

# AGORA FORUM

La revue du loisir municipal au Québec AUTOMNE 2023-HIVER 2024 VOLUME 46-2

9 Municipaliser les politiques

16 Entrevue avec Bruno Marchand, maire de Québec

29 Neuf conditions de succès pour une politique municipale efficace

POLITIQUES MUNICIPALES  
OÙ EN SOMMES-NOUS?

**AQLM**  
Association québécoise du loisir municipal



# NOUVEAUTÉS



CONTACTEZ-NOUS  
POUR CONNAÎTRE NOS  
PROMOTIONS!

## CHAISE NEW-YORK EXTÉRIEURE EN MÉTAL



Légère



Résistante aux  
intempéries  
et rayons  
ultraviolets



En aluminium,  
donc aucune  
rouille

## BANC D'ALLAITEMENT AVEC TABLE À LANGER



Résistant aux  
intempéries  
et rayons  
ultraviolets



Écologique



Absorbe pas  
l'eau, sèche  
très vite

# SOMMAIRE

## 4 Mot de la présidente

7 Présentation de ce numéro

## Défis et enjeux

10 Municipaliser les politiques

16 L'épineuse question de l'articulation gouvernementale-municipale, Entrevues avec Bruno Marchand, maire de Québec, Martin Damphousse, maire de Varennes et président de l'UMQ, et Isabelle Lizée, directrice générale d'Espace MUNI

## Notions et savoirs clés

25 Qu'est-ce qu'une politique? Définitions, enjeux et méthodologie

29 Neuf conditions de succès pour une politique municipale efficace

33 La coordination entre les politiques municipales et gouvernementales

36 L'ABC du langage des politiques municipales

## Pratiques inspirantes

41 Fonction : conseillère experte en développement de politiques

45 Une politique municipale, c'est du gâteau! Ville de Victoriaville

48 Élaboration d'un plan directeur de l'offre de service en loisir de proximité, la démarche de la Ville de Laval

54 Le cadre de la vie citoyenne de la Ville de Candiac

## AGORA FORUM

Publié par l'Association québécoise du loisir municipal deux fois l'an et distribué aux membres de l'AQLM via son site Web ainsi que sur Facebook, Instagram, LinkedIn de même qu'à ses partenaires du monde du loisir au Québec tels que l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMO), l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et le Réseau de l'action bénévole du Québec (RABQ)

Le contenu des articles publiés demeure la responsabilité de leurs auteurs.

**Comité éditorial 2023 :** Edith Proulx (responsable), Valérie Benoit, Noémie Gauthier, Jean-Marc Lacroix, Manon Lanneville, Rémi Richard, Benjamin Branjet et André Thibault

**Rédacteurs en chef invités :**  
Benjamin Branjet et André Thibault  
**Coordonnatrice d'édition :**  
Marie-Claude Veilleux  
**Directeur artistique :** Joël Lemay  
**Graphiste :** René Déry  
**Correcteur :** Denis Poulet

**Publicité**  
**Line Paquette**  
514 252-5244  
lpaquette@loisirpublic.qc.ca

**Dépôt légal**  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISSN 1496-6409

## ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DU LOISIR MUNICIPAL

Maison du Loisir et du Sport  
7665, boul. Lacordaire  
Montréal, QC H1S 2A7

T: 514 252-5244  
F: 514 252-5220

infoaqml@loisirmunicipal.qc.ca  
www.loisirmunicipal.qc.ca



Accédez aux  
éditions précédentes

# MOT DE LA PRÉSIDENTE

**AQLM**  
Association québécoise du loisir municipal



JANIQUE LETELLIER

**C'est avec humilité et fierté que je vous présente ce premier texte à titre de nouvelle présidente de l'AQLM. C'est un honneur d'avoir la chance d'écrire dans cette revue qui me sert de référence et de source de réflexion depuis que je travaille en loisir public, soit depuis une vingtaine d'années. Agora Forum est un formidable outil de travail qui permet de prendre du recul, de nous interroger sur nos pratiques et, surtout, de nous inspirer. L'œuvre de communication que cette revue assure est indispensable, contribuant à renforcer notre réseau tout en nous donnant des clés pour mieux évoluer.**

Le thème du présent numéro est tout à fait d'actualité. Les municipalités multiplient en effet les politiques et, de plus en plus, dans une perspective transversale ou générale plutôt que sectorielle. Il y a de la théorie dans les articles qu'offre ce numéro, mais aussi d'excellents témoignages de décideurs et d'acteurs sur le terrain. Certaines pratiques sont vraiment exemplaires et ne pourront que se répandre, avec les adaptations qui conviennent, partout au Québec. Plusieurs articles font ressortir le contexte de changement dans lequel nous devons évoluer. Or, c'est un contexte qui affecte toutes les organisations, y compris au niveau provincial.

Notre présidente sortante, Manon Lanneville, a parlé, à la dernière Conférence annuelle du loisir municipal à Sherbrooke, en septembre, de « fin d'un cycle ». D'ailleurs, je désire encore une fois remercier Manon pour son implication à titre de présidente au cours des six dernières années. Elle a été une présidente humaine, rassembleuse et à l'écoute, qui a su faire rayonner notre association. C'est dans cette perspective de « fin de cycle », déterminante pour moi et toute notre organisation, que j'entreprends mon mandat.

Depuis 2008, les services de l'AQLM à ses membres (qui proviennent de plus de 300 municipalités) se sont multipliés et n'ont cessé de se professionnaliser, assurés par l'Alliance québécoise du loisir public (AQLP), un organisme de services que l'AQLM a contribué à mettre sur pied en collaboration

avec nos collègues de l'Association québécoise des arénas et des installations récréatives et sportives (AQAIRS) et de l'Association des responsables aquatiques du Québec (ARAQ). Au cours des derniers mois, l'AQLM et ses partenaires au sein de l'AQLP ont amorcé une réflexion qui pourrait aboutir à des modifications de la gouvernance actuelle.

Le cheminement que nous venons d'entreprendre est riche de possibilités. Nous avons l'occasion de mettre sur pied une nouvelle structure avec des propositions de valeurs actualisées. Il est important d'unir nos forces pour faire face aux défis auxquels nous sommes exposés. Notre équipe de professionnels au service de nos membres doit être appuyée et renforcée afin d'encore mieux soutenir nos actions. Le positionnement du loisir municipal doit être bonifié auprès des différentes instances de ce qui constitue un véritable écosystème dans la sphère publique.

Nos professionnels en loisir municipal doivent ainsi être représentés avec vigueur et bénéficier de services à la hauteur de leurs mandats de plus en plus diversifiés. Notre profession et nos services, qui sont en constante transformation, se doivent d'être soutenus par une association forte et dotée d'une gouvernance agile. À l'aube de ses 25 ans d'existence, l'AQLM doit se renouveler afin de s'assurer de répondre aux besoins actuels et futurs de ses membres.

Notre objectif premier est de renforcer ce qui a fait le succès de l'AQLM jusqu'à maintenant. Tout le réseau de relations que l'on a tissé graduellement au fil des années a grandement contribué à asseoir notre crédibilité. Nos outils constituent de précieuses ressources pour tout le milieu du loisir municipal : ce sont notamment le programme de formation, la revue *Agora Forum*, la Conférence annuelle du loisir municipal ainsi que nos guides d'aménagement et d'entretien d'infrastructures sportives et de loisir, pour n'en mentionner que quelques-uns. Toute nouvelle structure doit être érigée sur la base de nos acquis, voire permettre de les consolider ou de les renforcer.

« Agora Forum est un formidable outil de travail qui permet de prendre du recul, de nous interroger sur nos pratiques et, surtout, de nous inspirer. »

Les mois qui viennent constitueront une période-charnière dans l'histoire du loisir public québécois. Les défis sont importants, mais j'ai confiance que nous saurons les relever avec brio et que tout le milieu du loisir municipal ne pourra qu'en sortir gagnant.

*Janique Letellier, présidente*  
*Association québécoise du loisir municipal*



35<sup>ANS</sup> À faire des vagues avec vous

## Des vestiaires à la hauteur de votre établissement

Accessibilité - Entretien - Équipement



[aquam.com](http://aquam.com) - [info@aquam.com](mailto:info@aquam.com) - 1-800 935-4878

ATMOS  
PHÈRE

ESPACES PUBLICS  
ESPACES LUDIQUES

# FitnessForce

## Le gym extérieur réinventé

Les nouvelles machines de musculation de KOMPAN changent complètement la donne pour le fitness en plein air. Il est désormais possible de **reproduire fidèlement à l'extérieur, les exercices de fitness pratiqués dans les salles de sport.**

Équipements faciles à utiliser et réglables: **la performance des équipements intérieurs avec la qualité des équipements extérieurs.**



Découvrez Fitness Force  
par KOMPAN!



# PRÉSENTATION DE CE NUMÉRO

## ENJEUX, NOTIONS ET SAVOIR-FAIRE EN POLITIQUES MUNICIPALES



ANDRÉ THIBAUT  
Ph. D., professeur émérite



BENJAMIN BRANGET  
Doctorant, Chargé de cours à l'UQTR,  
Cofondateur de L'Escabeau

Depuis quelques années, le monde du loisir municipal doit composer avec de nombreux changements qui l'obligent à concevoir de nouvelles politiques, à mettre à jour les politiques en vigueur ou à adopter des politiques parapluies visant à surmonter les écueils observés dans les processus d'élaboration et d'application des nombreuses politiques sectorielles adoptées au cours des deux dernières décennies. Force est toutefois de constater que ces politiques municipales ont souvent répondu à des invitations, orientations ou politiques du gouvernement du Québec. Or, celles-ci n'ont malheureusement pas toujours bénéficié de ressources suffisantes lorsqu'il était question de les mettre en œuvre, ce qui atténuait sévèrement leurs effets locaux. Cette situation a eu pour effet d'accentuer la pression exercée sur des ressources municipales déjà limitées.

À l'heure actuelle, élaborer une politique nécessite l'implication d'une multitude d'acteurs prêts à mettre l'épaule à la roue en partageant leurs réflexions et expertises sur l'objet de la politique, voire à s'engager dans sa mise en œuvre et l'atteinte des retombées escomptées. Citoyens, associations, groupes d'intérêt, institutions scolaires, établissements de santé ou même services sociaux, partenaires issus de la communauté et évidemment professionnels de l'appareil municipal figurent parmi les acteurs clés des politiques.

Fort de ces constats et réflexions et conscient du rôle d'*Agora Forum* en matière de développement des savoirs et compétences des professionnels en loisir, le comité éditorial de la revue a souhaité proposer quelques repères dans ce numéro ayant pour thème « Politiques municipales, où en sommes-nous? ».

Ce numéro se compose ainsi de trois sections qui portent des regards contrastés mais complémentaires sur les politiques municipales. Chacun des articles, accessible isolément, se veut une référence pour les professionnels en loisir.

La première section traite des défis et des enjeux des politiques municipales. L'article « Municipaliser les politiques », signé par **André Thibault**, invite à intégrer et à hiérarchiser les diverses politiques dans le giron des pouvoirs et des orientations des municipalités plutôt que d'ajouter

les politiques sectorielles et de se heurter aux clivages ou angles morts qu'elles engendrent. Les entrevues réalisées avec le maire de Québec **Bruno Marchand**, le maire de Varennes et président de l'Union des municipalités du Québec **Martin Dampousse** et la directrice générale d'Espace MUNI **Isabelle Lizée** abordent avec aplomb la question centrale, mais ô combien épineuse, de l'articulation entre les politiques municipales et gouvernementales.

La seconde section vise à fournir aux professionnels en loisir des références essentielles (notions et savoirs) pour l'élaboration et l'application des politiques locales. Dans l'entrevue qu'il a accordée, **Pierre Prévost**, économiste et professeur associé au Département de science politique de l'UQAM, partage sa lecture des relations entre les municipalités et le gouvernement et pose un regard sur les leviers d'action dont ils disposent respectivement pour innover dans les réponses aux besoins variés qu'ils captent dans des secteurs d'activités qu'ils maîtrisent depuis longtemps. Issus d'une coopération avec l'Université du Québec à Trois-Rivières, les articles des coauteurs **Benjamin Branget**, doctorant, et **Marc-André Lavigne**, professeur, proposent une réponse à la question « Qu'est-ce qu'une politique? » et présentent « Neuf conditions de succès pour une politique municipale efficace ».

Enfin, la troisième section nous amène sur le terrain, où des pratiques inspirantes et innovantes sont présentées par leurs artisans.



Photo : Shutterstock.com

Bonne lecture,  
bonne inspiration  
et bonne réflexion!

**Edith Juneau**, de Terrebonne, explique sa fonction de conseillère experte en développement de politiques dans sa municipalité. **Jessica Dessureault**, conseillère stratégique au Bureau du développement durable de la Ville de Victoriaville, indique qu'il n'y a pas de recette universelle pour concocter des politiques municipales, mais qu'en revanche, l'expérience a démontré que certains ingrédients contribuent à leur succès. Suivent deux cas de politiques novatrices : **Caroline Boivin**, régisseuse en planification et expertise en loisir de proximité à Laval, présente la démarche « d'élaboration d'un plan directeur de l'offre de service en loisir de proximité » tandis qu'**Hugo Péloquin**, directeur adjoint au Service des loisirs de Candiac, fait état du *Cadre de la vie citoyenne* de sa municipalité, une démarche fondamentalement inspirée de l'humain et des visions de leur ville par des citoyens consultés en cours de route.

Bonne lecture, bonne inspiration et bonne réflexion!

*Benjamin Branget et André Thibault*  
Rédacteurs invités

## VOTRE EXPERT EN CONCEPTION DE TERRAINS SPORTIFS

- Baseball
- Soccer
- Football
- Tennis
- Athlétisme
- Volleyball
- Basketball
- Aires de jeu
- Rugby
- Pickelball
- Futsal
- Etc.



### UN TERRAIN ROUGE ET OR



  
247 rue de Gentilly Ouest  
Longueuil, QC J4H 1Z5

  
(450) 332-0735  
sportsdesign.ca

# GESTION DÉLÉGUÉE DE CAMP DE JOUR



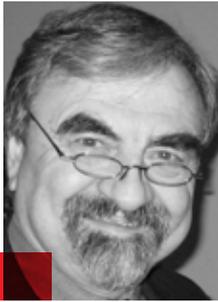
PLUS DE 25 VILLES  
ET MUNICIPALITÉS  
NOUS FONT  
CONFIANCE  
DEPUIS 1995



[GVL-INC.COM](http://GVL-INC.COM)  
450-678-6290

**GVL** GESTION  
VINCENT &  
LIMOGES  
inc.  
*Gestionnaires en loisirs et équipements*

**AES**  
Une division de GVL inc.  
Depuis 1995!



ANDRÉ THIBAUT  
Ph. D., professeur émérite

# MUNICIPALISER LES POLITIQUES

Nous pourrions être parvenus à un point de bascule vers une vision de politiques plus intégrées à la mission municipale.

## SAVOIR INTÉGRER LES POLITIQUES DANS LE MANDAT MUNICIPAL

Depuis une vingtaine d'années, les municipalités du Québec ont adopté une multitude de politiques de diverses catégories dans plusieurs domaines. Leurs effets ont été, à tout le moins, variables et leur gestion, souvent en silo, plus ou moins praticable. Ces politiques ont notamment amorcé une prise de conscience du rôle social de la municipalité, des besoins de plusieurs groupes sociaux et d'enjeux collectifs incontournables comme les changements climatiques et l'occupation du territoire.

Nous pourrions être parvenus à un point de bascule vers une vision de politiques plus intégrées à la mission municipale et qui sollicitent plus explicitement les compétences et certaines responsabilités des municipalités incluses dans les lois sur le gouvernement de proximité<sup>1</sup> et les compétences municipales<sup>2</sup>. Il s'agit alors moins de politiques ciblées des groupes ou axées sur des intérêts particuliers, mais davantage de politiques de bien commun et d'espaces communs, autour d'enjeux communs et sociétaux.

Cette vision renouvelée et les changements qu'elle appelle sont motivés par la poursuite de biens communs comme la qualité de vie des personnes et des milieux ou territoires de vie, l'adaptabilité aux changements accélérés, l'intégration de la diversité, la préservation de l'environnement naturel, humain et bâti, et la participation sociale.

En somme, on passerait de politiques en silo à des politiques visionnaires intégrées et capables d'orienter, le cas échéant, les activités visant l'ensemble autant que des groupes ou des enjeux spécifiques.

Cet article explore cette évolution tout en offrant des perspectives concrètes d'action.

## TRANSFORMATION CONSTANTE DU RÔLE DE LA MUNICIPALITÉ : UN PEU D'HISTOIRE

Au 19<sup>e</sup> siècle, les municipalités du Québec ont été créées pour des raisons sanitaires (aqueduc, égouts, sécurité, salubrité), suivies de préoccupations pour les infrastructures, le service à la propriété et le développement économique. Récemment, la qualité de vie a pris une plus grande place. Les politiques ont suivi cette progression du mandat de la municipalité.

La plupart des politiques sociales actuelles puisent leurs racines dans la transformation de l'organisation municipale du début des années 2000, elle-même influencée par des mouvements sociaux importants qui se sont manifestés durant les années 1990. Durant ces années, on a pris conscience collectivement du besoin d'agir sur des enjeux sociaux, dont la pauvreté, la santé, la diversité, l'environnement et les changements démographiques de la société québécoise, dus principalement au vieillissement de la population et à l'immigration. La Marche des roses, le Forum québécois en développement social, le bilan environnemental mondial et l'engagement déterminé de plusieurs partis

<sup>1</sup> Projet de loi n° 122 (2017, chap. 13) : loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

<sup>2</sup> 1- La culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs  
2- Le développement économique local, dans la mesure prévue au chapitre III  
3- La production d'énergie et les systèmes communautaires de télécommunication  
4- L'environnement  
5- La salubrité  
6- Les nuisances  
7- La sécurité  
8- Le transport  
(Loi sur les compétences municipales, chap. C-47.1)

politiques n'en sont que quelques manifestations. Cette prise de conscience a justifié, dans le cadre des réformes municipales du début des années 2000, l'obligation nouvelle faite aux municipalités d'adopter un plan de développement social.

Dans cette foulée, plusieurs groupes et ministères ont incité les municipalités à épouser leur cause propre comme la famille, les enfants, les aînés et les saines habitudes de vie. Ces politiques ont servi à sensibiliser les élus et les communautés et à formuler l'intérêt de la municipalité pour des enjeux ou des préoccupations de l'heure.

De plus, la volonté d'harmoniser les approches de plusieurs municipalités fusionnées a abouti à l'adoption de politiques en loisir, en sport et en culture, et à la mise à jour de politiques comportant une dimension administrative, comme la tarification des camps de jour. Or, même dans ce domaine, on sent aujourd'hui le besoin d'une mise à jour qui tient compte, notamment, du vieillissement et du remplacement de certains organismes, de certaines initiatives et d'innovations ainsi que de projets éphémères qui ont peine à satisfaire aux normes d'admissibilité des politiques actuelles.

