

## LES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR : SIMPLES EXÉCUTANTS OU ACTEURS INFLUENTS SUR L'AGENDA POLITIQUE?

Marc-André Lavigne, doctorant en administration publique (ÉNAP),  
Laboratoire en loisir et vie communautaire

Lorsqu'une décision portant sur le loisir est prise par un conseil municipal, les services municipaux de loisir sont-ils de simples exécutants de la décision ou jouissent-ils d'une voix d'importance sur la formulation des orientations et des projets de leurs services?

Une étude menée par le Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'UQTR souligne l'important rôle d'influence des services municipaux de loisir dans la reconnaissance des problèmes publics auxquels s'attarderont les élus locaux et dans le choix des solutions préconisées pour pallier ces problèmes.

Combien de fois les professionnels en loisir municipal, se sont-ils plaints du peu de poids qu'ils ont auprès de leurs élus! Les services de loisir doivent composer avec la difficulté de circonscrire qualitativement et quantitativement les retombées, souvent indirectes, de leurs interventions. Pour plusieurs, les services municipaux jouissent d'une faible influence sur l'agenda politique en raison de leur difficulté à faire valoir leurs orientations, leurs programmes et leurs projets auprès des élus.

Une étude du Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'UQTR, portant sur les caractéristiques favorisant la mise à l'agenda politique du loisir municipal, vient toutefois démontrer le contraire. Cette étude, qui a également fait l'objet d'une récente publication de l'Observatoire portant sur l'agenda politique en loisir (vol. 2, no 17), visait la description des caractéristiques des problèmes en loisir qui retiennent l'attention des élus, les solutions qui sont mises en place et le contexte politique dans lequel évoluent les municipalités. Selon les 310 participants à l'étude – dont 151 directeurs de loisir, 79 conseillers municipaux et 68 maires – les services de loisir exercent une influence certaine auprès des élus.

### LE RÔLE DES SERVICES MUNICIPAUX DANS LA DÉFINITION DES PROBLÈMES

À la base de toute intervention gouvernementale, il y a la reconnaissance d'un problème public, d'un écart entre la situation actuelle et la situation souhaitée. Dans une société favorisant l'expression d'une pluralité de besoins, les élus doivent choisir auxquels de ces problèmes accorder une priorité : les problèmes sociaux s'opposent entre eux et l'attention publique est une ressource limitée.

Il semble possible de dégager les caractéristiques des problèmes qui, en loisir, retiennent l'attention des élus. L'une de ces caractéristiques est leur provenance.

Tableau 1  
Provenance des problèmes retenant  
l'attention des élus

	Indice <sup>1</sup>	E-type	N
Du service de loisir	4,06	0,70	295
Des citoyens	3,24	0,91	293
Des groupes d'intérêts	3,15	0,97	287
Une comparaison avec d'autres municipalités	2,63	0,88	290
Une situation de crise	2,32	1,07	282
Des résultats de recherche	2,17	0,93	273
De la publication des médias	2,16	0,88	280

\* L'Observatoire québécois du loisir est soutenu financièrement par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Les répondants ont clairement indiqué que les services municipaux de loisir étaient la principale source de prise de conscience des problèmes qui s'inscrivent à l'agenda des élus. D'autres acteurs, tels les citoyens, les groupes d'intérêts et les médias jouissent d'une influence nettement plus faible.

Fait intéressant à souligner, la prédominance accordée aux services municipaux ne diffère pas selon le poste occupé par les répondants. Tant les maires que les conseillers et les directeurs des services de loisir leur accordent la même importance. Toutefois, les citoyens, les groupes d'intérêts, les situations de crise et les médias ont un impact plus important sur la décision pour les maires et les conseillers que pour les directeurs.

D'autres analyses ont permis de conclure que plus la municipalité a un nombre élevé d'habitants, plus les problèmes retenus sont issus de recommandations des services de loisir.

Le bénévolat est aussi un indicateur qui détermine l'importance accordée aux services de loisir. Plus le bénévolat est en santé, plus les services de loisir ont une influence sur la prise de décisions. À l'inverse, si le bénévolat est dans une situation précaire, les citoyens et les groupes d'intérêts auront plus d'influence que les autres acteurs.

Finalement, les services de loisir ont plus d'influence quand ils sont impliqués dans la prestation de service, soit directement (*faire*), soit en partenariat avec les organismes (*faire avec*). En déléguant la prestation de service (*faire faire*), les services municipaux perdent en influence auprès des décideurs.

