régionales  
loisir et sport  
DU QUÉBEC

Association québécoise  
du loisir municipal