**Le mandat social des villes ne fait plus de doute. Les politiques des 20 dernières années ont eu leur influence sur la vision du rôle municipal au point de voir une nouvelle génération d'élus faire de la qualité de vie et de l'inclusion une priorité politique. Et d'adopter des politiques en conséquence.**

## AUJOURD'HUI : POINT DE BASCULE VERS UNE VISION INTÉGRÉE

En 2023, et depuis la mise à jour des lois municipales, la municipalité semble agir et intervenir au double titre de *détentrice de compétences*<sup>3</sup> propres (définies dans la *Loi sur les compétences municipales*) et de gouvernement de proximité. Cette loi reconnaît à la municipalité plus d'autonomie dans l'offre des services qui contribuent à maintenir un milieu de vie de qualité, sécuritaire et sain, notamment dans un contexte de développement durable, de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques, le tout dans une volonté de développement régional et local.

<sup>3</sup> Loi sur les compétences municipales, chapitre C-47.1

<sup>4</sup> Thibault, André (2023), « Où en est-on et où va-t-on en loisir municipal? » *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, vol. 20, n° 9

Dans l'univers des multiples acteurs publics voués au bien commun, il fallait aussi clarifier l'apport propre de la municipalité, notamment en matière de santé et de bien-être physique, social et mental. La Loi du gouvernement de proximité fait de la municipalité un gouvernement de transversalité et un chef d'orchestre qui assure l'action concertée des acteurs de sa communauté engagés envers le bien commun.

**Dès lors, la municipalité d'aujourd'hui est à la fois intervenante (productrice et mandante de services dans ses champs de compétences) et pilote du réseau des institutions et des associations qui interviennent en toute autonomie sur la qualité de vie et le bien commun des citoyens. Son rôle de pilote lui permet de fournir les repères et les balises pour assurer des services adaptés à une population. C'est un rôle du gouvernement de proximité responsable de la qualité de vie.**

La municipalité veille à l'imputabilité de ceux qui utilisent les fonds publics dont elle est fiduciaire. Dans ce contexte, la participation citoyenne (bénévolat, consultation, etc.) devient un modus operandi qu'elle stimule et qui est, par ailleurs, nécessaire à la vitalité des communautés.

## LE CHAMP DU LOISIR ÉCLATE, MAIS NE SE DISPERSE PAS<sup>4</sup>

Le champ du loisir s'inscrit dans ce contexte. Victime ou bénéficiaire, en quelque sorte, du succès de ses relations avec les gens et de sa capacité de concertation avec les organismes et les institutions, le service municipal de loisir s'est vu ajouter des mandats en développement social, parfois en logement et même en itinérance. En somme, le loisir devient le bras social de la municipalité.

Les politiques dites de loisir sont plus intégrées, moins en silos et davantage déterminées par les formes diverses de pratiques sociorécréatives de la population. De même, elles mobilisent davantage l'ensemble des ressources et des fonctions municipales et exploitent l'ensemble du panier de services de la municipalité, qui va de la réglementation, de l'aménagement du territoire et des communications jusqu'au soutien matériel, professionnel et financier des groupes de la société civile.



### UNE EXPERTISE DE POINTE À LA MESURE DE VOS ATTENTES





- ✦ Gestion et exploitation d'équipements récréotouristiques
- ✦ Services-conseils en loisir culture et tourisme
- ✦ Planification, études et analyses



**(514) 527-9100**

SERVICES OFFERTS  
PARTOUT AU QUÉBEC

## TABLEAU 1 : LES DOMAINES ET STRATÉGIES D'INTERVENTION DU SERVICE MUNICIPAL DE LOISIR

### Soutien à la vie communautaire en partenariat et cibles de bien commun

dont le développement de la vitalité, de l'inclusion et de la solidarité des communautés et de la capacité de développement des liens sociaux

### Accessibilité et déploiement du loisir des disciplines

en sport, art, plein air et activité physique, encadré par des instances de régie et animé passionnément par les adeptes

### Facilitation du loisir d'initiative et libre

par des aménagements, des infrastructures et des organismes de promotion et d'information sur la base des niveaux territoriaux de services

### Aménagements et infrastructures du territoire

pour des environnements favorables aux saines habitudes de vie et aux liens sociaux

...municipaliser les politiques consiste à les intégrer et les hiérarchiser en un tout cohérent avec les compétences et responsabilités légales municipales et avec la vision que le conseil municipal s'est donnée.

Par exemple, en vie communautaire, le service municipal facilite l'existence des groupes de la société civile et leur interaction, sans pour autant s'engager dans le soutien de leur mission. En loisir disciplinaire et en loisir d'initiative, champ de compétence municipal reconnu par les lois, le service est responsable de l'aménagement, de la gestion et du développement des programmes et des infrastructures. Il aura recours au partenariat avec les organisations sans but ou avec but lucratif qu'elle pourra mandater et soutenir. Enfin, en aménagement du territoire, il agit soit comme expert, soit comme requérant auprès des instances et des services compétents, des autorités politiques et des initiatives citoyennes.

**En somme, le service municipal offre directement ou en partenariat des services liés à la qualité des milieux de vie dans les champs de compétence municipale et comme agent de développement de la vitalité des communautés et agent de concertation auprès des autres acteurs sociaux et économiques dédiés au bien commun.**

## ORIENTER LES POLITIQUES DE L'AVENIR

Dans ce contexte, municipaliser les politiques et les intégrer au mandat municipal, notamment en loisir, impose un cadre de référence qui offre des principes et des orientations inspirant un plan de match précis.

À ce stade, trois dimensions méritent attention :

- Insertion de toute politique dans une hiérarchie dominée par le rôle et les compétences de la municipalité définis par son

cadre légal et historique et la vision spécifique de la municipalité locale adoptée par le conseil municipal

- Établissement du champ des politiques en loisir conforme aux mandats et rôles nouveaux des services de loisir
- Relecture voire révision des politiques actuelles pour les réinsérer dans ce nouveau cadre de référence

### Savoir établir une hiérarchie de politiques

On comprendra que municipaliser les politiques consiste à les intégrer et les hiérarchiser en un tout cohérent avec les compétences et responsabilités légales municipales et avec la vision que le conseil municipal s'est donnée.

Un cadre de référence (ou politique-cadre) sera utile dans chacun de ces champs du loisir municipal pour définir les objectifs, les valeurs ou principes, les stratégies et les fonctions de la municipalité. Ces cadres de référence s'aligneront sur la vision, les compétences et les fonctions de concertation de la municipalité, et plus spécifiquement sur les orientations du service municipal de loisir et des services partenaires comme l'urbanisme, les travaux publics et les communications.

La mise en œuvre de ces cadres de référence sera influencée par des orientations et des cadres propres aux niveaux de services que sont la proximité, le quartier ou l'arrondissement et le niveau municipal. Enfin, le cas échéant, ces orientations par niveau veilleront à ce que soient encadrés les services et principes propres aux diverses clientèles ou groupes de citoyens.

## TABLEAU 2 : PROPOSITION D'UNE HIÉRARCHIE STRUCTURANTE DES POLITIQUES ET CADRES DE RÉFÉRENCE

Rôle et compétences de la municipalité :  
cadre légal et historique et vision spécifique  
de la municipalité locale

Politiques et orientations cadres :  
économie, territoire, qualité de vie,  
environnement, participation publique, partenariat

Politiques sectorielles :  
les champs du service de loisir

Politiques et plans directeurs de l'offre  
appliqués aux niveaux de services  
(proximité, quartier et région)

Politiques administratives :  
tarification, programmes de soutien, etc.

...il importe de  
recadrer certaines  
politiques actuelles.

Ce tableau est proposé à titre de référence pour un débat à poursuivre.

### Savoir encadrer les champs et les politiques en loisir

Recadrer les politiques en loisir, c'est les insérer dans domaines, stratégies et cibles de l'intervention en loisir municipal. On a vu que le loisir public touche actuellement quatre domaines (tableau 1). Pour sa part, la mise en œuvre du loisir municipal emprunte deux grandes stratégies :

#### 1. L'intervention directe, particulièrement en aménagement du territoire et disposition des espaces et des infrastructures

Les plans directeurs en urbanisme, parcs et espaces, et infrastructures encadrent cette fonction municipale et intègrent les orientations des politiques-cadres en économie, territoire, qualité de vie, environnement et participation publique.

#### 2. Le partenariat, autant à l'intérieur de l'administration municipale qu'à l'extérieur avec les acteurs de la société civile (les OSBL) et les institutions publiques

Dans ce domaine, il existe un flou souvent dû à l'absence de définition opérationnelle du partenariat lui-même et du rôle que la municipalité entend y jouer entre celui de pourvoyeur et celui de partie prenante et coopérante. Il y a manifestement des efforts à déployer en cette matière.

En loisir, l'intervention municipale vise deux cibles :

#### 1. Le déploiement des disciplines (sport, culture, plein air, sociocommunautaire, etc.) axées sur les niveaux de pratique, de l'initiation à la compétition et à l'excellence

Ce champ est bien enraciné dans l'histoire du loisir public. Il fait l'objet d'un partenariat et de répartition de responsabilités entre la municipalité et des OSBL. Les politiques culturelles, sportives et, plus récemment, du plein air encadrent l'action municipale dans ces disciplines. En cette matière, peu de changements s'annoncent, si ce n'est celui de la pratique libre et d'initiatives hors des organes de régie comme les fédérations. Les cas du vélo, de la marche et de certaines initiatives exacerbées durant la pandémie sont significatifs.

#### 2. La mise en œuvre des conditions favorables au loisir expérience et milieu de vie vécu par niveaux de territoire et dans des communautés allant du voisinage au quartier et au niveau municipal et régional

On y trouve toutes les formes de pratiques libres et organisées, quotidiennes et événementielles, et tous les groupes de citoyens sont pris en compte. Cette approche s'enracine

En fonction de l'évolution constatée du rôle des municipalités et, à plus forte raison, des services en loisir municipal, le statu quo est impossible.

dans le fondement de la municipalité comme gouvernement de territoire et de milieu de vie. Des politiques doivent être élaborées dans cette direction. Elles devraient intégrer les préoccupations des politiques populationnelles et décloisonner les enjeux collectifs pour les intégrer à un territoire.

#### Recadrer certaines catégories de politiques actuelles

Un regard sur l'état actuel des politiques permet de les distribuer en trois catégories.

- *Les politiques populationnelles ciblées*, parfois clientélistes, qui visent des groupes particuliers (jeunes, aînés, familles) ou des enjeux de santé comme les saines habitudes de vie. Les valeurs et les objectifs de ces politiques devraient s'intégrer dans les politiques-cadres, et les mesures et programmes qui les mettent en œuvre être présents dans les politiques de milieu de vie (proximité, quartier, espaces et infrastructures).
- *Les politiques liés aux enjeux collectifs* comme le développement durable, la décarbonation et le vivre-ensemble s'appuient sur des valeurs qui en font des politiques-cadres dont la mise en œuvre s'inscrit dans toutes les politiques et tous

les plans d'action. En somme, ces enjeux ne peuvent être traités uniquement par des programmes propres en silos.

- *Les politiques administratives* comme celle de tarification ou celle portant sur les conditions d'admission des organismes aux soutiens municipaux et, bien sûr, celle de la structure des services municipaux.

#### AMORCE D'UNE FEUILLE DE ROUTE

Cet article, bien humblement, voulait fournir quelques balises et repères pour une amorce de recadrage des politiques en fonction de l'évolution constatée du rôle des municipalités et, à plus forte raison, des services en loisir municipal. Il reste beaucoup à faire, mais le statu quo est impossible.



**BOURASSA**  
SPORT • TECHNOLOGIE

ACTIVITIES DIVISION OF  
**Laykold**  
OFFICIAL COURT SURFACE OF THE  
US OPEN

OFFICIAL  
US OPEN COLORS

**"Donnez vie  
à vos installations sportives"**

**Spécialistes en revêtement de terrains sportifs**

- Évaluation professionnelle
- Remise à neuf
- Terrains multi-sports
- Devis de revêtement
- Produits Laykold, de renommée mondiale

**450-752-9055**  
**info@bourassasport.ca**  
**www.BourassaSport.ca**

RBQ 8361-5179-01



## CONCEPT NATURE

Conception - Fabrication - Installation

Bois de cèdre massif ultra résistant et durable

**AIRE DE JEU 18 mois - 5 ans**

**AIRE DE JEU 5 - 12 ans**

**PISTE D'HÉBERTISME**

Conformes à la norme

CAN/CSA Z614-20



**MOBILIER URBAIN  
CLASSE NATURE**

Espaces publics



**ENTRAÎNEMENT**

Parcours 13 ans et plus  
Circuit Vitalité sur bancs



Conception de plans  
et projets clé-en-main



[ventes@eskairamenagement.com](mailto:ventes@eskairamenagement.com)  
819 472-6520

[eskairamenagement.com](http://eskairamenagement.com)



# L'ÉPINEUSE QUESTION DE L'ARTICULATION GOUVERNEMENTALE- MUNICIPALE

## ENTREVUES AVEC TROIS ACTEURS DE TERRAIN

Avec le soutien et l'incitation du gouvernement du Québec, ou de la propre initiative des municipalités en réponse à une problématique locale, à des enjeux sociaux comme l'itinérance ou à des défis planétaires comme le réchauffement climatique, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques municipales ont fréquemment lieu dans un contexte d'interaction et de complémentarité avec le gouvernement. Apparaissent alors des enjeux d'arrimage et de convergence.

Si dans l'ensemble il semble y avoir fluidité et même réciprocité entre les paliers de gouvernement, il arrive que l'assiette fiscale des municipalités ne suffise pas...

Si dans l'ensemble il semble y avoir fluidité et même réciprocité entre les paliers de gouvernement, il arrive que l'assiette fiscale des municipalités ne suffise pas, notamment dans des champs où les municipalités partagent des responsabilités avec les paliers supérieurs, par exemple l'itinérance, l'intégration sociale ou les infrastructures de loisir en milieu moins populeux.

Dans d'autres cas, les invitations non coordonnées de nombreux ministères à se doter de politiques de ceci et de cela favorisent l'élaboration de politiques dont la mise en œuvre en silos exige plus de convergence sur le terrain auprès des citoyens.

Enfin, la mise en œuvre de politiques gouvernementales par les municipalités peut s'avérer limitée, comme dans le cas de l'accueil d'enfants à besoins multiples dans les camps de jour ou dans celui de l'arrimage scolaire-municipal relativement à l'utilisation et au développement d'infrastructures.

Agora Forum a voulu aborder la question de l'articulation des politiques municipales et gouvernementales avec des acteurs de terrain, élus ou dirigeants d'organismes occupant des fonctions significatives. On trouvera d'abord un entretien avec **Bruno Marchand**, maire de Québec, dont la réflexion sur l'interaction municipalité-gouvernement va bien au-delà de sa municipalité. Suit une autre entrevue, celle-là avec **Martin Damphousse**, maire de Varennes mais aussi président de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), qui vient de négocier un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement du Québec. Enfin, *Agora Forum* a interviewé **Isabelle Lizée**, directrice générale d'Espace MUNI, organisation née de la fusion du Carrefour action municipale et famille et du Réseau québécois de villes et villages en santé, vouée à l'accompagnement des municipalités et des MRC dans l'élaboration de diverses politiques (aînés, famille, etc.) et programmes « en vue d'offrir à leurs citoyennes et citoyens un milieu de vie sain, actif, solidaire, inclusif et durable<sup>1</sup>».



Tour centrale du parlement sise dans la capitale à Québec.  
Photo : Shutterstock.com

<sup>1</sup> Mission - Espace MUNI, consulté le 19 octobre 2023.

## ENTREVUE

### AVEC **BRUNO MARCHAND, MAIRE DE QUÉBEC**

Propos recueillis par  
BENJAMIN BRANGET



**Bruno Marchand est maire de Québec et président de la Communauté métropolitaine de Québec depuis l'automne 2021. Porté par des valeurs telles que l'entraide, l'écoute, le respect des autres et l'intégrité, il est reconnu pour son engagement à accroître le bien-être des citoyens. Sa vision de la politique et des politiques ainsi que son parcours – il compte plus de vingt années d'expérience au sein d'organismes de développement social (principalement d'entraide et d'aide à la personne) – ont piqué la curiosité d'Agora Forum au point de l'inviter à partager son regard sur la manière de développer et mettre en œuvre des politiques municipales efficaces.**

**Agora Forum**  : *La Ville de Québec dispose d'un ensemble de politiques municipales qui concernent le loisir, la culture, le sport, le plein air, la vie communautaire ou encore le développement social, la santé, l'inclusion et le vivre-ensemble. Quelle place occupent ces politiques dans l'intervention municipale?*

**Bruno Marchand (BM)** : Les politiques municipales sont des clés importantes de l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. C'est grâce aux engagements concrets qu'elles portent que l'intervention municipale se définit. Qu'il s'agisse d'activités sportives ou de loisir physique, d'activités artistiques et culturelles, communautaires et sociales, du vivre-ensemble ou de la cohabitation sociale, Québec s'engage à concevoir des environnements propices à toutes les formes de pratique. On veut rendre les gens actifs au quotidien, sur le plan tant physique que culturel ou social. On souhaite que les citoyens se côtoient, échangent, développent un sentiment d'appartenance à leur milieu et soient en santé physiquement et mentalement.

Pour cela, nos équipes créent de multiples occasions de se réaliser par le biais du loisir et d'en retirer les bienfaits. Le loisir est beaucoup plus que du divertissement, c'est un contributeur important de la qualité de vie. C'est même un levier de développement pour les individus et les communautés locales.

Malheureusement, on a trop souvent négligé les bienfaits du loisir. Qu'on pratique le pickleball, le basketball, le BMX ou l'escalade, qu'on lise un livre en plein air ou joue au jeu d'échecs, qu'on assiste à un spectacle ou qu'on prenne part à un rassemblement festif, toutes ces activités procurent de multiples bienfaits que les municipalités ne peuvent plus ignorer et qu'elles se doivent de rendre accessibles.

Pour la Ville de Québec, il s'agit même d'une priorité. D'ailleurs, je considère que nous avons la responsabilité de créer des environnements de pratique et d'expression adaptés aux besoins de notre milieu, qu'on se doit de soutenir par des politiques engagées malgré la réalité budgétaire avec laquelle nous devons composer. Les municipalités doivent user de tous leurs pouvoirs pour passer à l'action et réaliser des choix politiques déterminants pour leurs citoyens.

 : *Quels rapports les politiques municipales entretiennent-elles avec celles des paliers supérieurs?*

**BM** : Selon moi, il s'agit d'une forme de réciprocité qui se matérialise autant dans les enjeux traités et les orientations identifiées dans les politiques que dans les ressources allouées et prioritaires (notamment les ressources budgétaires), les programmes déployés et l'accompagnement offert.