#### LES SERVICES MUNICIPAUX DE LOISIR : ENTREPRENEURS DE PREMIER PLAN

Selon Schattschneider (1960), l'« instrument suprême » du pouvoir politique réside dans la capacité de déterminer les alternatives d'une décision. Ceux qui participent à la formulation des alternatives en poussant à l'agenda leurs solutions au problème soulevé sont appelés « entrepreneurs de politiques » (Kingdon, 1995). Ces acteurs sont centraux car ils apportent les ressources essentielles au processus de mise à l'agenda, en travaillant à élever le niveau d'attention portée aux problèmes pour lesquels ils souhaitent une intervention publique et en assurant la promotion d'alternatives.

Dans le domaine du loisir public, l'étude a permis de conclure que les entrepreneurs politiques les plus efficaces sont les services municipaux de loisir. Le tableau 2 résume l'importance de chacun des acteurs.

Tableau 2  
Provenance des principaux entrepreneurs de politiques

	Indice	E-type	N
Service de loisir	4,13	0,61	303
Conseiller municipal responsable du loisir	3,52	0,83	283
Maire	3,38	0,82	299
Direction générale	3,27	0,90	291
OSBL	2,97	0,81	298
Autres conseillers municipaux	2,93	0,81	299
Citoyens	2,89	0,74	297
Personnel des autres services municipaux	2,25	0,78	295

Dans les municipalités québécoises, les alternatives retenues lors de décisions prises dans le domaine du loisir public, proviennent principalement des services de loisir, des conseillers municipaux responsables du loisir, des maires et des directions générales.

Alors que le loisir public s'appuie très largement sur les associations citoyennes et bénévoles, il est étonnant de constater que leur poids soit autant limité.

Huit catégories d'acteurs possèdent une moyenne inférieure à 2,25. Les instances régionales (Conférence régionale des élus et Unités régionales de loisir et de sport), les attachés politiques, les ministères des gouvernements supérieurs, les consultants, les entreprises privées, les médias, les élus formant l'opposition au conseil municipal et les chercheurs universitaires jouent un rôle minime dans la prise de décisions.

L'étude a permis de connaître les caractéristiques des alternatives retenues pour solutionner les problèmes en loisir. Outre le réalisme, l'efficacité et l'économie des alternatives, la maîtrise des alternatives par les services municipaux de loisir est une caractéristique essentielle à la mise à l'agenda politique. En effet, les répondants ont signalé que les alternatives étaient souvent ou

toujours connues et maîtrisées du service de loisir, dans une proportion de 94,1%.

Les orientations mises en place par les élus tiennent compte de la capacité de leurs fonctionnaires de les réaliser. En ce sens, les services municipaux de loisir jouent encore ici un rôle déterminant dans la formulation des alternatives et des orientations publiques.

## CONCLUSION

En somme, les services de loisir sont des acteurs de premier plan dans l'élaboration des politiques municipales, par leur expertise et leur influence. Ils ne sont pas simplement des exécutants, ils participent au positionnement du loisir au sein de l'agenda politique. Les services municipaux de loisir jouent un rôle proactif, principalement dans la reconnaissance des problématiques de leur milieu et dans la proposition d'alternatives pour remédier à la situation.

Une raison explicative du poids des services municipaux de loisir sur l'agenda politique est l'expertise unique qu'ils développent depuis plus de trois décennies : leur leadership dans la création de réseaux en partenariat avec la société civile. Cette expertise est essentielle à la gouverne

locale dans un contexte où l'on lâche la rame et prend le gouvernail, où les gouvernements locaux s'associent avec la société civile et le secteur privé dans l'offre de services.

En effet, la capacité des municipalités de réseauter et de concerter les ressources nécessaires à une prestation de service efficiente et de qualité devient une compétence incontournable. Devant ce nouveau défi des gouvernements et considérant leurs liens étroits avec la communauté, les services municipaux de loisir possèdent les qualités et l'expertise nécessaires pour éclairer les prises de décisions politiques.

---

## RÉFÉRENCES

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York : Harper Collins.

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People; A Realist's View of Democracy in America*. New York : Holt Rinehart and Winston.

---

## NOTE

<sup>1</sup> Les indices des deux tableaux ont été calculés sur une échelle de 1 (jamais) à 5 (toujours).