

Enjeux du loisir public québécois : les dimensions administrative et professionnelle

VOLUME 13, NUMÉRO 16 – 2016

Par Marc-André Lavigne, Ph. D., André Thibault, Ph. D.,
codirecteurs de l'Observatoire québécois du loisir*

Conformément à sa mission d'observation et de diffusion et en se fondant sur ses travaux et ses publications des dernières années, l'Observatoire québécois du loisir propose une lecture des enjeux du loisir public de 2016.

Cet exercice a déjà été mené en 2007 (vol. 5, n^{os} 2 et 3) sous le titre *Les 12 travaux du monde du loisir : les enjeux politiques, technologiques, administratifs et environnementaux*. Dans une série de trois bulletins, l'Observatoire québécois du loisir s'était posé les questions suivantes : Où en sommes-nous? Comment le contexte a-t-il remodelé les enjeux de 2007? En a-t-il généré d'autres?

Deux précédents bulletins ont porté sur les enjeux sociaux (vol. 13, n^o 10) et les enjeux politiques (vol. 13, n^o 13) actuels du monde du loisir (sport, culture, activité physique, vie sociale et communautaire, plein air), montrant un univers en mouvance qui se complexifie sur plusieurs plans : démographie multiâges et multiculturelle, financement restreint, milieux ruraux en perte de ressources, pratiques de loisir très diversifiées dans la population, offre de service qui s'étale du sport de compétition au développement social. Cette offre requiert une mise à jour des infrastructures et des politiques fragmentées qui manifestent l'intention de l'État et des municipalités d'orienter les services publics. Ces enjeux remettent en question les pratiques administratives, lesquelles devraient permettre de faire plus avec moins, rendre compte de façon rigoureuse de leur rendement (résultats atteints, efficacité obtenue) et justifier leur développement sur la base de données probantes.

Faire mieux avec moins et s'adapter à une société qui change

Les enjeux administratifs et professionnels du système public québécois en loisir s'inscrivent dans un contexte sensible aux mesures de réduction des dépenses annoncées ou mises en œuvre depuis quelques années. L'objectif central de cette réforme est d'assainir la dette publique dans l'espoir de dégager par la suite une marge de manœuvre pour améliorer les services, mais les

coupes répétées se font sentir durement. L'Observatoire de la culture et des communications du Québec, qui publiait récemment ses plus récentes données sur les dépenses municipales en culture, notait une diminution de 2,2 % dans ce domaine entre 2013 et 2014¹, après de nombreuses hausses annuelles marquées. La dernière mouture du Pacte fiscal et la réorganisation du palier régional laissent aussi entrevoir que tous les niveaux de gouvernement

¹ Le modèle utilisé par l'OCCQ (2016) est différent et plus précis que les rapports financiers des municipalités publiés par le ministère des Affaires municipales et de

l'Occupation du territoire, que l'Observatoire québécois du loisir a utilisés récemment pour ses analyses des dépenses publiques en loisir.

seront appelés à participer aux efforts de compression budgétaire.

Sur les plans administratif et professionnel, les enjeux du système public de loisir imposent un double défi d'efficacité et de pertinence, et non seulement une obligation d'efficience. Le secteur ne peut se contenter de « faire plus avec moins ». Il doit faire « mieux » pour relever les défis des services dans un univers en évolution. Il doit s'atteler à des changements administratifs et professionnels propres à rendre plus efficace le service public, et, en parallèle, à améliorer le rendement de l'ensemble des acteurs et à faciliter l'adaptation du rôle joué par le personnel permanent en loisir.

Nous nous intéressons ici à cinq enjeux qui touchent à la fois l'organisation du loisir public et les ressources professionnelles qui la soutiennent: 1. Réaffirmer et moderniser le partenariat avec la société civile 2. Mettre à jour et promouvoir l'expertise des professionnels 3. Développer une culture d'évaluation et de mesure du rendement. 4. S'adapter à une reconfiguration importante du marché du travail 5. Innover dans les stratégies de développement et de soutien au bénévolat.

1. Réaffirmer et moderniser le partenariat avec la société civile... tout en assurant son efficacité

Le loisir public puise son identité et ses ressources d'abord et avant tout dans la collaboration entre les gouvernements et les citoyens, ces derniers regroupés en associations affinitaires. Dès lors, réaffirmer l'importance de la société civile comme partenaire à part entière de l'État et des municipalités et non comme simple main-d'œuvre ou sous-traitant constitue un enjeu en soi. Faut-il rappeler que la société civile contribue majoritairement à l'offre des services publics. Le défaut d'investir dans ce partenariat

ne serait pas sans incidence critique sur les services publics en loisir.