Les collectivités gagneraient à s'inspirer des succès avant de passer à l'action. Trop souvent, on réinvente la roue alors que ce qui a été fait à Saint-Antoine-de-Tilly, à Val-d'Or ou ailleurs au Québec fait tempête.

En partageant leur vision et leurs priorités avec les municipalités, les paliers supérieurs ont la capacité d'inspirer significativement l'élaboration de politiques municipales ambitieuses et de plans d'action porteurs. Ils ont également intérêt à faciliter le tout en accompagnant l'action locale de ressources gouvernementales. Ces contributions dont bénéficient les municipalités québécoises sont essentielles. Sans elles, les collectivités ne pourraient en faire autant.

Les gouvernements supérieurs peuvent également alléger certains règlements qui contraignent l'intervention des municipalités sur leurs territoires. En accordant aux collectivités de nouvelles marges de manœuvre, les gouvernements du Québec et du Canada favorisent la mise en action des localités selon leurs réalités et priorités.

Les municipalités disposent par ailleurs d'une grande latitude dans l'élaboration de leurs politiques et dans le choix des initiatives qu'elles déploient localement. Celles-ci peuvent donner lieu à de belles réalisations qui témoignent de leur engagement à améliorer la qualité de vie des citoyens. À terme, cela ne peut qu'inspirer l'écosystème gouvernemental et l'amener à définir de nouvelles priorités.

Par exemple, en façonnant le cadre bâti et en adoptant des politiques favorables aux saines habitudes de vie, les municipalités peuvent enrayer le cercle vicieux de l'inactivité physique et de la sédentarité, et ainsi entraîner des effets non négligeables sur la santé globale. Ce qui n'est pas rien.

**Ⓜ** : Comment mieux harmoniser les politiques des différents paliers afin de dispenser des services publics pertinents et de qualité pour les citoyens?

**BM** : D'emblée, il est essentiel que les rôles et responsabilités de chacun des paliers soient respectés. Cela consiste notamment à ne pas empiéter sur le champ de compétences du voisin, à ne pas usurper ses responsabilités ou faire preuve d'ingérence.

Du point de vue des municipalités, il faut rappeler qu'à titre de gouvernements de proximité, elles sont connectées sur les besoins de la population et les enjeux locaux. Aussi, les enjeux que nous rencontrons aujourd'hui sont complexes, multifactoriels et souvent interdépendants. Avec le recul et l'expérience qu'on a comme société, ça me fascine qu'on n'accélère pas le pas, tandis que le loisir gagne à être considéré dans sa globalité et dans son interrelation avec de nombreuses sphères de nos vies : santé, développement social, personnel et des communautés, etc.

On peut également entrevoir que ceux-ci ne cesseront de s'accroître. Dès lors, ils nécessitent d'agir de manière globale et intégrée. Les municipalités n'y échappent pas et je considère que les paliers supérieurs gagneraient à adopter une vision élargie des problèmes publics ainsi que des solutions qu'ils impliquent de mettre en œuvre. Sur ce point, beaucoup de chemin reste à parcourir collectivement.

Du point de vue des paliers supérieurs, j'estime que ceux-ci ont avantage à développer des politiques et programmes mobilisateurs connectés aux besoins des milieux. Ceux-ci sauront galvaniser les collectivités locales, surtout s'ils s'assortissent d'un accompagnement et d'un soutien adéquats.

Plus particulièrement, le gouvernement provincial aurait avantage à inventorier et relayer les succès qui s'observent dans la province. Les collectivités gagneraient à s'en inspirer avant de passer à l'action. Trop souvent, on réinvente la roue alors que ce qui a été fait à Saint-Antoine-de-Tilly, à Val-d'Or ou ailleurs au Québec fait tempête. On a beaucoup à apprendre les uns des autres.

En dernier lieu, ce palier de gouvernement devrait assumer ses responsabilités et exercer son leadership afin d'amener des groupes de municipalités (les municipalités limitrophes, notamment) à se pencher sur des enjeux communs et à convenir ensemble de directions à emprunter. Réunir, animer et mobiliser : trois actions pour faciliter l'action collective des municipalités.

**Ⓜ** : Comment, alors, élaborer et mettre en œuvre des politiques municipales efficaces alors que l'appareil administratif est fragmenté en services, divisions et équipes travaillant souvent en silos?

**BM** : Avec plus de 7500 professionnels qui œuvrent au sein d'une structure composée de nombreux services, divisions et équipes, ce n'est pas toujours simple. C'est pourquoi on doit étendre notre réflexion et nos interventions. Cela est d'autant plus vrai qu'on ne peut appréhender les problèmes d'aujourd'hui et de demain sans transformer la Ville et ses manières de faire. Il ne s'agit pas de simplement positionner les morceaux du casse-tête, il s'agit que leur agencement révèle une image globale qui dépasse ce que chacune des pièces prises isolément est en mesure d'exposer. En travaillant ensemble, on doit créer quelque chose de plus grand que soi.

Par exemple, la conception d'une infrastructure de loisir invite dorénavant à s'intéresser à de nombreux éléments : besoins de la population et leur évolution dans le temps; diffé-

rentes formes d'accessibilité à l'infrastructure, aux programmes et activités; intégration et déclinaison des principes du développement durable; déplacements et formes de mobilité (à destination et au départ de l'enceinte); santé, intégration et agencement des espaces de socialisation et d'utilités publiques, et j'en passe.

En intervenant de manière globale et intégrée, on donne beaucoup plus de sens à l'action publique et aux projets municipaux. Tout le monde y gagne! Et en la matière, il est nécessaire d'agir sur la culture. « Culture eats strategy for lunch », a écrit Peter Drucker<sup>1</sup>. On retiendra de cette citation qu'il est impossible de mettre en œuvre une stratégie sans agir sur la culture organisationnelle. Alors, on décroïsonne et on rompt les silos. On entreprend des projets multiservices, on mobilise et intègre l'expertise de nos ressources, on s'ouvre aux échanges et on apprend les uns des autres. On explore, on s'inspire des plus récentes tendances, on se réinvente et on innove afin de créer quelque chose de plus grand, de plus abouti, et on déploie des projets mieux arrimés, mieux intégrés et en mesure

de mieux répondre aux citoyens et aux enjeux contemporains. C'est un travail continu qui est essentiel et qu'on gagne à accentuer.

« Il faut préférer l'imperfection au néant », a par ailleurs écrit Jean-Paul Desbiens en 1960<sup>2</sup>. On n'a pas non plus pour intention d'être parfait avant de passer à l'action. Si on attend d'être parfait pour créer un lien cyclable ou réaliser d'autres initiatives, on n'y arrivera jamais. On préfère commencer quelque part et y aller par itérations. De la sorte, les citoyens profitent rapidement des effets de nos réalisations.

J'invite les élus et professionnels de tous les paliers gouvernementaux à être des acteurs de changement, à croire en la capacité des politiques publiques et de l'action municipale à produire des effets significatifs sur la qualité de vie et la santé des Québécois. Selon moi, il n'y a pas de plus bel objectif que d'œuvrer collectivement à devenir un Québec en santé. Nous devrions être fiers d'y contribuer activement par la mise en place d'environnements favorables à la pratique d'une gamme variée de loisirs.

<sup>1</sup> NDLR : L'Autrichien Peter Drucker (1909-2005) était professeur, consultant en gestion d'entreprise, auteur et théoricien. Il est à l'origine de nombreux concepts utilisés en entreprise, comme l'esprit d'entreprise et l'innovation systématique. (Wikipédia)

<sup>2</sup> Dans *Les insolences du Frère Untel*, Les éditions de l'Homme, Montréal, 1960.



« Il faut préférer l'imperfection au néant. »<sup>2</sup>

Photo : Shutterstock.com



[www.creationsdanslesarbres.com](http://www.creationsdanslesarbres.com)

**STEVE DESBIENS**

CONCEPTEUR | 450 917-3283







**AMUSANT ET DURABLE !**







Parcours d'hébertisme sur arbres ou poteaux au sol ou en hauteur.  
[creationsdanslesarbres@gmail.com](mailto:creationsdanslesarbres@gmail.com) Géré par : Les Constructions Steve Desbiens Inc. # RBQ : 5635-5456-01

# Formations en ligne... et en vrai de vrai!

Explorez les formations

[loisirpublic.qc.ca/programme-de-formations](http://loisirpublic.qc.ca/programme-de-formations)

2 types de formations exclusives aux membres de l'AQAIRS, AQLM, ARAQ et AREVQ

Formations en ligne pour individus

INSCRIPTION

Webinaires et formations en présentiel d'octobre à mai

CALENDRIER



Rendez votre ville plus attrayante et amusante!

Contactez-nous: 438-792-8948 | [www.parcoursludiques.com](http://www.parcoursludiques.com) | [info@parcoursludiques.com](mailto:info@parcoursludiques.com)

AVEC **MARTIN DAMPHOUSSE, MAIRE DE VARENNES ET PRÉSIDENT DE L'UMQ**



Propos recueillis par  
ANDRÉ THIBAUT

**Agora Forum s'est adressé à Martin Damphousse à la fois comme maire d'une municipalité et président de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Avec le maire de Varennes, Agora Forum a parlé des difficultés d'arrimage des orientations et programmes gouvernementaux et municipaux en matière d'infrastructures municipales et scolaires et en matière d'intégration des enfants à besoins particuliers en camp de jour. Avec le président de l'UMQ, Agora Forum s'est entretenu de l'évolution des négociations en vue du prochain Pacte fiscal et des orientations souhaitées.**

**Agora Forum**  : *En matière d'arrimage entre les infrastructures scolaires et municipales, quel principe doit guider les municipalités et le gouvernement du Québec?*

**Martin Damphousse (MD)** : Partant du principe que nous travaillons tous pour les mêmes citoyens, il est clair que les instances scolaires et municipales doivent concevoir que les infrastructures sont accessibles à tous et en optimiser l'usage. Par exemple, les aînés, plus nombreux à se soucier de leur condition physique, réclament l'accès à des gymnases.

La qualité de la concertation entre les centres de services scolaires et les municipalités dépend de la conscience des parties à l'égard de leur mission. Ensemble, ils peuvent concocter des projets qui relèvent les défis actuels et, ainsi, influencer l'évolution des programmes et politiques gouvernementales.

La même perspective s'applique aux relations entre les municipalités, particulièrement en dehors des grandes villes. Considérant les coûts de plus en plus élevés de construction et de fonctionnement des infrastructures de loisir, il est clair que la coopération intermunicipale devrait être la norme.

**AF**  : *En matière de camps de jour, les municipalités ont-elles les moyens de se conformer au souhait du gouvernement du Québec?*

**MD** : Plusieurs municipalités invoquent des coûts élevés. Les directions de camp de jour réclament pour leur part l'amélioration du

soutien aux jeunes moniteurs, qui se font plus rares en cette période de pénurie de main-d'œuvre. Je reconnais très bien ce problème. Il y a là sans doute des efforts à déployer<sup>1</sup>.

**AF**  : *Parlons du Pacte fiscal. Plusieurs problématiques sociales et environnementales, récemment soulevées, exigent l'intervention et des politiques des municipalités alors que leur financement ne repose que sur la valeur foncière des propriétés. Le Pacte fiscal va-t-il aborder cet enjeu? Le Pacte fiscal actuel prendra fin en 2024, où en est-on quant à son renouvellement?*

**MD** : La négociation du partenariat avec le gouvernement du Québec se poursuit. Il est important de savoir que des enjeux actuels comme l'adaptation aux changements climatiques, l'itinérance et le logement seront pris en compte. Nous avons participé à plusieurs rencontres des caucus d'affinités pour nous entendre sur les priorités fiscales et financières. Le thème de ces rencontres, soit « Des moyens à la hauteur de nos responsabilités », est évocateur de nos intentions.

Depuis mon élection à la présidence en mai dernier, je suis allé sur toutes les tribunes médiatiques pour mettre de l'avant nos priorités, pour expliquer nos responsabilités et faire valoir nos besoins. Les sujets ont été multiples, mais principalement axés sur le climat, le logement, l'itinérance et les terrains scolaires.

**Note de la rédaction**

Le 1<sup>er</sup> novembre 2023, le journal *La Presse* annonçait qu'un nouveau Pacte fiscal avait été conclu entre le gouvernement et les municipalités sous le titre : « Déclaration de réciprocité concernant la nouvelle relation partenariale entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité ». Comme l'évoquait Martin Damphousse, dans ce nouveau pacte 2024-2028, les parties ont convenu de cinq priorités :

1. Réaliser des actions structurantes pour l'adaptation et la transition climatiques
2. Encourager et soutenir le développement d'une offre suffisante de logements de qualité
3. Venir en aide aux personnes vulnérables
4. Soutenir l'aménagement durable du territoire, au bénéfice de la population et de l'ensemble des communautés
5. Assurer l'entretien et planifier le renouvellement des infrastructures municipales essentielles, notamment en eau.

<sup>1</sup> NDLR : Sur cet enjeu, la Communauté de pratique des directrices et directeurs de loisir des 11 plus grandes villes du Québec a récemment transmis des propositions au ministère de l'Éducation.

AVEC **ISABELLE LIZÉE,**  
**DIRECTRICE**  
**GÉNÉRALE**  
**D'ESPACE MUNI**

Propos recueillis par  
DENIS POULET



Il y a d'une part la vision administrative, qui exige de regrouper des programmes et des politiques, il y a d'autre part la vision politique, davantage axée sur la réponse aux besoins de l'électorat, qui se traduit le plus souvent par des politiques sectorielles ou visant des groupes de population.

**Issu d'une fusion entre le Carrefour action municipale et famille et le Réseau québécois de villes et villages en santé en 2019, Espace MUNI accompagne les municipalités afin d'améliorer la santé globale et la qualité de vie des citoyennes et citoyens dans une perspective de développement des communautés. Elle offre ainsi toute une gamme de services aux municipalités et aux MRC, plus particulièrement quand vient le temps d'élaborer ou de mettre à jour une ou des politiques. Pour en savoir plus sur ce type de service et sur l'état des choses en matière de politiques municipales, Agora Forum a posé quelques questions à sa directrice générale Isabelle Lizée.**

**Agora Forum**  : *On entend parfois qu'il y a trop de politiques municipales mobilisant les mêmes acteurs et visant des personnes souvent interreliées, comme les aînés, les familles, les enfants et les adolescents? Qu'en pensez-vous?*

**Isabelle Lizée (IL)** : J'ai en effet entendu ce genre de commentaire. La multiplication des politiques municipales est un fait, mais l'analyse exige de prendre en considération plusieurs éléments, à commencer par deux points de vue qui peuvent sembler s'opposer. Il y a d'une part la vision administrative, qui exige de regrouper des programmes et des politiques, il y a d'autre part la vision politique, davantage axée sur la réponse aux besoins de l'électorat, qui se traduit le plus souvent par des politiques sectorielles ou visant des groupes de population. Le problème est évidemment d'arrimer ces deux visions. On peut par exemple regrouper la politique des aînés avec la politique familiale. Ou encore, fondre des politiques sectorielles dans une politique plus globale, comme une politique de qualité de vie ou de cadre de vie.

J'ajoute que les municipalités ont maintenant certaines obligations en matière de planification. Le gouvernement exige que les dix plus grandes villes du Québec aient une politique de développement social et un plan d'action, et que les municipalités de plus de 15 000 habitants, soit environ 75 municipalités, aient un plan d'action à l'égard des personnes ayant un handicap. Même si ces obligations ne s'appliquent pas à toutes les municipalités, de plus en plus adoptent des politiques sociales.

Toutefois, il n'y a pas de modèle, de voie toute tracée en cette matière. Ce n'est d'ailleurs pas souhaitable, car chaque milieu a ses particularités, ses contraintes, ses limites et même sa vision des choses.

 : *Le gouvernement du Québec n'impose-t-il pas une espèce de modèle par sa structure propre? S'il y a un ministère des Aînés qui offre des subventions, par exemple, ou un ministère de la Famille, les villes n'auront-elles pas tendance à élaborer une politique des aînés ET une politique de la famille, distinctes elles aussi?*

**IL** : Peut-être. C'est vrai qu'il n'y a pas de ministère des Enfants et qu'on ne voit pas de politique des enfants dans les municipalités. Par contre, il y a des « conseils jeunesse », avec des orientations propres. Et les municipalités peuvent être reconnues « amies des enfants », un programme dont nous faisons la promotion, tout en admettant que des actions concernant les enfants soient parfois intégrées dans les politiques familiales. Ces programmes ont notamment fait en sorte que les municipalités mettent en œuvre, de façon concertée, des plans d'action à l'égard de ces groupes de population qui peuvent avoir des besoins spécifiques.

Beaucoup de mesures et d'initiatives mises en œuvre grâce à ce soutien contribuent aussi au bien-être de l'ensemble de la population. Par exemple, une rampe d'accès prévue dans le plan d'action à l'égard des aînés fait bien l'affaire des parents avec une poussette. Ces politiques permettent de vivre dans une communauté plus inclusive.

Ⓜ : En 2018, le Carrefour action municipale et famille (CAMF), l'un des deux organismes dont Espace MUNI est issu, réalisait une intéressante étude sur les « avantages et inconvénients des politiques et plans d'action segmentés par clientèles et/ou thématiques vs les politiques et plans d'action transversaux ». Cette étude avait notamment le mérite de présenter une typologie des politiques municipales. Qu'est-ce qu'on voulait dire par « politiques segmentées » et « politiques transversales » ?

**IL :** C'était le langage en vogue à ce moment-là. Les politiques segmentées, c'est ce qu'on appelle aussi les politiques sectorielles, comme celles qui s'appliquent au sport, au plein air ou à la culture, ou qui visent des groupes précis, comme les aînés et les familles. Les politiques transversales sont quant à elles des politiques intersectorielles ou des politiques parapluies, comme les politiques de vie communautaire, de qualité de vie ou de développement social.

Ⓜ : Espace MUNI propose des « services d'accompagnement aux municipalités et MRC du Québec pour l'élaboration et la mise à jour de politiques publiques ». Quel est le processus pour s'en prévaloir ?

**IL :** Notre programme d'accompagnement comporte deux voies. Il y a d'abord celle qui est reliée aux programmes de financement du gouvernement dans deux domaines : la famille et les aînés. Les ministères concernés offrent des subventions aux municipalités pour l'élaboration et la mise à jour de politiques de la famille et des aînés, subventions qui comprennent l'accompagnement par Espace MUNI, en vertu d'ententes que nous avons avec ces deux ministères. Le nombre d'heures d'accompagnement est prévu dans chaque projet : c'est environ 12 heures, étalées sur la durée de l'élaboration, jusqu'à un maximum de deux ans. Notre équipe d'accompagnatrices et d'accompagnateurs se compose d'une vingtaine de personnes, dispersées dans toutes les régions du Québec. Ces personnes ont une formation variée.

