

Le partenariat entre municipalité et OSBL: un virage inachevé

VOLUME 11, NUMÉRO 13- 2014

Par André Thibault, Ph. D., professeur émérite,
Observatoire québécois du loisir

La ville d'aujourd'hui entretient avec les OSBL des rapports complexes et diversifiés qui appellent des interventions professionnelles tout aussi complexes et diversifiées. Les distinguer, les nommer et en clarifier les règles contribueront certainement à dissiper le malaise observé que le flou peut engendré autant pour les professionnels que pour les OSBL.

Depuis quelque temps, la plupart des villes lâchent la rame pour le gouvernail en loisir encadré et parfois en loisir libre. Elles délaissent le « faire », pour le « faire faire » ou le « faire avec ». Les villes subventionnent ou mandatent des corporations sans but lucratif pour qu'elles offrent localement la majeure partie des services de loisirs organisés. Camps de jour, ligues sportives, cours divers et événements variés sont maintenant l'affaire de « partenaires ». Ce virage dit « partenarial » s'est amorcé au cours des années 1990 dans la foulée des réformes de l'administration publique des pays industrialisés.

En vertu de cette approche, des sommes considérables d'argent sont transférées aux organisations du milieu. En contrepartie, au nom de la responsabilité ou de la reddition de comptes, les villes imposent un contrôle aux OSBL, leur donnant souvent l'impression qu'ils sont des mandataires plutôt que des partenaires. Que reste-t-il alors du partenariat? Quel est le rôle des professionnels municipaux? Sont-ils des agents de contrôle, des agents de développement ou de réels partenaires? Est-il possible de concilier cette diversité de rôles?

Le présent bulletin, paru dans la livraison du printemps de la revue Agora-Forum, veut répondre à ces questions. Il entend fournir aux municipalités et à leurs professionnels un cadre de référence et des pistes pour achever le virage du partenariat.

Préalable : mission du partenariat

D'abord, il convient de rappeler que, quel que soit le mode de partenariat ou de collaboration choisi, le rôle de gouverner de la ville l'oblige à assurer aux personnes l'accessibilité aux conditions favorables à une expérience de loisir satisfaisante et à procurer à la collectivité les bénéfices du loisir qu'elle recherche. En ce sens, la ville agit comme pilote auprès des OSBL, un pilote qui connaît la population et ses attentes. On peut donc poser comme prémisses que tout partenariat ou toute collaboration doit faciliter cette mission et que les professionnels doivent l'appuyer.



On n'a plus le partenariat qu'on avait!

On observe au moins trois grands modes de collaboration entre la ville et les OSBL qui sont autant de méthodes d'intervention et d'interaction entre la ville et ses collaborateurs. On doit ainsi distinguer le partenariat proprement dit, l'impartition (sous-traitance ou attribution de mandat) et le soutien.

Dans chacun de ces modes, la municipalité et ses professionnels exercent des rôles précis et font appel à des compétences (savoir, savoir-faire, savoir-être) non moins précises. Ces rôles et ces compétences définissent le cadre et les règles du jeu des relations des professionnels et des modes de collaboration de la ville avec les organismes du milieu. Voyons comment cela s'articule pour chacun des modes.

Le partenariat

Au sens strict, le partenariat est une entreprise impliquant des collaborateurs qui visent un objectif commun, en partageant les bénéfices et les inconvénients. Ces partenaires conviennent formellement de l'apport des forces et des ressources de chacun, du partage des responsabilités et du mode de gouvernance (prise de décision et résolution de problème). En loisir, le partenariat suppose que la ville et les OSBL négocient pour établir un contrat ou un protocole portant sur les résultats communs recherchés, les apports de chacun, les façons de faire et de rendre compte. Dans ce cas, le contrôle sur le projet ou le programme est exercé conjointement, ce qui n'empêche pas que chacun s'assure que l'autre respecte sa part du contrat.

Dans ce contexte, les professionnels sont des acteurs du projet commun dont la contribution est encadrée et connue. Malheureusement, on observe souvent des « partenariats » non encadrés suffisamment dont les règles de fonctionnement sont vagues ou pas assez adaptées au contexte. C'est que, la plupart du temps, aucun contrat ou protocole n'a été véritablement négocié ou ne fonde le fonctionnement du projet ou du programme. En l'absence de protocole, les professionnels ont davantage à mettre cartes sur table le plus tôt possible auprès des partenaires et à les inciter à

convenir des rôles réciproques. Tout informelle qu'elle soit, cette entente sur les rôles facilitera les rapports quotidiens et évitera les malaises observés.

