

... ses impacts et ses avantages stratégiques en loisir public.

par **André Thibault et Marc-André Lavigne**, Laboratoire en loisir et vie communautaire

En 2000, le Livre blanc sur la réorganisation municipale et les lois portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines (loi 170) et celle des autres régions (loi 124) ont marqué le début d'une vaste réorganisation municipale au Québec. Parallèlement, la loi sur l'administration publique (loi 82), adoptée en mai 2000, a instauré un cadre administratif par résultats, imputabilité et critères de performance. Pour sa part, le programme politique du Parti libéral du Québec annonce une révision du rôle de l'État et une réforme de l'administration publique. Quels sont les impacts de ces réformes et quels défis posent-ils au loisir public municipal et, par ricochet, à l'ensemble du loisir public québécois ? Quels sont les acquis stratégiques sur lesquels le loisir public québécois peut compter pour relever ces défis ? Voilà les questions auxquelles s'attachera à répondre cette fiche d'observation qui s'appuie sur une recherche du Laboratoire en loisir et vie communautaire.

La toile de fond de la réorganisation municipale au Québec

Dans la foulée des réformes de l'administration publique touchant la plupart des pays industrialisés, la récente réorganisation des municipalités québécoises s'inscrit dans un mouvement international et canadien qui s'est accéléré au cours des années 1990. La mondialisation de l'économie et la lutte contre les déficits des fonds publics constituent à la fois les déclencheurs et la toile de fond de ces réformes.

La mondialisation a fait ressortir que les villes-région forment l'arène de la compétitivité internationale, d'où la nécessité pour les villes présentant des masses critiques de recourir à la fusion ou à d'autres modes de mise en commun des efforts des municipalités existantes. Ainsi certains gouvernements, comme en France, optent pour un régime de partage de la croissance de l'assiette foncière entre les villes ou recourent à un système de péréquation pour financer les équipements et les services supra locaux (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2002).

Dans les villes-région, la qualité de vie constitue un atout concurrentiel indéniable, notamment pour la localisation industrielle, la rétention de la main-d'œuvre et l'accueil des touristes.

Les réformes de l'administration publique et la révision du rôle de l'État se caractérisent par la réduction de l'intervention gouvernementale, la décentralisation des pouvoirs et la participation des citoyens. Politiquement, nous pourrions dire que l'État «lâche la rame pour prendre le gouvernail»; il établit les grands objectifs et en confie la réalisation aux instances les plus près des citoyens-clients ou partenaires. La nouvelle administration publique, pour sa part, se caractérise par la décentralisation, l'imputabilité, la gestion par résultats et par diverses modalités de prestation de services assurant efficacité et efficience. On cherche dorénavant à «faire avec» plutôt qu'à «faire» ou à «faire faire».

Dès lors, la compréhension stratégique de la réorganisation municipale et son impact en loisir public ne peuvent se limiter à un changement de structures, ils doivent aussi se traduire par un changement dans les façons de faire.

Ainsi, la volonté d'encourager les citoyens à prendre en charge leur loisir plutôt que de l'assumer pour eux correspond à une tendance qui ira en s'accroissant au cours des prochaines années. À cet égard, le secteur du loisir public possède une certaine longueur d'avance ainsi qu'une expertise significative. En effet, la décentralisation, la concertation, le soutien aux initiatives des citoyens bénévoles sont des stratégies mises en œuvre quotidiennement. C'est également en ce sens qu'une offre de loisir gérée par une structure décentralisée afin que la maîtrise d'œuvre soit confiée au niveau le plus près du citoyen a été proposée par la politique «Loisir, communauté locale et qualité de vie» de l'Association québécoise du loisir municipal.

Les impacts et les défis des réformes

Le Laboratoire en loisir et vie communautaire procède, depuis 18 mois, à une observation systématique des réformes politiques et administratives, de leurs tenants et aboutissants et de leurs impacts sur le loisir public municipal. La recherche vise à dégager les enjeux et les options stratégiques tant pour le loisir municipal que pour l'ensemble des prestataires de services en loisir public. Avec un budget de plus de 1,2 milliard de dollars en 2001, le palier municipal occupe une position qui influence considérablement l'ensemble des acteurs.