Nos accompagnateurs interviennent notamment au moment du démarrage, en vertu d'un plan d'accompagnement qui tient compte des besoins spécifiques et des forces du milieu. Il s'agit entre autres d'accompagner le comité de pilotage, le conseil municipal ainsi que les responsables du service administratif concerné ou les chargés de projet, mais il faut aussi intervenir pour faciliter la mise en œuvre du processus avec les partenaires du milieu et préciser les contenus ou les enjeux.

La seconde voie, ce sont les offres de service tarifées. Nous avons une équipe de chargés de projets prête à accompagner les municipa-

lités dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, principalement des politiques regroupées comme celle de la famille et des aînés, du cadre de vie ou du développement social. En fait, pour nous, ce sont les actrices et acteurs du milieu qui doivent décider du levier qui leur convient; ensuite, nous les accompagnons tant dans le processus d'élaboration que sur les enjeux et les actions à adopter. Les coûts sont très variables, généralement établis à un taux horaire. Quand il faut vraiment « tenir le crayon », le nombre d'heures peut aller jusqu'à 150-200 heures.

Ⓜ : Pouvez-vous nous donner une idée du nombre de municipalités qui ont recours à vos services d'accompagnement ?

**IL :** Pour la première voie, c'est-à-dire l'accompagnement subventionné par Québec, je dirais environ 900 municipalités depuis 2003. Pour la seconde, soit les offres de service, on peut parler d'une vingtaine au cours des dernières années, d'une cinquantaine depuis 10 ans.

Ⓜ : Quelles sont les principales embûches à surmonter pour les municipalités qui désirent entreprendre l'élaboration d'une politique ?

**IL :** Il y en a quelques-unes. En premier lieu, le manque de ressources humaines et le défi de la mise en œuvre qui souvent résultent de grandes ambitions et de la volonté de répondre à une majorité d'enjeux des citoyennes et citoyens. C'est plus facile de concevoir et de planifier que d'appliquer.

Il y a aussi la concertation : la culture des organisations ne favorise pas toujours la concertation, qu'il s'agisse de concertation interservices ou de concertation avec des partenaires et avec le milieu. Mais c'est très différent pour chaque communauté.

On peut également parler de l'établissement des priorités et de leur respect. Et si je reviens aux visions antagonistes dont je parlais au début de cet entretien, la volonté politique, nécessaire pour entreprendre l'élaboration de politiques, doit être partagée avec l'administration et vice versa.

Ⓜ : Côté ressources humaines, que font les municipalités ?

**IL :** En majorité, elles vont embaucher un travailleur autonome, un chargé de projet, dont le profil peut varier. On voit souvent des spécialistes en communications recrutés pour mener à bien un projet d'élabora-



Les ministères concernés offrent des subventions aux municipalités pour l'élaboration et la mise à jour de politiques de la famille et des aînés, subventions qui comprennent l'accompagnement par Espace MUNI, en vertu d'ententes que nous avons avec ces deux ministères.

Photo : Shutterstock.com

tion de politique. Les services de loisir – et je ne dis pas ça parce qu’Agora Forum est une revue qui s’adresse aux professionnels en loisir municipal – sont souvent mis à contribution. Dans nos projets d’accompagnement, les services de loisir sont d’ailleurs très souvent notre porte d’entrée. Je n’insiste pas sur la polyvalence des services de loisir et sur les compétences multiples des professionnels qui animent ces services, vous êtes certainement au courant.

Les municipalités peuvent évidemment faire appel à nous, mais il y a d’autres organismes qui offrent des services, comme Communagir, qui peut les accompagner dans l’organisation de consultations ou pour mener à bien des démarches de réflexion collective. Nous ne sommes pas vraiment en concurrence, je dirais que nos services sont complémentaires.

**AV** : En 2022, Communagir a réalisé une recherche sur les « savoirs des élus des petites municipalités québécoises ». C’est là une importante dimension du processus menant à l’adoption de politiques municipales. Les élus municipaux sont loin d’avoir les moyens techniques des élus provinciaux et fédéraux, et l’expertise de l’administration municipale est parfois très restreinte. On parle souvent de la formation des fonctionnaires en matière de planification, mais qu’en est-il de celle des élus? Votre approche d’accompagnement inclut-elle la formation des élus?

**IL** : Nos services n’incluent pas spécifiquement la formation des élus, mais c’est une question importante. Les connaissances des élus jouent certainement un rôle dans la volonté politique d’aller dans telle ou telle direction. Mais il faut nourrir les élus, si je puis dire, les sensibiliser, les informer sur diverses questions de qualité de vie, de santé globale et de développement des communautés. Ils ont soif d’apprentissages, de connaissances et de solutions.

Cela dit, les conseils municipaux sont de plus en plus composés de gens de différents horizons : aux dernières élections municipales ont été élus plus de femmes que jamais,

beaucoup de jeunes aussi, avec des profils de formation et des expériences très variés. La mixité des expertises est importante.

**AV** : Croyez-vous que la tendance à adopter des politiques intersectorielles ou parapluies, comme vous dites, va se poursuivre?

**IL** : C’est difficile à dire. Depuis que les municipalités ont été reconnues comme gouvernements de proximité, leurs mandats n’ont cessé de s’élargir, assortis d’exigences de planification et de reddition de comptes qui compliquent la gestion et le développement. De plus, des problèmes comme les changements climatiques, le logement et l’itinérance les interpellent de plus en plus. Les ressources humaines et financières sont devenues plus problématiques.

On observe que les enjeux associés à la qualité de vie sont interreliés. Les changements climatiques ont par exemple des effets sur le mode de vie des communautés. Et au cœur de tout ça, il y a la question des ressources financières, qui alimente les discussions sur le renouvellement du Pacte fiscal. Les municipalités sont la voie de passage pour des réponses et des solutions concrètes à des enjeux sociaux, environnementaux et économiques québécois, mais encore faut-il qu’elles soient soutenues adéquatement, surtout les petites, mais les grandes également.

...il faut nourrir les élus, si je puis dire, les sensibiliser, les informer sur diverses questions de qualité de vie, de santé globale et de développement des communautés.



Outil d’aide à la gestion du programme d’intégration en camp de jour pour les jeunes ayant des besoins particuliers

espacemuni.org



méta PRISME



**MARC-ANDRÉ LAVIGNE**  
 Professeur au Département d'études  
 en loisir, culture et tourisme à l'UQTR  
 Codirecteur de l'Observatoire québécois  
 du loisir



**BENJAMIN BRANGET**  
 Doctorant, Chargé de cours à l'UQTR,  
 Cofondateur de L'Escabeau

# QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE? DÉFINITIONS, ENJEUX ET MÉTHODOLOGIE

**Consacrer un numéro de la revue *Agora Forum* aux politiques nécessite d'emblée de s'intéresser à la nature même de cet instrument d'action publique, de se pencher sur les enjeux entourant leur élaboration et de se doter d'outils méthodologiques pour leur conception. Cet article se veut un cadre commun de lecture dont l'objectif est de soutenir le développement, la mise en œuvre et l'harmonisation de politiques municipales adaptées aux besoins, contextes et dynamiques singulières des municipalités québécoises. À cette fin, nous verrons comment les différentes définitions d'une politique illustrent bien le manque de cohérence entre orientations et actions publiques, quels sont les enjeux actuels entourant l'élaboration des politiques et quelles sont les étapes généralement suivies.**

## DÉFINITIONS VARIÉES

Le concept de politique, et tout particulièrement en langue française, renvoie à plusieurs idées qui non seulement se chevauchent, mais sont également au cœur du quotidien de l'administration publique locale. On fait référence au « politique » pour désigner les élus et leur entourage, acteurs de première importance dans la gouvernance de l'ensemble de l'appareil municipal. On parle également de « politique » pour désigner le jeu des acteurs (politiques, administratifs, civils) qui, dans un contexte de compétition ou de collaboration, évoluent dans un cadre institutionnel précis pour exercer leur pouvoir ou jouer d'influence. Les médias se rapportent avant tout à cette notion, qui considère la politique comme une joute opposant les élus de différents partis, mais la réalité est souvent plus complexe et se vit tant à l'intérieur de la municipalité qu'à l'extérieur.

En science politique, « une politique publique » a une définition beaucoup plus large : c'est l'analyse de « tout ce que le

gouvernement décide de faire, ou de ne pas faire ». Autrement dit, une politique publique est formée des actions (ou de l'inaction) des pouvoirs publics. Elle est intangible et vise une compréhension de la logique découlant des décisions des instances publiques. L'analyse des politiques publiques a ainsi pour objectif de comprendre ce que fait le gouvernement, pourquoi il le fait et quelles sont les répercussions de ses actions (Dye, T. R. [2017]. *Understanding public policy* [Fifteenth edition]. Boston: Pearson. 358 p.).

Ce préambule permet d'inscrire le débat actuel sur les politiques des services municipaux de loisir dans le faible arrimage, voire les contradictions, de la définition « large » avec les autres définitions. Dans ce numéro, « les politiques » sont des énoncés politiques, soit des documents adoptés par les instances publiques qui dictent, du moins en théorie, les orientations stratégiques dans un secteur précis, ou pour une clientèle précise.



**Université du Québec  
 à Trois-Rivières**  
 Département d'études  
 en loisir, culture et tourisme



Photo : Shutterstock.com

Il est fréquent d'observer que les politiques concordent peu avec les besoins réels du milieu, le contexte local et les acteurs, ou s'harmonisent difficilement avec le cadre stratégique de la Municipalité.

Les services municipaux de loisir sont responsables d'un nombre considérable de politiques : la famille, les aînés, la jeunesse, les personnes immigrantes, le soutien aux organismes et associations, ou encore la culture, le sport, l'activité physique et le plein air constituent un échantillon de l'étendue des cibles et champs auxquels les politiques municipales peuvent s'attarder. Plusieurs services municipaux de loisir assument de plus en plus des responsabilités associées à la dimension sociale de l'action publique locale, héritant du même coup d'un élargissement de la définition, déjà très vaste, de leur champ d'action et d'expertise. Les politiques en développement social, en participation publique et en développement durable témoignent de cette tendance.

Adopter de telles politiques comporte de nombreux avantages. Si elles sont rédigées clairement et gérées efficacement, elles favorisent la coconstruction d'une vision partagée du développement, une définition commune des problèmes associés au secteur, ainsi que la définition du rôle et des responsabilités de la Municipalité et de ses partenaires. Elle permet de gérer les déséquilibres et d'amoinrir les désajustements observés, ainsi que de jeter les bases d'une gouvernance partagée efficace. Dès lors, les politiques municipales sont essentiellement des instruments de gouvernance visant à favoriser la mise à l'agenda d'actions que l'on souhaite cohérentes.

## L'INCOHÉRENCE DES POLITIQUES EN LOISIR MUNICIPAL

Le principal enjeu des politiques en loisir municipal réside dans ces différentes définitions. Trop souvent, au sein des services municipaux de loisir, on constate un écart considérable entre les politiques au sens de « cadre d'orientation » et les politiques au sens de « intérêts politiques », autrement dit une discordance apparaît entre les orientations et les énoncés adoptés par le conseil municipal d'une part et la réalité de l'action publique d'autre part.

Si force est de constater que les politiques des services municipaux de loisir sont rarement efficaces<sup>1</sup>, il est important de rappeler que les municipalités sont saturées de politiques qui orientent leurs actions.

<sup>1</sup> Dans l'article suivant (*Neuf conditions de succès pour une politique municipale efficace*, p. 29), nous explorons plus en détail les façons de parvenir à une meilleure cohérence entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, ce qui facilite leur efficacité.

<sup>2</sup> Notons entre autres le *Guide d'élaboration d'une politique culturelle municipale* des Arts et la Ville, publié en 2022, et le *Guide d'accompagnement et de référence sur la politique familiale municipale* d'Espace MUNI, publié en 2018, qui ont tous deux été les principales sources d'inspiration de cette section.

<sup>3</sup> Ces étapes ne forment pas nécessairement un processus linéaire et séquentiel; elles peuvent se chevaucher ou s'entremêler.

Cette prolifération crée non seulement des incohérences entre les orientations et les actions, mais elle exige également une coordination complexe entre ces différentes politiques, ce qui rend leur gestion plus compliquée.

Il est tout aussi délicat de ne pas mentionner, dans l'analyse des obstacles à la mise en œuvre des politiques, les problèmes liés à l'allocation parfois inadéquate des ressources destinées à leur application. En plus des défis budgétaires, l'implication et la collaboration de différents services municipaux peuvent s'avérer complexes. La nature transversale de l'action publique locale – et tout particulièrement celle des services municipaux de loisir – signifie que ces différents services ont parfois du mal à coordonner leurs interventions, voire à ne pas donner la priorité à d'autres projets ou urgences du moment. La multiplication des politiques n'aide pas la cause.

Par ailleurs, il est fréquent d'observer que les politiques concordent peu avec les besoins réels du milieu, le contexte local et les acteurs, ou s'harmonisent difficilement avec le cadre stratégique de la Municipalité (valeurs, vision, mission et orientations stratégiques). Ces écarts impactent significativement la cohérence de l'ensemble des politiques d'un milieu et plus globalement l'intervention de la Municipalité, qui éventuellement perd son sens.

Il n'est pas rare non plus que les politiques municipales ne traitent pas, ou du moins ne priorisent pas, l'ensemble des enjeux locaux, ce qui crée une autre discordance, celle-là avec les enjeux jugés prioritaires par la communauté. Dans ce cas, les politiques municipales se limitent aux nombreuses politiques développées et promues par les paliers supérieurs.

## ÉTAPES D'ÉLABORATION

Quelques partenaires de l'AQLM ont récemment produit des documents visant à guider les responsables de l'élaboration de politiques municipales<sup>2</sup>, suggérant en fait des démarches similaires : identifier les parties prenantes, bien comprendre le milieu et consulter efficacement avant de procéder à la rédaction de la politique assortie d'un plan d'action<sup>3</sup>.

## LES ÉTAPES D'ÉLABORATION

1

Identifier les acteurs de la démarche

2

Planifier la démarche

3

Faire le portrait afin de ressortir les enjeux d'intérêt

4

Définir les concepts, le rôle et les responsabilités municipales ainsi que la vision

5

Élaborer, adopter, diffuser et mettre en œuvre la politique et son plan d'action

**Étape 1 : Identifier les acteurs de la démarche.** En amont, il importe de bien cibler les acteurs clés qui piloteront l'élaboration de la politique. Espace MUNI accorde une importance capitale à l'identification de porteurs de cette politique : un élu qui présidera la démarche, un porteur dans l'appareil municipal, un chargé de projet (qui provient de l'extérieur ou qui est un employé municipal). La création d'un comité de pilotage s'impose, composé d'élus, des services municipaux associés de près ou de loin au champ d'action de la politique, de partenaires institutionnels pertinents à l'enjeu (santé, services sociaux, milieu scolaire, etc.), de groupes communautaires et de citoyens.

**Étape 2 : Planifier la démarche.** La rédaction d'une politique est un exercice qu'il importe de ne pas prendre à la légère. Il est essentiel de convenir d'une démarche et d'un mode de fonctionnement pour en assurer le succès. Dresser l'échéancier, adopter un budget et élaborer un plan de communication favorisent une meilleure performance dans la gestion de la démarche. Les Arts et la Ville rappellent l'importance de concevoir l'élaboration d'une politique comme un exercice de coconstruction, de planifier les mécanismes de participation publique et de consultation, et surtout de faire la distinction entre la participation active du milieu à l'élaboration de la politique et la consultation du milieu pour simplement valider les travaux.

**Étape 3 : Faire le portrait afin de ressortir les enjeux d'intérêt.** Appuyé par une démarche méthodologique fiable et la collecte de données probantes, un bon état de situation permet la rédaction d'une politique qui s'inscrit réellement dans la culture locale et les besoins identifiés par et pour la communauté. Ce portrait peut inclure une description des actions municipales dans le secteur, un portrait statistique (particulièrement vital s'il s'agit d'une politique populationnelle visant, par exemple, les familles ou les aînés), une cartographie des ressources et des collaborations actuelles, ainsi qu'une meilleure compréhension des besoins et des attentes exprimés. L'identification des enjeux prioritaires qui en découle est cruciale à cette étape, le reste de la démarche visant à en tenir compte.

**Étape 4 : Définir les concepts, le rôle et les responsabilités municipales ainsi que la vision.** Si l'exercice semble anodin *a priori*, bien définir le sujet de la politique et surtout le rôle de la Municipalité dans ce champ d'intervention pose les bases de l'ensemble des discussions. Ces définitions sont souvent teintées de la culture locale et des interventions précédentes, desquelles découlera la vision du développement qui aiguillera les orientations générales. Cet exercice permet d'affirmer d'un commun accord sa position actuelle et les changements désirés.

Il y a aussi des limites à compartimenter les secteurs d'intervention et à ces égards, il importe de revoir le cadre d'élaboration de l'ensemble des politiques et d'assurer la transversalité de l'action publique en loisir.

**Étape 5 : Élaborer, adopter, diffuser et mettre en œuvre la politique et son plan d'action.** Rédigée dans un langage précis, la politique identifie clairement le rôle qu'entend jouer la Municipalité dans le développement du secteur et les principes directeurs de l'intervention municipale. Elle décrit sa vision du développement, qu'elle décline en axes d'intervention et en objectifs généraux ou engagements. La clé du succès est le fil conducteur entre les différentes parties de la politique. La structure d'une politique proposée par Les Artset la Ville imbrique d'ailleurs la vision, les principes directeurs, les orientations et les objectifs généraux, chaque partie prenant appui sur la précédente.

La politique étant essentiellement un énoncé stratégique, le plan d'action vise à rendre le processus plus opérationnel. Adopté et déployé en même temps que la politique, le plan d'action est circonscrit dans le temps (souvent sur une période de trois ans) et décrit, à partir des engagements de la politique, les actions à prioriser. Ces actions sont assorties d'indicateurs et de seuils à mesurer. Le plan d'action identifie les responsables et les partenaires, les budgets et les sources de financement ainsi que les échéances. Sa mise en œuvre doit être suivie et une évaluation périodique doit être envisagée.

## UN DÉFI DE TAILLE, À LA PORTÉE DES MUNICIPALITÉS

Si on les multiplie à un rythme élevé et sans réels porteurs, les politiques deviennent des énoncés stratégiques parmi tant d'autres, plus ou moins cohérents entre eux et qui tendent à être rapidement oubliés. Bien que les étapes d'élaboration décrites dans cet article contribuent à l'adéquation entre la formulation et la mise en œuvre des politiques, certaines limites peuvent freiner sinon compromettre leur application : la prise en compte par les services municipaux de domaines d'intervention et d'enjeux de plus en plus diversifiés, l'intégration de la transversalité et de l'innovation que ces enjeux exigent, l'adhésion des membres de la communauté - et de la municipalité même - à long terme, l'efficacité des politiques et leur cohérence d'ensemble. Il y a aussi des limites à compartimenter les secteurs d'intervention et à ces égards, il importe de revoir le cadre d'élaboration de l'ensemble des politiques et d'assurer la transversalité de l'action publique en loisir. Un défi de taille certes, mais ô combien essentiel!