Actuellement, il semble que l'État n'entend pas modifier radicalement la nature de la relation qu'il entretient avec la société civile. Sur le plan purement organisationnel, le contexte actuel ne comporte pas ou n'annonce pas de changements majeurs en matière de compétences, de sources de financement, de services et de structures, comme il fut possible de l'observer vers la fin des années 1970 ou dans les années 1990. Toutefois, ce contexte impose des pratiques administratives nouvelles et oblige à réaffirmer et à adapter le mode de gouvernance collaboratif.

Le changement s'observe déjà dans la reddition de comptes qu'exige une utilisation efficiente des fonds publics. Des pressions s'exercent tant sur les élus que sur les fonctionnaires pour qu'ils démontrent que les sommes versées par l'État sont dépensées avec discernement et en fonction des objectifs établis. Or, vouloir que les associations de loisir qui reposent sur le bénévolat soient performantes est un couteau à deux tranchants. S'il est louable que l'activité de ces associations contribue à un meilleur service aux citoyens, il y a un risque d'alourdissement des procédures, souvent difficiles à gérer pour les administrateurs de ces organismes.

Par ailleurs, la gestion du partenariat impose une révision des lieux et des modes d'interaction entre l'État ou les municipalités et la société civile. On doit notamment systématiser davantage l'analyse commune des besoins et la mise au point de solutions en vue d'objectifs et de résultats précis à atteindre, et bien distinguer les protocoles de partenariat et les contrats d'exécution de mandat.

2. Mise à jour et promotion permanentes de l'expertise des professionnels

Depuis le début des programmes de formation spécialisés en loisir à la fin des années 1960, les diplômés de fraîche date sont confrontés à une reconnaissance difficile de leur expertise. Or, dans le contexte actuel d'évolution des structures, plus que jamais a-t-on besoin de ces travailleurs, plus particulièrement en milieu rural et dans les associations récréatives, culturelles et sportives.

À l'évidence, des compétences nouvelles et une expertise adaptée à un champ d'intervention qui se complexifie sont requises pour traiter avec une population vieillissante et de plus en plus multiculturelle, soutenir plus activement la pratique libre en expansion, s'adapter au e-loisir, mettre en œuvre et gérer des systèmes d'information et d'évaluation, définir des critères de rendement appropriés au champ du loisir et composer avec un milieu politique dont les commandes sont de plus en plus « pointues ».

Il faudra que ces compétences soient développées, mais aussi qu'elles soient connues et reconnues par les élus et les citoyens.

- Dans cette perspective, autant en formation initiale et diplômante (cégeps et universités) qu'en formation continue, des efforts concertés doivent être déployés pour assurer que le personnel en loisir maîtrise les compétences et les savoir-faire requis. Les différentes associations professionnelles et les établissements d'enseignement, comme c'est le cas dans nombre de professions, ont intérêt à agir de concert.
- Les professionnels en loisir doivent aussi admettre que l'adaptation permanente de leurs compétences est une obligation professionnelle, comme c'est le cas dans toutes les professions reconnues au Québec.

- Enfin, ces compétences et ces expertises doivent toujours être promues globalement et localement auprès des citoyens et des employeurs.

Il y a par ailleurs un groupe de professionnels œuvrant en loisir qui est en croissance mais que l'on dit « orphelin » parce que ces travailleurs ne sont pas membres d'associations professionnelles et ne bénéficient pas des programmes de formation offerts par ces dernières. Ces professionnels œuvrent dans des organisations qui sont en tout ou en partie soutenues par l'État ou les municipalités, ou entièrement soutenues par des ressources communautaires ou privées.

Notons enfin les efforts en cours pour rejoindre les travailleurs en loisir en milieu rural. Ces efforts requièrent un soutien nouveau des acteurs du système de loisir public québécois.

3. Développer une culture d'évaluation et de mesure du rendement

La lecture des enjeux sociaux et politiques a clairement fait voir le rôle stratégique et nécessaire de la gestion par résultats. Celle-ci impose une mesure des besoins et une évaluation des résultats atteints pour assurer la pertinence et l'efficacité des services de loisir. En parallèle, ces mesures, fondées sur une approche plus rationnelle, permettent de distinguer l'approche professionnelle des approches politiques et des approches dictées par les intérêts particuliers.

On relève actuellement trois types de contraintes à l'instauration d'une culture d'évaluation et de mesure du rendement.

- Dans le milieu professionnel, quelques méprises persistent sur le rôle et l'utilité de cette culture. On confond parfois évaluation des personnes et évaluation des programmes et des services, et on invoque le caractère qualitatif des

services pour freiner l'instauration d'un système d'évaluation ou s'y opposer.