Depuis janvier 2001, 65 municipalités ont été créées, regroupant 279 anciennes villes, villages, municipalités et territoires non organisés. Jusqu'en mars 2003, un total de 4 405 702 personnes ont été directement touchées par cette réorganisation municipale, soit plus de 60 % de la population québécoise (données tirées du MAMM, 2003).

La réorganisation municipale... ... ses impacts et ses avantages stratégiques en loisir public.

Septembre 2003

par André Thibault et Marc-André Lavigne, Laboratoire en loisir et vie communautaire

page 2

Quatre impacts majeurs se dégagent à ce jour:

1 En loisir public municipal, les pouvoirs administratif et politique changent, oscillant entre centralisation et décentralisation et obligeant le loisir public et ses acteurs à se positionner stratégiquement.

La réorganisation municipale a attribué la responsabilité politique et administrative première du loisir public aux arrondissements; c'est un choix logique étant donné la nature même du loisir et conforme à l'esprit des réformes de l'appareil public. Cette réorganisation constitue un gain politique et administratif stratégiquement important pour le loisir public : il se rapproche des citoyens et est lié à une instance politique (le Conseil d'arrondissement) où les questions de loisir occupent largement l'agenda.

Par ailleurs, la nouveauté de la décentralisation en gestion municipale, la dotation budgétaire forcément centralisée et l'établissement de politiques assurant l'harmonisation et «un minimum garanti» de services aux citoyens de l'ensemble des nouvelles villes créent une dynamique à tout le moins paradoxale dans la répartition des pouvoirs et des ressources ainsi que dans la participation publique des citoyens et des associations.

Un regard sur un modèle de cette structure témoigne de cette dynamique. Formellement, comme illustré à la figure ci-contre, la ligne hiérarchique de pouvoir va de la direction loisir, culture et vie communautaire à la direction des arrondissements puis à la direction générale des villes. Dans ce contexte, la direction centrale du loisir, comme celle de la culture, a principalement des fonctions d'expertise et, le cas échéant, de gestion des programmes et des équipements d'envergure municipale; elle n'a aucun lien hiérarchique avec les directions des arrondissements. Dès lors, il arrive qu'aucun expert en loisir ne prenne part au processus essentiel et déterminant de dotation des ressources (humaines, budgétaires et matérielles) que réalisent les instances centrales. Dans cette logique, il arrive aussi que des associations de citoyens déplacent leur lieu d'intervention vers les instances centrales de la ville, «là où le pouvoir s'exerce». Enfin, si la décentralisation de la prestation de service en loisir est clairement vécue, il n'en est pas toujours de même des fonctions connexes telles que les communications ou l'entretien des espaces et des équipements, fonctions centralisées dans la plupart des nouvelles villes, d'où plusieurs contraintes opérationnelles. Sur le plan politique, avec cette centralisation de fait, on observe une réduction de l'activité dans les arrondissements : les Conseils d'arrondissement sont peu actifs, particulièrement dans les plus petites villes.

Dans ce contexte, les risques de dérapage et les défis sont importants. Par ailleurs, le nouveau débat sur la réorganisation municipale fournit l'occasion d'apporter des précisions et de faire des ajustements.

Les observations du Laboratoire en loisir et vie communautaire recueillies auprès de plusieurs instances et des acteurs des nouvelles villes permettent de dresser une première liste de défis qui, s'ils sont relevés, favoriseront dans ces nouvelles structures le succès du loisir.