Nous osons rêver d'un monde **sans frontières où tous sont égaux et acceptés**. Nous imaginons des environnements **accessibles, accueillants et sécuritaires** pour tous!



1 877 363-2687  
www.jambette.com

Jambette 40<sup>+</sup>  
COM



**BENJAMIN BRANGET**  
Doctorant, Chargé de cours à l'UQTR,  
Cofondateur de L'Escabeau



**MARC-ANDRÉ LAVIGNE**

# NEUF CONDITIONS DE SUCCÈS POUR UNE POLITIQUE MUNICIPALE EFFICACE

**Trop souvent dans notre secteur, les politiques rédigées et pilotées par les services municipaux de loisir se heurtent à leur faible pertinence. Bien utiles pour répondre aux exigences de certaines initiatives ministérielles, ces politiques échouent fréquemment à devenir un document phare visant à dicter et influencer de manière cohérente et stratégique les actions de l'ensemble de l'appareil municipal. Trop de politiques sont « tablettées », et peu d'acteurs – qu'ils soient politiques, administratifs ou associatifs – s'approprient ces politiques et incarnent la vision qu'elles visent à transmettre. Cet article vise à répondre à cette critique en proposant neuf conditions de succès d'une politique municipale.**

ARRIMÉE	SENSIBLE	INVITANTE
ACCEPTABLE	ACCEPTÉE	COHÉRENTE
STRUCTURANTE	TRANSPARENTE	FIDÈLE

## CONDITIONS 1, 2 ET 3 : LA POLITIQUE EST ARRIMÉE, SENSIBLE ET INVITANTE

L'élaboration d'une politique municipale ne peut se réduire à un processus administratif mené en vase clos par les acteurs politico-administratifs de la Municipalité. Afin d'engendrer les effets désirés, il est nécessaire que sa conception soit sensible à la situation qui la convoque, et tienne compte du contexte, de la culture locale, de l'écosystème d'acteurs en présence (instances publiques, privées, groupes, associations locales, citoyen-ne-s) et des dynamiques et rapports de force en constante évolution.

L'ensemble du processus gagne également à mobiliser les forces vives du milieu et à s'enrichir de l'expertise citoyenne. La politique n'est pas imposée, mais doit être dès le départ coconstruite et négociée avec l'ensemble des parties prenantes.

Il est ainsi nécessaire de cerner avec précision l'environnement au sein duquel s'inscrira la politique. Un bon diagnostic du milieu et du contexte permet d'enrichir la politique municipale, empêchant de recourir à un simple « copier-coller » des approches existantes qui ne sont pertinentes qu'à leur communauté d'origine. Le contexte, les acteurs, les enjeux et les ressources étant différents, la politique et son plan



**Université du Québec  
à Trois-Rivières**  
Département d'études  
en loisir, culture et tourisme

d'action le seront tout autant. Dès lors, avant même de définir les orientations, il importe de s'assurer préalablement que les enjeux sont perçus, compris et partagés par tous. Pour ces acteurs :

- Quels sont les problèmes et défis identifiés par chacun? Existe-t-il un consensus sur la perception de ces problèmes? Cela justifie-t-il une intervention publique?
- Les solutions proposées, par rapport à d'autres solutions possibles, sont-elles acceptables pour faire face à cet enjeu?
- La politique proposée est-elle faisable et efficace? Ses effets (attendus ou possiblement non recherchés) sont-ils acceptables? Est-elle équitable? Son coût est-il raisonnable?

La politique constitue, en principe, un cadre de référence à partir duquel découlent des solutions cohérentes, concrètes et pertinentes pour aborder des enjeux convenablement circonscrits. Développer une politique (assortie de son plan d'action) consiste à identifier et mettre en œuvre habilement un ensemble d'actions et de ressources de programmes qui traduisent stratégiquement une vision partagée du développement d'un milieu en mesures concrètes dont l'objectif est de corriger une situation particulière ou de saisir des opportunités.

### **CONDITIONS 4, 5 ET 6 : LA POLITIQUE EST ACCEPTABLE, ACCEPTÉE ET COHÉRENTE**

Pour être convenablement mise en œuvre et produire les résultats attendus, la politique prend en compte les ressources et les capacités que la Municipalité et son réseau de partenaires peuvent réalistement mobiliser. À cet égard, l'ensemble des coûts relatifs à son élaboration et à son implantation sont pris en considération, à l'image des acteurs qui devront les assumer en totalité ou en partie (municipalité, associations, citoyen-ne-s). De surcroît, la politique est acceptée par les parties prenantes qui s'y rattachent. Autrement dit, elle suscite l'adhésion non seulement de la population, mais également de certains groupes directement concernés, des ministères, des décideurs politiques, des professionnels de divers secteurs publics d'intérêt (par exemple, en santé et en éducation).

Les décisions prises par la Municipalité sont interreliées, interdépendantes et censées contribuer au développement harmonieux du milieu. À cet égard, il est nécessaire que la politique municipale contribue à la

démarche municipale globale en intégrant et en promouvant les valeurs, la vision, la mission et les orientations stratégiques de la Municipalité, tout en étant cohérente avec les documents-cadres et autres politiques existantes, et en renforçant leur coordination d'ensemble.

Il est ainsi permis de présager que la politique fortifiera la cohérence et la pertinence de l'ensemble, multipliant les retombées de l'une et des autres au bénéfice du milieu et de son développement. À défaut, des contradictions ou des incohérences pourraient émerger. Par d'exemple, que penser d'une municipalité qui soutiendrait à grands frais l'accueil d'un événement de sports motorisés alors qu'elle s'est dotée d'une politique engagée en matière de développement durable?

### **CONDITIONS 7 ET 8 : LA POLITIQUE EST STRUCTURANTE ET TRANSPARENTE**

Élaborer et mettre en œuvre une politique demande de la patience. Les changements attendus ne pourront se concrétiser du jour au lendemain. Ils peuvent exiger du temps et des correctifs. Quels que soient les défis et les difficultés, il est essentiel de maintenir le cap sur les objectifs et sur les finalités de la politique et d'agir en conséquence. Dès lors, il est important de développer une vision à long terme et de demeurer sensible aux enjeux qui concernent la municipalité. Un changement durable et structurant est donc attendu.

La politique est efficace, équitable et permet de rendre compte de son action, de ses résultats et de ses effets. Considérant qu'une politique est signifiante si elle génère les changements pour lesquels elle est conçue, il importe de vérifier si elle a sa raison d'être en évaluant l'ensemble de ses retombées et l'atteinte de ses objectifs. Ainsi, il est nécessaire d'évaluer si la politique est en mesure d'atteindre l'objectif qui a motivé sa création et de produire les effets attendus dans un contexte particulier sans entraîner d'effets préjudiciables pour les différents groupes de la collectivité.

Sauf certaines exceptions ciblées (par exemple, des mesures de discrimination positive), les effets de la politique ne doivent pas entraîner d'iniquités entre les groupes et les communautés de la municipalité (jeunes, adultes, personnes âgées, personnes vulnérables ou bien nantis, sportifs ou artistes, etc.). L'évaluation des effets

Les décisions prises par la Municipalité sont interreliées, interdépendantes et censées contribuer au développement harmonieux du milieu.

positifs ou négatifs engendrés permettra de déterminer si une correction des disparités est à prévoir. Une politique mal planifiée peut entraîner l'effet inverse, soit démobiliser les forces vives du milieu.

## CONDITION 9 : LA POLITIQUE EST FIDÈLE À LA CULTURE LOCALE

Les politiques adoptées par les services municipaux de loisir ont souvent comme dénominateur commun de relever directement d'un ministère du gouvernement provincial. Ces politiques ont pour objectif à peine voilé de transposer les valeurs et orientations politiques à un palier plus près des citoyen-ne-s, sans décentraliser la responsabilité du ministère. Ces politiques assurent ainsi une cohérence entre la vision du gouvernement provincial, responsable du champ d'intervention, et les actions entreprises, tout en cherchant tant bien que mal à rester fidèles à la dynamique et aux couleurs locales. L'élaboration de tels énoncés par les municipalités, encouragée et soutenue par certains programmes du gouvernement provincial, appelle toutefois un certain questionnement :

- Le problème identifié, l'énoncé provincial et ses orientations concernent-ils véritablement le milieu et la Municipalité?
- Les priorités d'intervention de la Municipalité sont-elles alignées sur celles de la politique provinciale?
- Les objectifs visés par la Municipalité correspondent-ils à ceux du gouvernement du Québec? D'autres avenues pourraient-elles être envisagées?
- Le contexte local est-il favorable à l'élaboration d'une politique?
- Les conditions de succès sont-elles réunies?
- Les ressources nécessaires sont-elles disponibles?
- Est-il possible de faire autrement, d'innover en la matière?

Ces questions renvoient au positionnement de la Municipalité, à son identité, à sa vision propre et à son projet municipal, composantes qui méritent d'être définies en amont de toute démarche d'élaboration d'une nouvelle politique. À défaut d'avoir convenu de ces éléments, la municipalité gagne à prendre un pas de recul.

## VERS UNE RÉFLEXION GLOBALE ET INTÉGRÉE?

Le pilotage des politiques des services municipaux de loisir présente d'importants défis et nécessite, en amont, une réflexion

et une coordination essentielles pour assurer la cohérence globale de la démarche. La tâche de rédiger une politique est déjà colossale en soi, mais elle exige également un alignement sur l'ensemble des politiques qui l'ont précédée et qui lui succéderont.

C'est en réalité le grand paradoxe de cette démarche : responsables d'une myriade de politiques à caractère social sur son territoire, et donc constamment engagés dans un exercice de réflexion et de positionnement stratégiques, les services municipaux de loisir peinent trop souvent à définir et à promouvoir de manière cohérente une vision du développement de leur communauté.

Du même coup, les municipalités se dotent de politiques plus ou moins pertinentes qui ont du mal à intégrer la complexité de certaines situations, l'étendue, la diversité et la proximité des publics, des clientèles, des champs et des objets d'intervention. Certaines politiques dites populationnelles, destinées entre autres aux aînés, aux familles et aux jeunes, demeurent fortement limitées. Certains recouvrements observés entre les politiques et les plans remettent également en question l'approche dite sectorielle, qui se révèle à bien des égards limitative et finalement peu adaptée à la réalité d'aujourd'hui.

Bref, étant donné que les décisions des municipalités sont interreliées et interdépendantes, il leur est bénéfique de développer des politiques englobantes assorties de mesures intégrées, complémentaires et transversales lorsque c'est possible. Le portfolio de politiques gagne ainsi à s'amincir pour gagner en cohérence et en pertinence, et une conception partagée des enjeux et des opportunités de développement ainsi qu'une approche pragmatique de coconstruction constituent des facteurs de réussite.



Photo : Shutterstock.com

# DÉFIS ÉPHÉMÈRES

Jouez pendant 1 an!

3 jeux différents tous les mois



Prenez soin  
de votre  
avatar tous  
les mois.

La solution idéale pour  
les parcs, les villes, les sentiers...



Contactez-nous : 819 210-4043 | [CochleaTeam.com](http://CochleaTeam.com) | [info@cochleateam.com](mailto:info@cochleateam.com)

## SAVARIA

MATÉRIAUX PAYSAGERS LTÉE

distributeur des produits Mar-Co Clay



VOTRE  
EXPERT  
EN  
TERRE BATTUE  
POUR VOS  
PROJETS LOISIRS

Terreaux - sables - paillis - composts - pierres - aires de jeux - terrains sportifs - golfs

6 sites à travers le Québec et l'Ontario pour vous servir  
[savaria.ca](http://savaria.ca)

Émilie Chagnon, agronome [emiliechagnon@savaria.ca](mailto:emiliechagnon@savaria.ca) 514 977.5147

AVEC **PIERRE PRÉVOST,**  
**ÉCONOMISTE ET**  
**PROFESSEUR**  
**ASSOCIÉ AU**  
**DÉPARTEMENT**  
**DE SCIENCE**  
**POLITIQUE**  
**DE L'UQÀM**



Propos recueillis  
 et traités par  
 BENJAMIN BRANGET

# LA COORDINATION ENTRE LES POLITIQUES MUNICIPALES ET GOUVERNEMENTALES

En tant qu'économiste et professeur associé au département de science politique de l'UQÀM, Pierre Prévost se spécialise dans les questions de fiscalité, de finances publiques ainsi que de gouvernance municipale. Il enseigne dans divers programmes universitaires depuis 2000 et a publié trois livres sur le système municipal québécois. Il a aussi été analyste, consultant et gestionnaire municipal au cours des 35 dernières années.

**Agora Forum**  : *Quels rapports les politiques municipales entretiennent-elles avec celles des paliers supérieurs?*

**Pierre Prévost (PP)** : D'abord, il est nécessaire de rappeler que les gouvernements fédéral et provincial sont essentiellement, outre l'exercice de certaines compétences précises et très importantes (qui nécessitent le soutien à des réseaux spécialisés comme l'éducation et la santé), des collecteurs d'impôts et des distributeurs de fonds. Cela leur permet d'intervenir en matière de conceptualisation de politiques publiques et de financement de

programmes ou projets majeurs dans un grand nombre de secteurs d'activités, dont le loisir. En revanche, l'opérationnalisation de politiques publiques est loin de constituer une expertise pour eux, contrairement aux municipalités qui sont mieux équipées pour se pencher sur des enjeux locaux et y répondre efficacement. Ensemble, les politiques gouvernementales et municipales organisent l'action publique dans différents secteurs où des complicités naturelles et des complémentarités existent entre les différents paliers publics.

Cela étant dit, il est intéressant de savoir comment les politiques publiques, comme

Malgré l'ambition des énoncés adoptés, plusieurs politiques demeurent des coquilles vides faute d'un véritable engagement de la Municipalité à allouer des ressources suffisantes pour produire les effets attendus.

celles en loisir, se développent. Les intervenants municipaux interpellent régulièrement les gouvernements supérieurs sur les enjeux qu'ils rencontrent et les initiatives qu'ils déploient sur le terrain. Plusieurs municipalités n'hésitent pas à ouvrir la voie en innovant de façon autonome par des politiques et des actions qu'elles réalisent localement. Ces initiatives émergentes suscitent l'attention d'autres milieux qui leur emboîtent graduellement le pas.

La diffusion de ces innovations pourra éventuellement interpellier un ministère qui, selon son intérêt et ses priorités, s'en emparera et agira en la matière avec l'objectif de les généraliser. Des orientations ministérielles en découleront éventuellement, qui donneront lieu à l'élaboration et la diffusion d'une politique-cadre assortie de différents incitatifs, le plus souvent financiers. Ces incitatifs, généralement des subventions conditionnelles, soutiendront l'atteinte des finalités gouvernementales par la réalisation d'initiatives locales s'inscrivant dans l'esprit de la politique. Ce mouvement descendant, qui se caractérise par une application généralisée de la politique, verra ainsi, des années plus tard, de nombreuses municipalités « adhérer » au contenu de la politique et « s'en s'inspirer » dans leurs actions.

Il faut également mentionner que certaines politiques peuvent émerger directement d'une initiative gouvernementale sur la base d'enjeux que le gouvernement a identifiés et qu'il souhaite lui-même traiter parce qu'il considère qu'elles font partie des priorités à mettre en œuvre pour la société. Lorsqu'elles sont interpellées dans de tels cas, les municipalités agissent simplement comme des « relais » de l'intention gouvernementale.

Dans tous les cas de figure, les gouvernements fédéral, provincial et locaux tentent d'agir de manière complémentaire dans le respect de leurs compétences et attributions respectives. Parce qu'elles disposent d'une connaissance fine de leur milieu, les municipalités constituent des partenaires précieux pour conceptualiser une politique en matière de loisir ou encore pour la faire évoluer. On pourrait même dire que grâce à elles, l'action des paliers supérieurs est non seulement facilitée mais souvent amplifiée. L'exemple parfait en est le budget provincial dévolu au loisir, qui ne représente qu'une fraction de ce que l'ensemble des municipalités québécoises consacre à ce secteur d'activités.

Ⓜ : *Les municipalités ne sont-elles pas trop dépendantes des incitatifs financiers gouvernementaux?*

PP : Les municipalités bénéficient généralement de marges de manœuvre appréciables dans l'identification et la priorisation des besoins locaux en loisir et des réponses à y apporter. En outre, elles financent elles-

mêmes la grande majorité de leurs actions dans ce domaine. À l'intérieur du budget municipal, le « dollar pour le loisir » doit toutefois s'imposer face aux nombreux facteurs qui peuvent chambarder les priorités d'une municipalité (nouvel enjeu local, rythme de développement du milieu, programme politique, capacités de l'administration municipale, catastrophe naturelle, etc.), et il en est ainsi pour tous les services municipaux.

Dans la plupart des secteurs d'activités où elles sont appelées à intervenir, les municipalités évoluent à l'intérieur d'un cadre global où l'État dispose de plusieurs leviers pour guider cette intervention municipale. Certaines lois ou certains règlements ont un caractère obligatoire, par exemple le *Règlement sur les piscines*. Dans d'autres cas – et ici, c'est carrément l'exemple du loisir –, l'État peut, sur une base volontaire, stimuler les initiatives locales rejoignant les finalités de ses politiques en recourant à des programmes de subventions dont l'objectif est de catalyser les investissements municipaux.

En concurrence directe les unes avec les autres pour l'obtention de telles subventions, forcément limitées en argent ou dans le temps, les municipalités revoient parfois leurs priorités afin de s'insérer dans la vision gouvernementale et bénéficier des subventions disponibles.

De manière complémentaire, le gouvernement peut également sensibiliser et mobiliser les municipalités en les influençant à l'occasion de campagnes promotionnelles, discours politiques, stratégies d'influence et autres ententes, ce levier pouvant par ailleurs s'ajouter aux précédents pour renforcer l'impact de son action.

Ⓜ : *Comment garantir le succès d'une politique municipale alors que son élaboration et sa mise en œuvre peuvent être ardues?*

PP : L'adoption d'une politique municipale est rarement une exigence légale. Le plus souvent, ce sont la volonté et la vision de quelques individus membres du conseil ou encore issus de l'appareil administratif qui « contaminent » positivement la Municipalité. Pour autant, plusieurs conditions de succès doivent être rappelées.

### **La municipalité doit s'engager concrètement au succès de la politique.**

Il n'est pas rare de voir des municipalités accumuler des politiques sectorielles ou thématiques sans véritablement engendrer de changements structurants pour leur milieu. Malgré l'ambition des énoncés adoptés, plusieurs politiques demeurent des coquilles vides faute d'un véritable engagement de la Municipalité à allouer des ressources suffisantes pour produire les effets attendus. Au moment de l'adoption,

Photo : Shutterstock.com

les élus et directions générales ne réalisent peut-être pas à quel point toute nouvelle politique implique des ajustements des modes de fonctionnement et que sa mise en œuvre requiert des investissements conséquents et des ressources opérationnelles dédiées. Ses implications doivent aussi être comprises, maîtrisées et garanties par l'appareil politico-administratif sur plusieurs années.