L'impartition (ou sous-traitance)

Trop souvent on nomme partenariat des relations d'impartition ou de sous-traitance. Quand la ville mandate un OSBL pour réaliser des objectifs prédéfinis selon des prescriptions municipales, on devrait parler davantage d'impartition ou de « faire faire ». Dans ce mode de collaboration, la ville émet un appel d'offres selon les règles en vigueur ou mandate un organisme; il peut s'agir d'un OSBL, mais ce peut être une entreprise commerciale. L'entente ou le contrat précise les résultats attendus par la ville, ainsi que les mécanismes de reddition de comptes et de surveillance des activités. Le contrôle exercé par la municipalité s'apparente à la surveillance de travaux. La ville a alors le pouvoir de refuser la prestation du sous-traitant ou du mandataire si elle la juge non conforme aux attentes signifiées au début.

Dans ce cas, l'OSBL n'est pas un partenaire au sens strict. Le professionnel fait office de surveillant expert représentant les intérêts de la ville. Bien sûr, le contexte, habituellement convivial, des relations de la ville avec ses citoyens réunis autour d'un OSBL laisse place à des rapports de complicité, d'échange et d'entraide, mais il importe de ne pas occulter le sens véritable de cette relation entre exécutant (l'OSBL) et client (la ville). Les professionnels qui exercent ce contrôle doivent tout faire pour éviter de confondre ce rôle avec les autres qu'ils peuvent jouer auprès des OSBL. On a ainsi davantage à distinguer les rencontres officielles organisées pour traiter des « affaires » du mandat des autres relations. Pour éviter tout conflit d'intérêts, les professionnels feront preuve de discipline et respecteront une éthique dans leurs communications avec les OSBL. Ils éviteront notamment d'intervenir ou de se prononcer hors des lieux prévus, soit au conseil d'administration ou auprès de représentants désignés.

Le soutien

Enfin, il est fréquent que la ville soit un pourvoyeur de services aux OSBL. Ceux sont alors davantage des « clients » ou des bénéficiaires que des partenaires. Dans ce cas, l'offre de service municipale consiste à subventionner et à fournir des espaces, des équipements et des conseils professionnels. Dans cette approche, la ville reconnaît la valeur des activités de l'OSBL, ainsi que sa correspondance aux besoins de la population et sa capacité à agir avec rigueur, démocratie et responsabilité. Il n'y a pas formellement d'action commune ou de partenariat au sens strict. La ville ne fait pas faire ou ne fait pas avec, elle soutient et « propulse ». Elle reconnaît « l'apport des organismes à l'offre de service aux citoyens et le soutien de leurs initiatives ».

Ici, la ville et les professionnels ont avantage à bien détailler les services et à identifier des conditions d'accessibilité. Par exemple, que signifie concrètement le soutien professionnel? Comme dans toute relation d'aide, l'éthique impose le respect de l'autonomie et des champs de responsabilités de chacun. Signalons que le soutien, dans cette perspective, entend « favoriser la participation et l'autonomie du citoyen visant à en faire l'acteur majeur de ses activités récréatives, sportives, culturelles et communautaires, tout en offrant des services et des ressources facilitantes ».

Approche partenariale multiple

Dans les trois modes de relations, la ville joue un rôle important en matière de prestation de service des OSBL. On observe ainsi une approche partenariale multiple et complexe. Or, les règles du jeu et les règles éthiques varient considérablement d'un mode à l'autre et exigent des compétences différentes chez les professionnels.

Il n'est plus possible de confondre ces règles et ces compétences et de les laisser dans l'univers de l'informel au nom de quelque convivialité. Il ne suffit plus de qualifier l'agent de développement ou le régisseur de « généraliste ». Il faut nommer et décrire les règles et les

compétences à l'intérieur de l'offre de service, des politiques de la ville et des fonctions des professionnels.

La distinction des divers rôles de la ville et de ses professionnels n'est pas toujours claire et affirmée. C'est alors que s'installent la méfiance et la frustration de part et d'autre. On ne sait plus exactement à quel jeu on joue. Les professionnels municipaux en loisir doivent de plus en plus exercer le rôle de « contrôleur » au détriment de leurs rôles traditionnels de conseiller, d'agent de développement et de coach vers lesquels leur formation et leur description de tâches les orientaient davantage. La situation oblige à se questionner sur la perception des uns par les autres. Est-il réaliste que les professionnels portent plusieurs chapeaux qui peuvent paraître incompatibles?

Pour ajouter à la problématique, il faut prendre en compte l'apparition d'une nouvelle classe de professionnels en loisir employés par les corporations mandatées. Ces permanents prennent le relais des professionnels municipaux auprès des conseils d'administration et des bénévoles. Soit dit en passant, ils sont professionnellement isolés de leurs collègues et ne sont pas regroupés en association. Dès lors, le soutien professionnel comme service de la ville est-il en voie de disparition dans certains milieux, notamment dans les grandes villes? À tout le moins, quel soutien professionnel municipal requiert cette nouvelle classe de professionnels en loisir?