- Certaines organisations du loisir public, où l'on partage les perceptions des professionnels mentionnées ci-dessus, sont dépourvues des instruments, du temps et des budgets permettant d'implanter un système d'évaluation. Or, quelles sont les exigences administratives et budgétaires d'une telle initiative?
- Sur le plan méthodologique, on constate qu'il n'y a pas de consensus sur les critères et les indicateurs de rendement, ainsi que sur les techniques de saisie de données convenant au loisir public. Le rendement en loisir apparaît, a priori, comme un objet plus difficile à circonscrire que dans les autres secteurs.

Bref, malgré des initiatives significatives dans quelques grandes villes, tout reste à faire et l'on observe peu d'initiatives communes des acteurs et des chercheurs. Pourtant, on reconnaît l'importance stratégique de l'évaluation pour le développement et l'adaptation des services à la gouvernance, à l'administration et au développement moderne du loisir sous toutes ses formes.

4. S'adapter à une reconfiguration importante du marché du travail

Sur le plan professionnel, on assistera fort probablement à une diminution de la relève professionnelle et technique en loisir. La raison principale est d'ordre démographique. Selon l'Institut de la statistique du Québec, qui analyse l'évolution de la démographie dans la province, nous vivons actuellement un creux dans la courbe démographique. En analysant le nombre de Québécois par cohorte d'une année, on relève une

différence de 28,2 % entre le nombre de Québécois nés en 1992-1993 (106 339) et en 2002-2003 (78 442). Ce modèle permet ainsi d'estimer le nombre potentiel de travailleurs qui entreront sur le marché du travail, mais également qui s'inscriront dans les institutions d'enseignement.

Les cégeps ont déjà encaissé la majeure partie de ce choc, mais devront attendre au moins huit ans (cohorte 2006-2007) avant de voir leurs étudiants appartenir à une cohorte démographique de la taille de celle de l'an dernier (1998-1999). Pour le monde universitaire, les deux prochaines années risquent d'être plus difficiles, avec une diminution possible d'environ 11,7 % en ce court laps de temps. Il en résultera donc, trois ans de formation plus tard, une diminution potentielle du nombre de nouveaux professionnels et techniciens en loisir.

Loin d'interpeller uniquement les institutions d'enseignement, la question démographique changera la donne dans les organisations de loisir, qui devront redoubler d'efforts pour recruter les meilleurs candidats. Déjà que le taux de chômage actuel (2,4 % du côté des techniques d'intervention en loisir et 2,2 % pour le baccalauréat en loisir, culture et tourisme²) et que le taux de finissants à la recherche d'un emploi (1,7 % pour les deux formations) sont historiquement faibles, une rareté accrue de la future main-d'œuvre laisse présager de nouvelles difficultés et une compétition encore plus forte entre les organisations pour recruter et retenir les meilleurs employés.

Par ailleurs, s'il s'avère délicat d'affirmer, faute de données précises sur notre secteur, que le nombre de retraités du secteur du loisir dépasse actuellement le nombre de nouveaux finissants en

au collégial (promotion 2012) et de 2013 au baccalauréat (promotion 2011) (MEESR, 2014; MESRST, 2013).

² Notons toutefois que les dernières données de l'enquête *Relance*, qui mesure l'insertion en emploi, datent de 2014

loisir, notons qu'en 2016 on compte 102 229 Québécois de 65 ans et 99 056 Québécois de 20 ans. Dans 10 ans, selon les projections de l'Institut de la statistique du Québec, le nombre des 65 ans augmentera considérablement (123 634) tandis que celui des 20 ans aura diminué (92 901).

5. Innover dans les stratégies de développement et de soutien au bénévolat

Depuis plus de 15 ans, les recherches en bénévolat ont démontré que la contribution des bénévoles est incontournable, représentant 38 % de la valeur des services en loisir (Thibault, 2015), mais qu'elle est fragile et changeante. De toute évidence, le bénévolat change au point que le soutien et le recrutement des bénévoles et le développement du bénévolat ne peuvent plus être tenus pour acquis. Ils demandent des compétences nouvelles (Thibault, Fortier & Leclerc, 2011) et un mode de gestion des organisations qui accorde au bénévolat une attention tout aussi importante qu'aux programmes et aux finances.