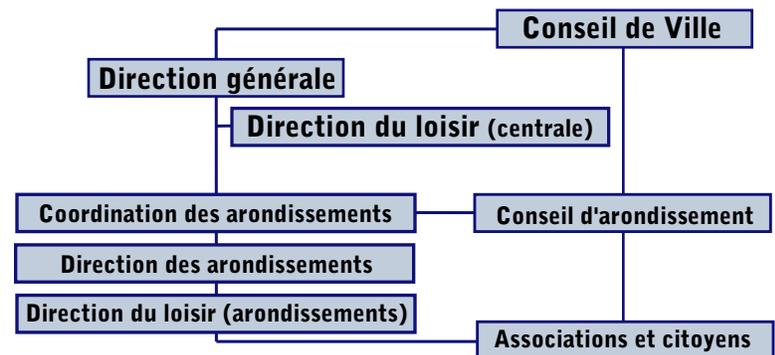
¶ Le service central de loisir ne peut se contenter de gérer les équipements et les programmes de niveau municipal : il doit imposer son expertise aux instances décisionnelles centralisées.

¶ La décentralisation des fonctions de soutien à l'offre de services est nécessaire, notamment en ce qui concerne les communications et l'entretien des équipements et des espaces. De même, une concertation et des «corridors de services» doivent être établis avec d'autres services comme la Police, les Finances, etc.

¶ La direction des arrondissements doit non seulement resserrer ses communications avec les associations et les citoyens mais également assurer ses assises populaires et politiques.

¶ La direction des arrondissements doit faire reconnaître son expertise et les questions de loisir public auprès du Conseil d'arrondissement.

¶ Les villes doivent se doter de cadres de référence en dotation et péréquation budgétaire pour garantir l'équité et l'objectivité des rapports entre les instances centrales et les arrondissements.



2 La création d'ensembles complexes oblige le loisir public à se doter de cadres de référence communs plus explicites pour affirmer leur contribution originale à la vie municipale.

La nouvelle structure du loisir municipal organisée en arrondissements et services centraux ainsi que l'évolution des méthodes de prestation de services publics complexifient les façons de faire en loisir public. Le rapprochement dans une même ville de milieux de vie diversifiés présentant souvent des visions différentes, parfois divergentes, pose le défi de leur harmonisation au nom du bien commun des nouvelles villes. Cette harmonisation ne signifie pas la négation des différences, mais plutôt leur maintien dans un tout où chaque citoyen a, cependant, droit à un niveau minimal de service, et ce dans l'équité. Cette harmonisation suscite des débats et l'émergence de rapports de force en cette première phase d'existence des nouvelles villes. La nouvelle municipalité devient alors un ensemble complexe exigeant une formalisation de rationnels qui assurent des arbitrages et fournissent des références aux nouvelles cultures organisationnelles. Rendre formel ce qui était souvent informel, gérer à partir de cadres de référence plutôt que de l'expérience et du bon sens, voilà des défis de taille posés au loisir public.

Des réflexions, des choix nouveaux et une vision globale s'imposent; l'instauration de méthodes de travail, de critères et de standards communs devient alors essentielle et nécessite la mise en œuvre de nouvelles procédures de gestion.

Dans cette foulée, plusieurs villes ont commencé à élaborer des politiques, des cadres de références. Ainsi, l'AQLM a élaboré un tableau de bord pour l'évaluation continue de l'impact et des performances des services en loisir après avoir publié sa «Politique du loisir au Québec». On cherche donc à regrouper ces développements pour constituer le capital de savoir et de savoir-faire de la profession et, plus généralement, du loisir public.

Un important «brassage» de personnel amène des ruptures de traditions et de visions, pose des défis relativement au transfert des connaissances acquises et de la reconnaissance des compétences des professionnels en loisir.