Des règles du jeu à adapter

L'analyse qui précède appelle les villes à préciser leurs règles du jeu auprès des OSBL, qu'ils soient de réels partenaires, des organismes mandatés ou simplement soutenus (ou une combinaison des trois). Or, il semble que peu de municipalités soient bien avancées dans cette entreprise de clarification. Le virage partenarial n'est pas achevé.

Pour aller au bout de ce virage, vieux de presque vingt ans, trois pistes d'action se dessinent : la mise à jour ou modernisation des politiques de reconnaissance, l'appropriation des protocoles, ententes ou contrats, l'identification et le

développement de compétences distinctes et appropriées chez les professionnels.

Des ententes à s'approprier

On observe généralement que les contrats et protocoles liant municipalité et OSBL sont tout droit sortis des bureaux du contentieux et que l'apport des services de loisir reste bien mince. Ces contrats et protocoles de collaboration sont rarement discutés ou négociés de sorte que les OSBL les voient davantage comme une obligation pour recevoir les services municipaux que comme des ententes de partenariat ou de collaboration explicitant les règles et procédures.

Il est certain que les services municipaux de loisir devraient s'approprier davantage le processus

d'élaboration des ententes (contrats ou protocoles) et que ces ententes devraient mieux définir les résultats recherchés, les indicateurs de succès et les modalités de « contrôle ». Si les deux parties signent ces ententes améliorées, elles en acceptent les modalités, ce qui évite ainsi les apparences d'arbitraire de la part des professionnels. Il importe également de spécifier que l'évaluation intégrée au mécanisme de contrôle vise davantage l'amélioration que la sanction.

Des compétences professionnelles à nommer et à développer

Jusqu'à ce jour, on a eu tendance à définir le professionnel engagé auprès des OSBL comme un généraliste. Or, aujourd'hui, cette fonction doit être considérée comme une spécialité requérant des compétences spécifiques fussent-elles multiples. Le tableau qui suit énonce ces compétences selon les stratégies municipales mises en œuvre auprès des OSBL.

Il importe que chacun des services municipaux mesure le poids relatif de ces fonctions et définisse les savoir-faire liés aux compétences

Outils municipaux pour établir et respecter les règles du jeu

- 1. La politique de reconnaissance...**
 - définissent les catégories de relations et classe les organismes selon leurs rapports à la ville
 - peuvent préciser la nature des relations et les obligations de chacun;
 - sont de plus en plus accompagnées de programmes de soutien favorisant la formation et l'amélioration des OSBL;
 - définissent le service professionnel.
- 2. Les protocoles et les ententes...**
 - définissent les obligations des deux parties eu égard à un partenariat;
 - Ne sont pas suffisamment négociés.
- 3. Les programmes de subventions...**
 - peuvent imposer des conditions en plus des résultats ou objectifs soutenus
- 4. Les chartes et déclarations de services...**
 - définissent les obligations et devoirs de chacun;
 - précisent les valeurs de la ville.

La modernisation des politiques de reconnaissance

Traditionnellement, les villes ont adopté des politiques de reconnaissance définissant les conditions d'accès des OSBL au soutien financier, matériel et professionnel : vie démocratique, incorporation en personne morale dans le respect des lois en vigueur, services aux citoyens de la municipalité, etc.. Rarement parle-t-on de motifs et de processus d'exclusion. Au fil des ans, on a vu apparaître une nomenclature des OSBL établie selon les services et les relations de la ville : associés, affinitaires, de regroupement, complémentaires, partenaires, etc. Par ailleurs, les politiques définissent le soutien et présentent les programmes de soutien disponibles. Toutefois, l'examen de plusieurs politiques indique qu'on est généralement vague sur la nature des services professionnels, sur les processus de définition des ententes et sur les contrôles ou la supervision. Bref, le travail est souvent inachevé en ce qui concerne les matières qui aideraient à mieux cerner les conditions de relations harmonieuses et claires entre la ville et les OSBL.



spécifiques d'un professionnel dans un poste précis. Selon le nombre et la diversité des OSBL et le nombre de professionnels, on pourrait répartir les compétences.

Conclusion : achever le virage

Comme dans tous les secteurs de l'activité professionnelle, il semble bien que le milieu du loisir public n'échappe pas à une plus grande rationalisation des fonctions, des tâches et des compétences pour faire face à un univers plus complexe et en changement accéléré. Il ne suffit plus de vivre le virage en présumant que les ajustements se feront par eux-mêmes. Particulièrement dans un univers complexifié de relations humaines et institutionnelles comme celui des relations entre les municipalités et les OSBL, il importe de s'assurer que la communication soit réussie. Cette réussite passe par des relations clairement nommées et des règles du jeu convenues et acceptées par tous. La bonne volonté et la convivialité ne suffisent plus dans plusieurs milieux. Voilà pourquoi les municipalités doivent achever le virage partenarial à l'égard des associations citoyennes et des organisations dont les milieux se sont dotés.