Dès lors, la gestion des bénévoles et du bénévolat constitue, à toutes fins utiles, une spécialité chez les professionnels en loisir et chez les administrateurs bénévoles. Il faut innover dans les façons de recruter, de soutenir et de promouvoir les bénévoles. Il est maintenant important de mettre en valeur la contribution bénévole auprès des participants aux activités offertes et de faire appel à cette fin à diverses stratégies de marketing social. On ne peut non plus se contenter de reconnaître les bénévoles lors d'un souper annuel : cette reconnaissance doit se manifester tous les jours. Il faut savoir soutenir et encadrer les bénévoles tout en reconnaissant que ce sont des collaborateurs volontaires. Consulter les bénévoles, décrire les tâches attendues, adapter les horaires aux disponibilités et faciliter la cohabitation entre 25 % de bénévoles qui donnent 75 % des heures

et ceux qui ne disposent que de quelques heures de temps en temps, voilà autant de défis à l'innovation.

Par ailleurs, à défaut d'avoir été renouvelées, plusieurs stratégies destinées à soutenir, développer et reconnaître l'action bénévole ont atteint leurs limites et sont mal adaptées. De nouvelles approches méritent alors d'être mieux connues et mises en œuvre.

- Le bénévolat d'expertise, qui vise à intégrer des professionnels ciblés (comptables, notaires, juristes, par exemple) pour soutenir les administrateurs d'un conseil d'administration, peut aider à mieux gérer les organisations et à régler certains problèmes précis.
- Les initiatives de bénévolat de groupe, qui visent à s'associer à une organisation partenaire (une entreprise, un club ou une équipe, ou même une famille) pour un projet ponctuel, méritent une attention particulière. En recrutant un groupe de personnes, on s'appuie sur une synergie déjà existante. Cette stratégie est particulièrement intéressante pour les plus jeunes, où « l'effet de gang » est un facteur important de mobilisation.
- La nomination systématique d'un administrateur responsable du bénévolat au sein des organismes assure une attention constante aux bénévoles.

L'OQL gardera un œil attentif sur ces nouvelles initiatives, en plus de continuer à développer ses propres outils. Un nouvel outil de diagnostic de la capacité de recrutement des bénévoles sera mis en ligne dès l'automne. Nous projetons également de faciliter par divers liens l'accès à notre portail des gestionnaires de bénévoles.

Condamnés à innover!

En conclusion, faut-il rappeler que la nécessité d'innover ne s'applique pas exclusivement à la gestion des bénévoles? Dans toutes ses sphères, le loisir requiert, de nos jours, une capacité de comprendre, de conceptualiser et d'agir autrement, autant dans ses organisations que chez ses acteurs. On doit réaliser que certains des enjeux soulevés ici ne sont que le produit d'une incapacité de proposer de nouvelles solutions dans un contexte en plein changement.

En effet, force est d'admettre que les enjeux administratifs et professionnels en loisir ne sont pas tous nouveaux et que plusieurs émergent de vieilles problématiques. On ne peut cependant plus se contenter des recettes qui fonctionnaient dans un contexte antérieur ou différent : plus que jamais on doit oser et user de créativité dans l'organisation et la gestion du loisir public.

Le défi est de taille : développer ses compétences en innovation est d'autant plus difficile — et, paradoxalement, d'autant plus nécessaire — lorsque les ressources sont précaires. En ce sens, le loisir public pourrait bénéficier davantage de lieux de débats et de partage des « bons coups » et des pratiques inspirantes de ses voisins et des collègues professionnels.

Le loisir public a les outils et ses professionnels ont généralement les compétences nécessaires pour proposer des façons plus efficaces et plus pertinentes d'aborder des problèmes transversaux et complexes qui dépassent

* Par Marc-André Lavigne, Ph. D., André Thibault, Ph. D, codirecteurs de l'Observatoire québécois du loisir

largement les frontières traditionnelles du loisir. Cette capacité de penser autrement, de faire mieux avec moins et d'innover socialement et administrativement est porteuse de la reconnaissance de l'expertise professionnelle en loisir par la population et les décideurs.

Références

Dubé, G., Observatoire de la culture et des communications du Québec (2016), « Les dépenses en culture des municipalités en 2014 », *Opticulture* (49).

Institut de la statistique du Québec. (2016), *Pyramide des âges animée, 1971-2061* http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/structure/pyramide_age.htm

Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2014), *Enquête de 2014 — Personnes diplômées 2012-2013*.

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et de la Technologie (2013), *Enquête de 2013 — Personnes diplômées de 2011*.

Thibault, A., Fortier, J. & Leclerc, D. (2011). *Bénévolats nouveaux, approches nouvelles* http://bel.uqtr.ca/1742/1/B%C3%A9n%C3%A9volats_nouveaux_approches_nouvelles.pdf.

Thibault, A. (2015). « Le loisir public : un investissement en développement économique », *Observatoire québécois du loisir*, 12 (12).