### **La Municipalité ne doit pas hésiter à innover et à le faire savoir.**

Le rôle de la Municipalité évolue en réponse aux besoins du milieu. Directement ou indirectement, l'intervention municipale s'étend graduellement à des secteurs qui lui étaient auparavant inconnus. Celle-ci offre dorénavant des solutions à des enjeux collectifs incontournables tels les changements climatiques, l'occupation du territoire, le développement de la personne, celui des communautés, l'intégration de la diversité, la préservation de l'environnement naturel, humain et bâti, la volonté de participation sociale et la recherche de qualité de vie. Ainsi, certaines approches innovatrices méritent d'être diffusées et partagées afin d'inspirer d'autres milieux à passer à l'action en prenant appui sur les expériences et réussites passées plutôt que de réinventer la roue chaque fois.

### **La Municipalité doit s'assurer d'être cohérente dans ses actions.**

Il peut être difficile pour une municipalité d'agir en totale harmonie et sans contradictions ou écarts avec ses nombreuses orientations. Néanmoins, elle doit y tendre et sa direction générale doit être un véritable chef d'orchestre de la conceptualisation, du développement et de l'intégration efficace de toute politique au sein de l'appareil municipal, de ses services et de ses équipes. Son plein engagement, jumelé à celui du conseil municipal, est ici essentiel. Tous doivent pouvoir comprendre et endosser les objectifs que la politique identifie et les cibles qu'elle vise, la soutenir et la promouvoir. C'est un processus d'adhésion qui se nourrit des réussites et bons coups réalisés en cours de réalisation de la politique.

De manière complémentaire, il faut impliquer très tôt les services et les professionnels concernés par la politique en les invitant à identifier les orientations, les actions et les ressources adéquates. Cela est d'autant plus indiqué lorsque la politique ne se limite pas à un seul secteur d'intervention, mais en concerne plusieurs de manière transversale.

### **La Municipalité doit veiller à respecter ses capacités budgétaires et opérationnelles.**

Toute politique municipale est à la fois un vecteur de mobilisation et de démobilitation. Elle est une source de motivation et d'implication formidable pour tout milieu qui prend

part à son développement et bénéficie de ses retombées, pour toute administration municipale qui la pilote et la met en œuvre ainsi que pour tout conseil municipal qui l'adopte.

A *contrario*, elle s'avère démobilisatrice lorsqu'elle s'éloigne du cadre stratégique de la municipalité, qu'elle manque d'ambition ou de ressources, ou qu'elle tarde trop à se concrétiser. Elle peut également constituer un facteur de risque si son élaboration et sa mise en œuvre ne respectent pas les capacités de la municipalité. Précisons ici qu'il est préférable d'avoir moins de politiques, mais que celles qu'on a choisi d'adopter soient pertinentes, cohérentes et adéquatement pourvues en ressources. La transversalité et les croisements que l'on peut observer sur différents enjeux invitent également à les aborder comme un tout et non exclusivement de manière sectorielle.

**AV** : *Pourrait-on dire que les politiques en loisir peuvent servir de modèles?*

**PP** : On constate partout que les secteurs d'interventions municipales s'étendent. Ces interventions s'inscrivent dorénavant dans une multitude de sphères influençant le quotidien des citoyens (mobilité active, sécurité publique, animation des milieux de vie, promotion de saines habitudes de vie, développement social, vie communautaire et associative, etc.). Or, les politiques du domaine du loisir peuvent très efficacement répondre à nombre de ces enjeux locaux parce qu'elles ont souvent un impact transversal. De plus, les politiques en loisir permettent aux municipalités d'innover pour répondre à des besoins variés parce qu'il s'agit d'un secteur d'activités qu'elles maîtrisent depuis longtemps. Le fait qu'elles disposent d'une large autonomie en la matière est extrêmement intéressant et permet de demeurer en lien avec l'évolution des besoins des différents milieux.

Toute politique municipale est à la fois un vecteur de mobilisation et de démobilitation.

par BENJAMIN BRANGET

# L'ABC DU LANGAGE DES POLITIQUES MUNICIPALES

Le champ du loisir emprunte de nombreuses notions à plusieurs champs disciplinaires ou professionnels. Néanmoins, ses acteurs ont besoin de recourir à un vocabulaire commun. En 2004, l'Association québécoise du loisir municipal répondait à ce besoin en offrant une proposition de « **vocabulaire en loisir** ». Cette initiative a été bonifiée en 2008 et compte à ce jour plus de 300 entrées. *Agora Forum* propose d'enrichir ce glossaire en s'intéressant au vocabulaire relatif au thème de ce numéro que sont les politiques municipales. Les notions présentées ci-dessous émanent d'ouvrages issus du domaine de la science politique, de la gestion et de l'administration publique, de documents-cadres ou de vulgarisation publiés par des instances gouvernementales ou divers regroupements. Certaines entrées ont été adaptées pour fournir les bases d'un langage commun relatif aux politiques municipales du champ du loisir public.



Photo : Shutterstock.com

## Axes d'intervention

Situent chacune des orientations dans un domaine ou un secteur prioritaire d'intervention. Il s'agit de l'angle ou de l'aspect choisi pour déployer les objectifs spécifiques et les actions qui en découlent.

## Cadre d'intervention (ou de référence)

Écrit dans lequel sont définis les paramètres d'une intervention ou d'un secteur d'activités. Il s'agit d'orientations élaborées pour ou par les parties prenantes d'un champ d'intervention ou d'un secteur d'activités qui énoncent un ensemble de principes généraux qui s'y rattachent. Un cadre de référence n'est pas directif, mais il pourrait servir d'énoncé de principes préliminaire à un plan d'action ou à un document normatif.

## Culture organisationnelle

Ensemble partagé de convictions, d'attentes, de valeurs, de normes et de façons de faire qui influent sur les relations entre les membres d'une organisation et sur la façon dont ceux-ci travaillent ensemble à réaliser ses objectifs. La culture organisationnelle se construit au fil de la vie d'une organisation.

## Décision (Prise de)

Processus par lequel le gestionnaire ou une instance réagit aux situations (problématiques, enjeux et événements) en analysant diverses possibilités et en déterminant des objectifs adéquats et des plans d'action précis pour son organisation. La prise de déci-

sion peut être programmée (usuelle, presque automatique, qui se conforme à des règles ou directives préétablies) ou non programmée (en réponse à l'apparition de situations inhabituelles ou imprévisibles).

## Décret

Dans un régime parlementaire, par exemple, décision écrite prise directement par le Conseil des ministres (ou le Cabinet) en conformité avec une loi. Les décrets (anciennement arrêtés en conseil) s'inscrivent dans le cadre général d'une loi et ont force de loi.

## Direction

Fonction du processus de gestion qui consiste à transmettre clairement les objectifs de l'organisation, à motiver et mobiliser les employés et les autres parties prenantes, et à leur accorder l'autonomie nécessaire pour qu'ils jouent adéquatement leur rôle respectif et exercent leurs compétences dans la réalisation des buts organisationnels.

## Enjeu

Ce qu'une organisation a à perdre ou à gagner en relevant ou non un défi majeur pour son développement ou en choisissant une option particulière.

## Environnement général

Ensemble regroupant les forces politiques et juridiques, économiques, concurrentielles, technologiques, socioculturelles et démographiques liées à l'éthique, à la responsabilité

sociale des organisations et au développement durable ainsi qu'aux enjeux internationaux qui influent sur une organisation et son environnement immédiat.

### **Environnement organisationnel**

Cadre dans lequel évolue l'organisation qui regroupe un ensemble de forces internes et externes qui peuvent influencer sur son fonctionnement et ses décisions.

### **Gestion**

Action qui consiste à mobiliser diverses ressources, à définir une structure organisationnelle et des objectifs afin de piloter une organisation avec efficacité et efficience.

### **Gestion par résultats**

Cadre de gestion imposé aux ministères et organismes en vertu de la *Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01) qui recourt à l'utilisation d'indicateurs servant la gestion et la gouverne. Ceux-ci soutiennent entre autres la réalisation de plans d'action, de tableaux de bord prospectifs, de cartes stratégiques ou d'autres systèmes d'information. Lorsqu'une politique identifie ses cibles, ses actions et ses effets, elle les formule en indicateurs généralement observables.

### **Guide**

Document écrit présentant des recommandations sur les meilleures pratiques à adopter dans un contexte donné.

### **Indicateurs ou résultats attendus**

Mesure quantitative ou qualitative qui permet de constater l'évolution d'un fait observable, que l'on vise à modifier en vertu d'un objectif formulé en termes de finalité. Cette mesure significative, relative ou non, est employée pour apprécier des résultats, l'utilisation de ressources, l'état d'avancement de travaux ou le contexte externe. On retrouve quatre grandes catégories d'indicateurs de résultats :

- les indicateurs d'intrants qui se rapportent aux ressources de tous types;
- les indicateurs d'activités qui mesurent les processus de transformation des intrants en extrants;
- les indicateurs de résultats qui mesurent les réalisations produites en fonction des cibles énoncées et qui se déclinent en résultats intermédiaires (indicateurs d'extrants) et en résultats finaux (indicateurs d'effets-impacts);
- les indicateurs de contexte qui mesurent des facteurs de l'environnement, positifs ou négatifs, qui pourraient affecter l'organisation ou sa performance et qui ont pour but de donner un aperçu de la situation initiale et ne sont généralement pas mesurés en lien avec des objectifs du plan stratégique.

### **Lignes directrices**

Prescriptions élaborées par une autorité légitime à l'intention des parties prenantes d'une intervention particulière. Elles sont fondées sur des référentiels comme des règlements, des textes de loi ou des données scientifiques robustes. Elles déterminent la ligne de conduite à adopter ou la façon de procéder au cours d'une intervention. Elles peuvent aussi conseiller les parties prenantes sur les façons possibles de se conformer à une loi ou à un règlement. Elles sont généralement consignées dans un document produit par une autorité qui a une responsabilité totale ou partielle à l'égard de l'intervention.

Note : Une ligne directrice peut découler d'une loi ou d'un règlement, mais n'a pas force de loi.

### **Loi**

En politique, règle de droit qui délimite les droits et devoirs des individus, des groupes et des institutions. La loi est débattue, adoptée et sanctionnée par une autorité politique constituée (le Parlement, pouvoir législatif) qui en confie la mise en application au gouvernement (pouvoir exécutif) qui la fait respecter et en évalue l'application et les effets.

### **Mission (Énoncé de)**

Raison d'être d'une organisation qui indique ses valeurs, son rôle, ses buts, ses produits et sa clientèle cible, ainsi que ce qui la distingue des organisations analogues ou concurrentes. La mission est inscrite dans les lettres patentes ou les lois constitutives des organisations.

### **Objectif général**

But, finalité ou résultat qu'une organisation souhaite obtenir et auquel elle s'efforce de parvenir dans un délai déterminé.

### **Objectifs**

Constituent les engagements, en termes de résultats visés, pris par l'organisation.

### **Orientations**

Grands chantiers, intentions prioritaires qui marqueront l'intervention pour les prochaines années. Elles définissent les priorités et le sens de l'action.

### **Participation publique et consultation**

Processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes qu'elle touche et ces personnes qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation. La consultation est définie comme l'action de prendre part à un processus de décision en donnant son avis à l'invitation de décideurs qui conservent leur pouvoir. En début de consultation, les décideurs s'engagent à l'égard du poids qu'ils accorderont à la contribution des participants. La consultation publique est aussi occasion de débat public.

# Politique publique

Ensemble de lois, de règlements, de mesures et de processus élaborés par une autorité publique afin de baliser l'action collective dans un secteur donné ou en réponse aux problèmes auxquels la société doit faire face (ce qui est à faire ou à ne pas faire).



Photo : Shutterstock.com

## Plan d'action

Plan qui indique comment réaliser les orientations retenues ou les objectifs adoptés. Il contient des actions prioritaires choisies et précise généralement les principales modalités et l'échéancier de leur mise en œuvre.

## Plan d'affaires

Plan qui détaille, d'une part, les objectifs à long terme de la division qui lui permettront d'atteindre ceux de l'organisation et, d'autre part, la stratégie et la structure de la division pour atteindre ses propres objectifs au sein de l'organisation, de générer des revenus et d'être exploitée au quotidien. Le plan d'affaires peut aussi être un exercice de positionnement stratégique à l'intérieur d'un marché.

## Plan directeur

Outil de planification dans lequel sont formulés des principes essentiels qui permettent d'organiser les activités de base en dressant une liste exhaustive des projets et des activités à réaliser.

## Plan stratégique

Plan qui précise, pour une période donnée, dans une conjoncture donnée, les stratégies d'une organisation afin de réaliser sa mission et sa vision en s'appuyant sur une lecture de l'environnement qui l'influence et les défis qui en découlent. Le plan stratégique peut être global pour la municipalité ou spécifique à un service.

## Politique

Énoncé de principes indiquant la ligne de conduite adoptée par un organisme dans un certain horizon afin de répondre à des enjeux reconnus comme majeurs ou de répondre à des priorités.

## Politique (La)

La politique fait référence à l'action politique : faire de la politique signifie participer activement à des discussions, à des débats, à des conflits qui sont publics. Cela consiste notamment à défendre des intérêts, des idées, des valeurs et, ultimement, à participer à la vie démocratique de la cité et à tenter d'en influencer la gouverne.

## Politique (Une)

Ensemble des principes qui orientent les prises de position et les attitudes d'un acteur politique.

Ensemble des règles ou des lois régissant un secteur d'activité.

## Politique publique

Ensemble de lois, de règlements, de mesures et de processus élaborés par une autorité publique afin de baliser l'action collective dans un secteur donné ou en réponse aux problèmes auxquels la société doit faire face (ce qui est à faire ou à ne pas faire). Activité fondamentale des gouvernements, la politique publique est un énoncé général ou

de principes orienté vers la solution de problèmes publics. Dans ce document, les acteurs gouvernementaux présentent la vision à laquelle ils se réfèrent ainsi que celle du problème ou de l'enjeu considéré, les valeurs et grands principes qui le sous-tendent et les objectifs ultimes qu'ils énoncent en la matière. À cela peuvent généralement se greffer les instruments (incitation, persuasion, contraintes, taxation, subvention, communication, etc.) que le gouvernement compte utiliser pour atteindre ses objectifs ainsi que les modalités du déploiement de la politique (aspects techniques, pratiques et opérationnels de sa mise en œuvre : services, budgets, ressources humaines et matérielles, calendrier de réalisation, mécanismes de suivi et d'évaluation, etc.).

## Principes directeurs/fondamentaux

Règles générales et lignes directrices destinées à être durables et rarement modifiées, qui orientent la manière dont une organisation s'engage.

## Programme

Cadre dont la finalité est d'offrir des produits ou des services visant à résoudre un problème ou à satisfaire les besoins d'une population déterminée dans un contexte situé dans le temps et dans l'espace. Le développement et le déploiement d'un programme articulent de manière cohérente et explicite des objectifs, des besoins, des ressources (humaines, matérielles, financières, etc.) et des retombées escomptées. Le programme est élaboré et mis en œuvre selon des missions, domaines, secteurs d'intervention ou politiques identifiés.

## Règlement

En droit public au Québec, le mot règlement a deux sens distincts :

- Au gouvernement du Québec, le règlement définit les modalités d'application d'une loi. Il émane d'une autorité politique constituée autre que le Parlement (ex. : Conseil des ministres, ministre, conseiller municipal, autorités administratives).
- Au niveau municipal, le règlement définit les décisions des conseils municipaux prises conformément au *Code municipal*, à la *Loi des cités et villes*, à la *Loi sur les compétences municipales* ou aux décrets constitutifs des grandes villes. Une municipalité ne peut voter des lois, elle adopte des règlements.

## Stratégie

Inspiré du langage militaire, une stratégie correspond à l'ensemble des orientations et des moyens choisis pour atteindre des objectifs. Elle porte sur les actions et mesures coordonnées à adopter et les façons d'utiliser des ressources en vue de réaliser les objectifs dans un contexte donné.

## Valeurs

Idées normatives qui sont le reflet des convictions et la base des décisions. Elles définissent ce qu'une société, une communauté ou une organisation croit être bien, juste, désirable ou beau. Elles correspondent aux différents principes moraux qui encadrent les décisions et l'intervention.

## Vision

La vision est la représentation de ce que veut devenir l'organisation, souvent au terme d'une période donnée. Elle lui fournit un éclairage qui guide ses actions et ses décisions quotidiennes afin que tous travaillent ensemble pour atteindre les mêmes buts.

## Définitions inspirées et adaptées de :

Association québécoise du loisir municipal (2004, 2008). *Vocabulaire en loisir*. 40 p.

Boudreau, P., & Perron, C. (2021). *Lexique de science politique*, 5e édition. Montréal : Chenelière Éducation.

Espace MUNI. Glossaire – *Exercice de réflexion préalable à une démarche de politique publique liée au développement social*.

Gouvernement du Québec (2017). *Guide de rédaction de principes – Architecture d'entrepris gouvernementale 3.3 – Volet affaires*. 16 p.

Gouvernement du Québec (2009). *Glossaire des indicateurs*. 36 p.

Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2015). *Cadre d'élaboration des guides de pratique dans le secteur des services sociaux*. 95 p.

Jones, G. R., George, J. M., Haddad, J., Clément, L., & Skander, D. (2021). *Fondements du management contemporain* (2<sup>e</sup> éd.). Chenelière éducation.

Lamari, M. (2012). « Programme », dans L. Côté et J. -F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [En ligne]

Lemieux, V. (2002). *L'Étude des politiques publiques : les acteurs et leurs pouvoirs*. Québec, Presses de l'Université Laval.

Maltais, D. (2012). « Planification (stratégique et organisationnelle) », dans L. Côté et J. -F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [En ligne]

Merkur (2020). *Pourquoi le plan directeur est-il un incontournable pour la haute direction?*

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2023). *Vision stratégique. Guide – La prise de décision en urbanisme*.

Ministère du Conseil exécutif (2019). *Guide d'élaboration des politiques publiques*. Élaboré en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor. 26 p.

Ministère du Conseil exécutif (2008). *La planification stratégique au gouvernement du Québec : Théorie et pratique*. Outil de référence conçu par le Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif. 45 p.

Thibault, Lequin, Tremblay (2000). *Cadre de référence de la participation publique, démocratique, utile et crédible*. Conseil de la santé et du bien-être du Québec.