Ce troisième impact touche toutes les nouvelles villes à des degrés divers. Ainsi, des postes sont parfois comblés par des personnes qui ont peu ou pas d'expérience en loisir ou en culture ou qui doivent apprendre la culture d'un milieu tout à fait différent du leur. Les remplacements de personnel ne se font plus autant qu'avant dans la continuité à travers ceux qui restaient en place; aujourd'hui, ce sont les équipes entières qu'il faut reconstruire. Enfin, des personnes habituées aux opérations doivent exercer davantage des fonctions stratégiques ou conseils. Des cadres de villes-centres occupent dorénavant des postes plus opérationnels de responsables d'arrondissement. Des directions de ressources humaines aux équipes renouvelées remettent en question le statut professionnel des permanents en loisir, les obligeant à produire de longues justifications. Dans ce remaniement de personnel, de nombreux remplacements et mises à la retraite sont aussi à prévoir, et force est de constater que peu de mesures sont instituées pour soutenir ces mouvements, même si la main-d'œuvre en loisir municipal est plutôt âgée. En effet, selon l'enquête sur le bénévolat du Laboratoire en loisir et vie communautaire, un peu plus de la moitié des travailleurs en loisir municipal (50,4%) comptent plus de vingt ans d'expérience dans le milieu du loisir.

Enfin, des équipes entières d'élus apprennent à «naviguer» dans un nouvel univers complexe, sans en avoir l'expérience, notamment en décentralisation.

Quoi qu'il en soit, de nouveaux défis se posent et des expériences concluantes sont souvent en cours pour les relever.

Malgré la mobilisation d'énergies au plan opérationnel pour la mise en œuvre des villes, une réflexion participative sur les choix stratégiques en loisir public (valeurs, vision, mission et mandats) doit assurer la formation des équipes nouvelles.

Les résultats de cette réflexion doivent être communiqués aux instances politiques et aux unités administratives pour faire connaître le positionnement du loisir.

Un plan de perfectionnement doit soutenir les nouvelles équipes de permanents.

Les associations de permanents en loisir doivent les promouvoir.

La nouvelle gestion publique oblige à définir des objectifs en terme d'effets, d'impacts, de critères de performance et de standards. Elle oblige en outre à mettre en œuvre des procédures et des outils d'évaluation et de reddition de comptes nettement plus rigoureux et systématiques que ceux qui existent actuellement.

La décentralisation des fonctions au niveau le plus près des citoyens et la réduction de l'intervention de l'État au profit du «faire avec» obligent la reddition de comptes et l'évaluation dans la mesure où les élus demeurent imputables au regard des orientations de la Ville et de l'usage des fonds publics.

En décentralisation, cette reddition de comptes se fait par rapport à des mandats et à des résultats attendus des instances centrales. Ainsi, la révision des structures des services aux citoyens oblige le loisir public à définir et à communiquer son positionnement, et à décrire sa contribution spécifique en termes d'impacts, d'effets et de résultats recherchés.

Enfin, le partenariat avec les associations entraîne un transfert important de fonds et de responsabilités qui, en retour, exige l'établissement d'objectifs clairs pour tous et une évaluation rigoureuse des résultats et de la performance. Rappelons que tel n'a pas toujours été le cas dans plusieurs villes du Québec, comme l'ont relevé certains rapports de vérification.

Voilà autant de faits qui nous incitent à relever les défis de la nouvelle gestion publique.

En loisir public, on doit dorénavant parler de ses actions en termes de résultats, standards et critères de performance avec l'outillage afférent.

Des avantages et des défis

Comme nous l'avons déjà noté, la réorganisation municipale constitue un gain politique et administratif stratégiquement important pour le loisir public. Nous ne devons pas tarder à l'exploiter et à relever les défis politiques et professionnels que pose cette réorganisation.

Au plan politique, la proximité des citoyens et du Conseil d'arrondissement demande de la vigilance, des soins et du renforcement.

Au plan professionnel, la formulation en termes de résultats pour la population de la contribution du loisir public et l'élaboration d'une méthodologie adaptée à la gestion par résultats doivent être réalisées de toute urgence.

Pour terminer, signalons que la phase de transition actuelle doit en être une de créativité et non de nostalgie.

Volume 1 / Numéro 3

Septembre 2003

3451 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

Secrétariat
au loisir et au sport

Québec
Les unités régionales
loisir et sport
DU QUÉBEC

Association québécoise
du loisir municipal

Sports
Québec