Turgeon, J. et J.-F. Savard (2012). « Politique publique », dans L. Côté et J. -F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [En ligne]

**POINTAGE** Pro

TABLEAU DE POINTAGE ÉCRAN VIDÉO

et plus!

pointagepro.com

450 447.3698 info@pointagepro.com

NEVCO

**SPORTIVEMENT** votre!

DEL VALLE ISD 12:00 NEVCO SPORTS

VETERANS MEMORIAL STADIUM

STADIUM GARY-CARTER

F.M.P.	BALLE	PRISE	RET	H	E										
49	3	2	2	8	8										
ELITES	GRIGLES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	TOTAL	C.B.	ERREURS	LANCES
3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	4	104
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	8	9	104

Desjardins Subaru Métropolitain NEVCO

# ACCÉLÉREZ VOS PROCESSUS

## GRÂCE À NOTRE APPLICATION DÉDIÉE

Nos solutions logicielles conviviales et performantes couvriront l'ensemble de vos besoins en gestion et organisation. Depuis 1989, Logiciels Sport-Plus inc. développe des applications pour simplifier et faciliter le travail des employés qui oeuvrent dans tout service de loisirs, centre sportif, organisme à but non lucratif et organisme sportif.

### UNE MULTITUDE DE FONCTIONNALITÉS

#### ✓ INSCRIPTION, RÉSERVATION ET LOCATION

Plusieurs possibilités s'offrent à vous : inscription aux activités par Internet ou sur place, réservations et location de plateaux.

#### ☐ GESTION D'ÉQUIPEMENTS, D'EMPLOYÉS ET DE PRODUITS

Dotez-vous d'un processus de gestion fiable et efficace grâce à notre logiciel complet et évolutif.

#### 📱 INTERFACES CONVIVIALES

Nos applications sont conçues de façon à plaire à tous les utilisateurs et à faciliter les processus.

#### 📊 GESTION FINANCIÈRE

Gardez la main sur vos opérations (encaissements, paiements, remboursements) et visualisez et imprimez vos rapports (recettes, revenus).

#### 💳 PAIEMENT EN LIGNE

Il est facile de récolter les paiements de vos membres qui peuvent consulter, réserver, s'inscrire et payer par carte de crédit via Internet.

#### 🎫 BILLETTERIE

Notre nouveau logiciel vous permet d'effectuer la gestion, la vente et l'impression de billets de spectacles pour sièges réservés ou admission générale.

#### 📄 AFFICHAGE DYNAMIQUE

L'affichage dynamique permet à vos clients de visualiser rapidement les plages horaires de vos glaces, terrains ou encore les réservations de vos installations.

#### ➡️ GESTION DES ACCÈS

Gérez les entrées d'une installation avec différents dispositifs. Le logiciel génère les cartes de membres avec ou sans photo. Il peut s'agir de cartes RFID.

#### 📱 APPLICATION MOBILE

Sport-Plus au bout de vos doigts ! Profitez de notre application mobile pour que vos citoyens et clients n'aient plus à s'encombrer de carte physique.

## PLUS DE 350 CLIENTS SATISFAITS, NOTRE GRANDE FIERTÉ.



Fournisseur de solutions logicielles  
Inscription - Réservation - Location

**1.866.450.582.4329**  
INFO@LOGICIELS-SPORT-PLUS.COM  
LOGICIELS-SPORT-PLUS.COM



EDITH JUNEAU  
M.A., Ville de Terrebonne

# FONCTION: CONSEILLÈRE EXPERTE EN DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES

Depuis maintenant cinq ans, j'occupe le poste de conseillère en développement de politiques à la Direction du loisir et de la vie communautaire (DLVC) de la Ville de Terrebonne. Je suis la première à occuper ce poste, et son équivalent demeure plutôt rare au sein du monde des directions de loisir municipal.

Je dois le fait d'occuper cet emploi d'exception à la vision de Jean-François Lévesque, directeur de la DLVC, qui a un jour cru bon qu'il serait profitable pour l'organisation de s'assurer des services d'une expertise interne.

Mais avant d'aborder ma fonction actuelle, je vous propose un petit retour en arrière pour exposer mon parcours.

Je suis la première à occuper ce poste, et son équivalent demeure plutôt rare au sein du monde des directions de loisir municipal.

## DÉCOUVERTE DE LA VALEUR DE L'EXPERTISE

C'est par un emploi d'été en colonie de vacances que j'ai découvert le programme de récréologie. Après l'obtention de mon baccalauréat (1996), j'ai occupé un emploi à temps plein pendant deux ans avant d'entamer la maîtrise en loisir, culture et tourisme, que j'ai complétée en 2002.

Durant mon stage de maîtrise, j'ai réalisé l'étude des besoins en loisir de la population du quartier Saint-Michel à Montréal dans un contexte où un groupe de la communauté revendiquait la construction d'une infrastructure récréative communautaire. Mes travaux ont permis de formuler des constats quant à la situation qui prévalait alors dans le quartier et au sein des organismes partenaires responsables de la programmation et de la gestion des installations. Finalement, il est apparu qu'une nouvelle infrastructure n'était pas nécessaire et qu'il fallait plutôt revoir certaines façons de faire pour optimiser les ressources déjà en place.

Cette expérience a confirmé mon intérêt personnel pour l'univers de l'expertise en planification des services, mais m'a égale-

ment convaincue de son utilité, tant dans la perspective de déployer une offre de service répondant aux besoins de la population qu'en matière de bonnes pratiques de gestion et d'administration des fonds publics.

J'ai ensuite passé quelques années au service de la Ville de Montréal, où j'ai pu me familiariser avec la structure municipale et faire valoir mon expertise par la réalisation d'études et de démarches diverses. En 2003, j'ai été recrutée par une firme-conseil et j'ai évolué dans ce milieu jusqu'en 2007. J'y ai côtoyé d'autres professionnels qui ont contribué à ma compréhension des enjeux transversaux de la planification en loisir, mais aussi de la planification municipale en général.

En 2007, j'ai accédé au département de Techniques d'intervention en loisir du Cégep de Saint-Laurent, où j'ai enseigné jusqu'en 2018. L'enseignement au collégial permettant une certaine latitude quant aux horaires de travail, j'ai occupé simultanément, et pendant 12 ans, le double emploi d'enseignante et de consultante en travail autonome. J'ai donc œuvré aux deux extrêmes du spectre de l'intervention en loisir,

d'une part en coordonnant des exercices de planification de première ligne et, d'autre part, en contribuant à la formation d'intervenants « terrain » appelés à œuvrer directement auprès de différentes clientèles.

Cette situation a perduré jusqu'au moment où la Direction du loisir et de la vie communautaire de la Ville de Terrebonne m'a embauchée.

### MES FONCTIONS ET COMPÉTENCES : RIGUEUR, RECHERCHE, ANALYSE, RÉDACTION, TRANSFERT DE CONNAISSANCES, VULGARISATION

À titre de conseillère en développement de politiques, mes tâches consistent à coordonner certaines démarches de planification (cadres de référence, politiques, plans d'action, etc.), d'enquête, de mesure de la satisfaction et de reddition de comptes. J'interviens pour soutenir mes collègues en matière de mesure et d'évaluation, de consultation, d'animation de démarches et de rédaction de rapports. Mes tâches incluent également la mise en œuvre d'une veille stratégique, le soutien à l'implantation de tableaux de bord de gestion et le transfert de connaissances.

Au cours des cinq dernières années, j'ai notamment coordonné, en tout ou en partie, les démarches d'élaboration du Cadre d'admissibilité et de soutien à la vie associative, de la Politique de développement social (et son plan d'action), de la Politique culturelle, du Plan d'affaires de ma direction et de nombreux plans d'action sectoriels. J'ai aussi produit deux portraits sociodémographiques détaillés suivant les derniers recensements.

Mon principal mandat du moment consiste à réaliser une analyse de l'offre de service en loisir, un important mandat incluant notamment l'inventaire des activités offertes sur le territoire, l'utilisation des espaces et plateaux, l'identification des tendances et l'organisation d'une enquête auprès de la population.

Au vu de cette liste de mandats, on comprendra que les fonctions que j'occupe exigent une solide base méthodologique afin de concevoir des outils valides pour la collecte de données, mais également pour juger de la fiabilité de données existantes. Mes compétences en matière de recherche, d'analyse, de rédaction, de transfert de connaissances, de vulgarisation et de communication sont également sollicitées

constamment. Je suis appelée à transiger avec des élus, des gestionnaires, des bénévoles, des citoyens, mais aussi les collègues d'autres villes à qui l'on confie des mandats semblables aux miens. Le réseau est très important pour le développement de l'intelligence collective en matière d'expertise.

Chaque exercice de planification est un défi en soi, car il faut être en mesure de bien situer l'organisation dans un domaine donné et déterminer avec lucidité où elle pourra se rendre au terme de l'échéance prévue. Les visées ne peuvent pas être les mêmes, par exemple, pour une première, une seconde ou une troisième politique. Le respect de la séquence de maturation organisationnelle devient parfois un enjeu d'accompagnement, car les parties prenantes visent toujours la situation idéale, mais le temps pour y arriver sera généralement plus long que le terme de la planification. Il faut savoir gérer les attentes.

Le manque de connaissances (ou d'intérêt?) en matière de méthodologie représente également un défi, particulièrement auprès des travailleurs en loisir, qui sont souvent plus portés à l'action qu'à une réflexion soutenue par des données probantes.

Les aspects techniques de la planification sont également un facteur déterminant de la réussite des démarches. Bien maîtriser les concepts et la structure de la planification est essentiel pour produire des documents intelligibles, accessibles et faisant clairement le lien entre la vision, les orientations et les actions. En bout de parcours, il faut pouvoir évaluer les actions déployées et en rendre compte, ce qui nécessite une conceptualisation solide à l'étape de l'élaboration des plans.

Une autre particularité de ma fonction est que je suis une spécialiste des démarches, mais pas des contenus, bien que certains me soient plus familiers par expérience ou par intérêt. Comme je dis souvent, je « livre » les planifications, mais je ne suis pas responsable de leur déploiement. Je dois donc bien comprendre le contexte d'intervention des équipes qui auront à le faire, et laisser aller « le bébé » une fois mon travail terminé.

Cette posture me permet cependant de disposer d'un « terrain de jeu » de plus en plus diversifié : mon expertise étant désormais connue au sein de l'appareil municipal, j'ai l'occasion de collaborer à des dossiers relevant des autres directions municipales. J'ai ainsi été mise à contribution dans l'élaboration du Plan stratégique de la Ville, d'autres politiques municipales, des plans de développement des directions de services municipaux, etc.

Le manque de connaissances (ou d'intérêt?) en matière de méthodologie représente également un défi, particulièrement auprès des travailleurs en loisir...

## CONSTATS ET LEÇONS : L'EXPERTISE, MAL-AIMÉE DU LOISIR?

Mes 23 années d'expertise en loisir municipal me permettent de dégager certains constats et leçons relativement à cette facette méconnue de l'intervention. Je les présente ici sous forme d'avantages à considérer et de mythes à déconstruire.

### AVANTAGES

- **DÉVELOPPEMENT D'UNE CONNAISSANCE APPROFONDIE DU CONTEXTE D'INTERVENTION.** Faire partie de l'organisation et du milieu permet d'en connaître l'histoire, les rouages, la culture, les leaders, les façons de faire et les autres composantes à prendre en compte afin de proposer des orientations et des actions viables et réalistes.
- **IMPLANTATION DE DONNÉES DE GESTION À LONG TERME.** L'expertise se fonde sur la connaissance, et une partie de la connaissance se fonde sur les données. La fonction d'expertise intégrée à la direction de loisir municipal est une avenue prometteuse afin d'assurer en continu la disponibilisation, la mise à jour, l'analyse et l'interprétation des données de gestion, pratique qui devient de plus en plus incontournable dans une perspective d'intelligence d'affaires stratégique.
- **TRANSVERSALITÉ RENFORCÉE.** À l'interne, il est plus facile d'interagir avec les autres équipes municipales et d'ainsi inclure, dès le début d'une démarche, les aspects transversaux à considérer. Dans un contexte où les enjeux (climatiques, économiques, démographiques, etc.) sont de plus en plus interdépendants et complexes, il devient incontournable d'inclure les autres professionnels municipaux dans la discussion.
- **AGILITÉ EN MATIÈRE DE GESTION DU PORTFOLIO.** Le remaniement des mandats, la révision des échéances, la mise sur pause en raison d'une autre priorité ou la prise de risques que peut représenter une approche plus exploratoire d'une démarche sont clairement facilités lorsque la ressource d'expertise est à l'interne.
- **TRANSFERT DE CONNAISSANCES.** Côtayer les collègues gestionnaires et professionnels enrichit indéniablement la compréhension des enjeux liés à un mandat d'expertise. Inversement, l'expertise nourrit la réflexion quant aux considérants sur lesquels reposent la gestion et les opérations. Tout le monde est gagnant!
- **ANCRAGE D'UNE EXPERTISE EXPÉRIMENTÉE ET DE QUALITÉ.** J'ai souvent pu constater ce qui arrive quand un service de loisirs décide de confier un mandat d'expertise à l'interne à une ou des personnes dont ce ne sont pas les

tâches habituelles. La plupart du temps, cette décision repose sur des considérations financières ou une méconnaissance des compétences requises pour mener à bien une démarche. Les résultats sont rarement heureux, et on finit par conclure que l'expertise ne sert à rien...

### MYTHES À DÉCONSTRUIRE

- **LA THÉORIE N'A RIEN À VOIR AVEC LA PRATIQUE.** Le choix de ce mythe en première position n'est pas anodin. Je suis toujours abasourdie d'entendre cette opposition, souvent de la part de personnes qui ont pas mal d'années de métier. Se camper dans ce mythe, c'est faire preuve d'une navrante méconnaissance de ce qu'est la théorie et de la façon dont elle est construite, en plus de constituer une barrière certaine à l'évolution et à l'amélioration des pratiques.
- **C'EST LE LIVRABLE QUI COMPTE.** C'est faux. Ce qui compte, c'est la démarche. Livrer une planification est parfaitement inutile si on n'implique pas les parties prenantes, si on ne fédère pas, si on ne mobilise pas, si on ne permet pas la compréhension et l'identification communes des enjeux et des orientations souhaitables, si on ne prend pas le temps de nourrir, d'organiser, de canaliser et de formaliser la réflexion. Et la démarche, c'est l'affaire de l'expertise.
- **DEVENIR GESTIONNAIRE EST LE SYMBOLE DE LA RÉUSSITE PROFESSIONNELLE.** Ce mythe largement répandu nuit grandement au choix de l'expertise comme avenue professionnelle. Combien se privent de suivre leur penchant naturel par manque de reconnaissance (et par conséquent, d'opportunités)? Par ailleurs, les étudiants en loisir (et tout le milieu du loisir municipal) gagneraient à mieux comprendre la fonction d'expertise au sein de leur profession, que ce soit pour susciter des vocations ou mieux l'intégrer à leurs futures pratiques de gestion.

### EN CONCLUSION : L'EXPERTISE POUR S'AMÉLIORER

Le loisir municipal est et sera de plus en plus confronté à des enjeux inédits et complexes. La navigation au « pifomètre » devient de plus en plus risquée en termes d'efficacité et de pertinence, d'autant plus que s'instaure tranquillement, mais sûrement, au sein des municipalités, une culture de la planification et de la gestion reposant sur la science. L'expertise en loisir peut et doit contribuer au développement de cette culture et ainsi devenir partie prenante de l'excellence de nos pratiques.

La navigation  
au « pifomètre »  
devient de plus en  
plus risquée en  
termes d'efficacité  
et de pertinence...



**SPORTS-INTER**  
PLUS



**Les bons équipements  
pour votre complexe sportif**

- **Buts de soccer**
- **Buts de hockey**
- **Équipement de pickleball**

**Et plus encore !**

**Commandez en ligne**

***SPORTS-INTER.COM***

**Simple et rapide !**



JESSICA DESSUREAULT  
conseillère stratégique,  
Bureau du développement durable,  
Ville de Victoriaville

# UNE POLITIQUE MUNICIPALE, C'EST DU GÂTEAU!

**Quelle est la recette gagnante pour développer et mettre en œuvre des politiques municipales novatrices adaptées aux besoins des citoyens? Bien malin celui qui est en mesure de répondre à cette question! Pour autant, certains ingrédients peuvent en garantir le succès comme en témoigne la Ville de Victoriaville, qui a accepté de révéler la recette de son succès en matière de politiques sociales.**

## CUISINER ENSEMBLE

Depuis longtemps, Victoriaville compte sur un fort esprit communautaire et sur des personnes visionnaires qui osent innover en portant une attention particulière aux besoins de la population. Il y a Normand Maurice, professeur au secondaire surnommé « le père de la récupération », qui a créé le premier Centre de formation en entreprise et récupération (CFER) ou encore Rita Saint-Pierre, cette femme engagée dont l'implication sociale a fait une figure marquante au Québec. Cette dernière a d'ailleurs donné son nom, en 1984, à la première corporation de développement communautaire à voir le jour dans la province.

Au fil du temps, la Ville s'est dotée de cinq politiques sociales : Politique familiale (1996), Politique d'accessibilité universelle (1999), Politique jeunesse (2003), Politique des aînés – MADA (2012) ainsi que le mouvement Hop la Ville (2015) qui s'incarnera sous peu sous la forme d'une politique en faveur des saines habitudes de vie.

La Politique d'accessibilité universelle se démarque des autres politiques, car elle ne relève pas d'une orientation nationale. Au contraire, c'est le milieu lui-même qui est à l'origine de cette politique qui a vu le jour quatre ans avant l'obligation légale pour les villes de 15 000 habitants et plus de produire un plan d'action à l'égard des personnes handicapées. La prise en compte des besoins de la population selon une logique ascendante (« du bas vers le haut » plutôt que « du haut vers le bas ») a certainement

influencé l'adhésion et la participation des partenaires à cette politique et a permis une rapide mise en action.

À Victoriaville, la concertation est une véritable force vive. Pour preuve, les tables de concertation sont nombreuses et bouillonnent d'idées. De plus, chaque politique sociale est associée à un comité consultatif dont les membres proviennent de milieux diversifiés (municipal, communautaire, institutionnel, privé). Par le partage de leur expertise, ces derniers permettent à la Ville d'enrichir sa connaissance des enjeux sociaux sur son territoire. Se réunissant environ quatre fois par année, ces comités assurent le suivi de leur plan d'action respectif, participent à sa mise en œuvre et émettent des recommandations au conseil municipal.

Tous les deux ans, le Grand rendez-vous des politiques sociales réunit tous les comités consultatifs afin de définir les priorités sur lesquelles intervenir au cours des prochaines années en matière de développement social. Ce rassemblement permet de favoriser une approche globale en abolissant celle centrée sur des clientèles qui cloisonne les interventions et leurs effets.

Enfin, les comités consultatifs établissent des ponts avec l'ensemble des acteurs qui composent l'écosystème de Victoriaville. Plus qu'une reconnaissance de l'apport de tous les acteurs de la communauté, les comités créent un espace qui laisse libre cours à l'intelligence collective et nourrit le sentiment d'appartenance à la municipalité. Cela facilite grandement la réalisation de consultations publiques, le démarrage de nouveaux projets et le développement de partenariats.



Victoriaville a fait un choix qui lui a permis de dégager du temps et de prioriser le développement social...

## TROP D'INGRÉDIENTS, PAS ASSEZ DE TEMPS?

Les responsabilités d'une municipalité sont vastes et les tâches sont multiples. Entre la gestion des camps de jour, des piscines municipales, des patinoires de quartier, des événements publics et le soutien offert aux organismes, on ne sait parfois pas où donner de la tête! Dans ce contexte, comment trouver du temps pour se pencher sur les politiques sociales et s'assurer de la mise en œuvre des plans d'action qui en découlent?

Victoriaville n'a pas trouvé la formule magique pour ajouter des heures à la journée, mais elle a fait un choix qui lui a permis de dégager du temps et de prioriser le développement social : en 2015, la Ville a restructuré son équipe municipale pour affecter une ressource à temps plein à chacune de ses politiques sociales (ou presque!). Elle a confié la Politique des aînés — MADA et de la famille à une personne responsable, la Politique jeunesse à une autre et la Politique d'accessibilité universelle à une troisième, et a embauché une ressource pour développer le mouvement Hop la Ville. Cette approche, qui compte sur au moins une personne ambassadrice pour chacune des politiques, présente de nombreux avantages :

- **Développement d'une expertise pour chacune des clientèles**

Chaque membre de l'équipe est en quelque sorte un « spécialiste » de sa clientèle et, par conséquent, connaît très bien ses particularités et les enjeux spécifiques. Cela permet d'offrir un service-conseil aux autres services et divisions de la Ville. En participant aux tables de concertation de sa clientèle, la personne responsable d'une politique développe un lien privilégié avec les parties prenantes propres à cette clientèle. Par exemple, le réseau de la responsable de la Politique familiale se compose de centres éducatifs à l'enfance, d'écoles et d'organismes voués à la famille.

- **Mise en œuvre du plan d'action facilitée**

En partenariat avec le milieu, la personne responsable d'une politique sociale se consacre pleinement à l'élaboration du plan d'action et à son déploiement sur le terrain, ce qui permet de réaliser un plus grand nombre de projets sans compromettre leur qualité.

Cela facilite également le traitement de certains enjeux sociaux avec les autres responsables d'une politique sociale. Mais gare aux grands appétits! Il faut éviter le piège de vouloir entreprendre trop de projets en même temps, car même si plusieurs ressources sont disponibles, le carnet de commandes peut se remplir rapidement.

### Effet de synergie

En nommant des responsables pour chacune des politiques sociales, la Ville a créé par le fait même une équipe. Celle-ci est un lieu de partage de connaissances et d'entraide. Rapidement, il est apparu que certains enjeux sociaux et certaines réalités transcendaient les clientèles. C'est le cas notamment de la pauvreté, de l'immigration, des enjeux de cohésion sociale ou des questions relatives aux saines habitudes de vie. Ces sujets sont donc portés par l'ensemble de l'équipe, et les forces de chacun sont mises au service du développement social du milieu.

Reflétant l'arrimage des politiques sociales, un tout premier **plan d'action** commun a été élaboré en 2020. Ce plan favorise le travail collectif sans perdre de vue les spécificités de chaque clientèle. Cette feuille de route désigne la politique responsable du déploiement de l'action tout en identifiant les autres politiques qui y contribueront.

Le **Cadre de référence et la Planification stratégique 2020-2027 des politiques sociales de Victoriaville** s'inscrivent dans la continuité des grandes orientations de Victoriaville. Soulignons qu'ils ont été réalisés conjointement afin de maximiser les effets sociaux. Par exemple, une section du plan d'action est réservée à l'arrimage des mesures sociales avec les autres documents de référence de la Ville.

## LE CITOYEN AU CŒUR DES DÉCISIONS

Afin de favoriser la diffusion de l'information, la consultation et la participation active des citoyens aux décisions municipales, la Ville de Victoriaville a dévoilé en février 2022 sa toute première **Politique de participation citoyenne**. Bien que la population participe déjà activement aux décisions, la Ville a souhaité se doter d'un processus donnant aux citoyens une réelle capacité d'influence en amont de la prise de décision. Ce mode d'emploi s'appuie sur des conditions de réussite identifiées lors des activités de consultation publiques :

- Accès inclusif (disponibilité, accessibilité, acceptabilité, abordabilité, utilisabilité)
- Implication des partenaires socioéconomiques
- Présence des élus tout au long du processus
- Consultation sur le terrain et à petite échelle
- Intégration des valeurs du développement durable



Participants au *Grand rendez-vous*  
Photo : Ville de Victoriaville

Le plus récent *Plan d'action des politiques sociales* est basé sur une vaste consultation publique. La voix des citoyens a permis de camper les grands objectifs sociaux, d'identifier certains obstacles ainsi que certaines opportunités, puis de guider la réflexion vers des solutions viables pour la communauté.

## PEAUFINER LA RECETTE!

Au cours des prochains mois, Victoriaville ajoutera, en quelque sorte, un nouvel étage à son gâteau. Dans la foulée de son plan stratégique 2022-2027, la Ville vient tout juste de créer un bureau du développement durable au sein de son administration municipale. Dorénavant, elle pourra compter sur une équipe dédiée aux responsabilités stratégiques et tactiques en matière de développement durable (DD).

En plus d'être le gardien de la vision et des orientations DD de l'organisation, le Bureau du DD assurera une gestion intégrée des projets phares de la Ville, offrira des services-conseils internes et externes et assurera une veille des meilleures pratiques. Dès lors, le développement social du milieu s'inscrira dans quelque chose de plus grand, en cohérence avec le développement environnemental et le développement économique de la région.

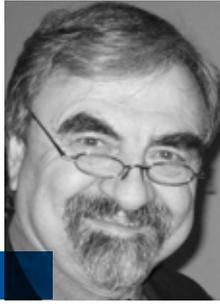
Cet article ne saurait s'achever sans la mention d'un ingrédient essentiel à la réussite : la volonté politique. Sans l'engagement indéfectible des différents conseils municipaux au fil des années, le gâteau n'aurait pas pu lever. Les élus représentent la population, témoignent des besoins et des aspirations des citoyens, définissent

les orientations et ciblent les priorités. Leur contribution est incontournable pour développer des politiques municipales durables.

En conclusion, il n'y a pas de recette universelle pour concocter des politiques municipales. En revanche, l'expérience a démontré que certains ingrédients contribuent au succès. À chacun, maintenant, d'adapter la recette selon ses réalités.



Documents relatifs aux politiques sociales  
Photo : Ville de Victoriaville



ANDRÉ THIBAUT  
Ph. D., professeur émérite

Avec la collaboration de  
Caroline Boivin  
chargée de projet – Plan directeur  
de l'offre de service en loisir  
de proximité, Service de la culture,  
des loisirs, du sport et du  
développement social,  
Ville de Laval



Au début de 2023, la Ville de Laval a entrepris une démarche d'élaboration d'un plan directeur de l'offre de service en loisir de proximité fondé sur les attentes et certaines caractéristiques de la population lavalloise.

# ÉLABORATION D'UN PLAN DIRECTEUR DE L'OFFRE DE SERVICE EN LOISIR DE PROXIMITÉ LA DÉMARCHE DE LA VILLE DE LAVAL

## PROXIMITÉ, LOISIR ET QUALITÉ DE VIE

Les citoyens vivent le loisir de proximité de multiples façons qui vont du jeu ou de la fête dans la rue à la promenade dans le voisinage, en passant par la socialisation ou la fête dans un parc de voisinage, et la participation libre ou organisée aux activités et expériences offertes par les organismes partenaires et communautaires reconnus. Les organismes partenaires offrent des services à l'ensemble de la population du territoire, tandis que les organismes communautaires agissent davantage comme des clubs ou des associations de membres.

Voilà qui demande l'établissement d'un portrait des pratiques et de la demande. L'offre de loisir de proximité, et particulièrement celle de la municipalité en tant que gouvernement de proximité préoccupé par la qualité de vie, ne peut se limiter à l'accumulation d'activités. Elle doit aussi contribuer à la qualité des milieux de vie, dont la vie active et le développement de liens sociaux sont des composantes incontournables.

## UN PROJET EXEMPLAIRE À LAVAL<sup>1</sup>

Au début de 2023, la Ville de Laval (436 369 habitants<sup>2</sup>) a entrepris une démarche d'élaboration d'un plan directeur de l'offre de service en loisir de proximité fondé sur les attentes et certaines caractéristiques de la population lavalloise et des aires de proximité (voisinages et quartiers) ainsi que sur le partenariat avec les organismes et les diverses divisions de l'administration municipale.

Depuis sa fondation en 1965, quand les 14 municipalités de l'île Jésus ont été regroupées, Laval soutient les milieux de vie des quartiers dans le domaine du loisir et collabore au quotidien avec des organismes de loisir de quartier multidisciplinaires qu'elle considère comme ses partenaires dans le déploiement du loisir de proximité. Après avoir aboli les bureaux de quartier au profit de services centraux œuvrant dans divers champs de compétence (sport, culture, plein air, développement social), la Ville a créé une division de vie de quartier, à laquelle elle a confié le mandat d'élaborer un plan directeur de l'offre de service en loisir de proximité.

Comme son énoncé de mission l'indique, Laval entend relever le défi de « maintenir et développer des services de proximité efficaces, accessibles et de qualité<sup>3</sup> ». Le Plan directeur vient incarner et organiser

<sup>1</sup> L'ensemble des informations présentées dans cet article sont tirées de la *Charte de projet* et des documents de travail de la démarche lavalloise.

<sup>2</sup> Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2023), *Répertoire des municipalités*, consulté le 21 août 2023.

<sup>3</sup> *UNE VISION. UNE VILLE, Urbaine de nature*, Laval 2035, énoncé de la vision de Laval, p. 15.

cette vision à la lumière de l'évolution récente des attentes de la population et des acteurs de l'offre.

Cette démarche s'imposait pour relever les défis que posent la conception actuelle de la proximité, l'évolution quantitative et qualitative de la population lavalloise, les modifications dans l'occupation du territoire et la configuration des milieux de vie, ainsi que la diversification des pratiques de loisir et de leurs modalités. Le Plan directeur doit fournir à l'ensemble des parties prenantes des orientations claires, des stratégies concrètes, des ressources et des outils efficaces.

D'entrée de jeu, il faut savoir que le soutien au loisir de proximité est plus horizontal ou transversal que les approches verticales du déploiement d'activités et de disciplines (sport, plein air, arts, etc.). L'approche horizontale ou transversale, axée sur le profil et les pratiques de la population locale, concerne tout autant la pratique d'activités libres ou organisées que la socialisation (création de liens et réduction de la solitude). On parle de loisir expérience, de loisir « espace public », de troisième lieu et de loisir aux multiples dimensions, moins codé ou régi, mais libre et inventif. La Municipalité a alors pour rôle de déployer un panier de services caractérisé par l'aménagement d'espaces et de structures, l'animation ou le soutien à des événements ponctuels et le soutien professionnel, logistique et financier aux partenaires de la communauté, souvent reconnus en vertu d'une politique spécifique<sup>4</sup>.

*Agora Forum a retenu ce cas parce qu'il incarne une tendance nouvelle dans le domaine des politiques municipales. Cette tendance consiste à orienter et à planifier les actions en fonction des niveaux de services définis par des territoires et des communautés. La démarche de Laval est inspirante à plusieurs points de vue, notamment dans sa façon de dresser le portrait de l'offre et de la demande et d'associer partenaires et population au processus.*

## RÉSULTATS ATTENDUS

Le Plan directeur de l'offre de service en loisir de proximité de Laval aspire à doter le réseau (Ville et partenaires) d'une vision commune du loisir de proximité et à fournir un cadre organisationnel mobilisateur et efficace au service des citoyens. Plus particulièrement, le Plan entend :

- Guider l'offre de service de loisir de proximité selon les caractéristiques de la population et les attentes signifiées par les citoyens;
- Établir un cadre de collaboration avec les organismes partenaires qui ont une responsabilité partagée de déployer des services de loisir public;
- Ajuster le soutien et la concertation des différentes divisions du Service de la culture, des loisirs, du sport et du développement social (SCLSDS) auprès des associations partenaires et des milieux de vie;
- Appuyer et orienter le leadership de la Ville auprès de ce réseau.

## LES FACTEURS QUI INFLUENCENT ET ORIENTENT UN PLAN DIRECTEUR DES SERVICES DE LOISIR DE PROXIMITÉ

L'élaboration d'un plan directeur des services de loisir de proximité se réalise en tenant compte de facteurs en évolution tels que la mission du loisir public municipal, la conception actuelle et urbanistique de la proximité, les orientations et la vision de la Municipalité (dont la gouvernance du loisir public), la perception et la pratique du loisir dans la population (attentes, aspirations et contraintes), l'évolution des acteurs en loisir et qualité de vie que constituent le monde associatif, les entreprises de la société civile et les institutions publiques.

À Laval, l'équipe responsable du Plan et ses partenaires ont examiné et analysé tous ces facteurs, ce qui leur a permis de dégager les enjeux et les défis posés par plusieurs éléments ou composantes de l'action et du système de production et de déploiement de l'offre en loisir de proximité. Le tableau à la page suivante présente un résumé de cet exercice.

<sup>4</sup> Thibault, André (2022), « Éléments d'une politique municipale de la proximité », *Agora Forum*, Association québécoise du loisir municipal, vol. 45, n° 2, p. 7.

# LES FACTEURS QUI INFLUENCENT ET ORIENTENT UN PLAN DIRECTEUR DES SERVICES DE LOISIR DE PROXIMITÉ

## Loisir public municipal

- Identification des acteurs de la démarche

## Proximité

- Définition générale et nature comme espace de loisir, délimitation à Laval
- Nature spécifique de l'offre de loisir de proximité
- Comparables, enjeux et défis de l'offre de loisir de proximité

## Ville de Laval

- Orientations
- Organisation des services en loisir en fonction de l'offre en loisir et du partenariat avec les organismes
- Défis et enjeux à prendre en compte en loisir de proximité

## Population lavalloise

- Composition
- Perception et pratiques de loisir en proximité
- Enjeux et défis posés à l'offre de loisir de proximité

## Partenaires et partenariat

- Contribution à l'offre, enjeux
- Défis de l'exercice du partenariat avec la Ville et avec les groupes à l'œuvre dans les aires de proximité
- Enjeux et défis posés par les partenaires en fonction d'une offre de loisir de proximité complète et du soutien municipal

Photo : Ville de Laval



## UNE DÉMARCHÉ ANALYTIQUE ET PARTICIPATIVE

La démarche pilotée par la Division de la vie de quartier est réalisée en interaction avec les partenaires que sont les organismes partenaires et les unités administratives municipales dont les missions sont complémentaires.

La Division de la vie de quartier s'est d'abord assurée que les objectifs et les méthodes d'élaboration du Plan s'inscrivent dans la trame des orientations, des politiques et des méthodes de la Ville, ce qui lui a permis de proposer une charte de projet définis-

sant les motifs, les objectifs et les étapes de la démarche. Elle a ainsi pu enclencher la démarche comme telle avec la collaboration de certains services municipaux experts (communications, géomatique et statistiques) et des autres divisions du SCLSDS, réunis au sein d'un comité interdivisions.

Un comité composé des organismes partenaires porte la démarche et transmet leurs commentaires, réflexions et recommandations aux diverses étapes, notamment au chapitre de l'interprétation des données.

Cinq grandes étapes ponctuent cette démarche, comme le montre le tableau qui suit.

### DÉMARCHÉ D'ÉLABORATION DU PLAN DIRECTEUR DE L'OFFRE DE SERVICE EN LOISIR DE PROXIMITÉ À LAVAL

#### Préparation et soumission de la Charte de projet aux autorités municipales

- Bilan des justifications de la démarche
- Examen des orientations et politiques municipales
- Relevé des méthodes et protocoles s'appliquant à une telle démarche

#### Analyse du contexte lavallois et portrait de l'offre et de la demande

#### Portrait de l'offre de la municipalité et des partenaires

- Géolocalisation des infrastructures et des producteurs de services
- Relevé des programmes d'activités et des aires de desserte spécifiques à l'offre des associations de loisir de quartier
- Portrait de la demande
- Portrait sociodémographique
- Sondage populaire et bilan de l'utilisation de l'offre actuelle
- Profil des utilisateurs actuels

#### Premier diagnostic

- Intégration des données par aires de desserte
- Analyse de l'adéquation offre-demande
- Dégagement de constats à soumettre à la phase suivante

#### Réflexion stratégique et identification des orientations prioritaires

- Consultation des partenaires
- Consultation intramunicipale
- Consultation de l'expertise

#### Rédaction et adoption du Plan directeur

- Équipe de travail dédiée
- Comité des partenaires

## UNE CONCEPTION INSPIRANTE DE LA DESCRIPTION DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

Contrairement à plusieurs démarches qui identifient les besoins par un sondage ou des consultations où les citoyens expriment leurs attentes comme des clients, la démarche lavalloise identifie les besoins sous plusieurs aspects :

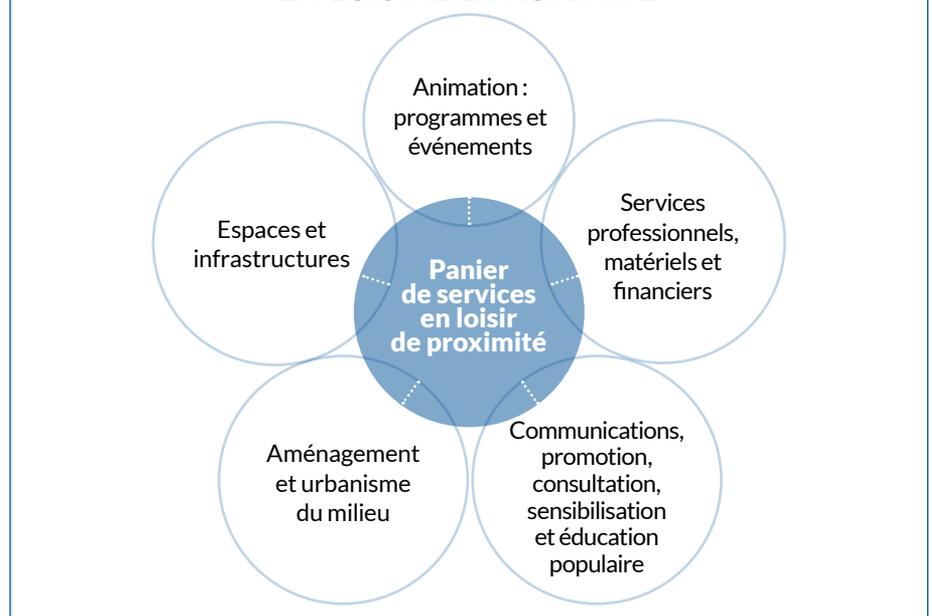
- Les attentes exprimées par la population et distribuées par aires de desserte à partir des points de services identifiés et de leurs caractéristiques sociodémographiques et économiques, et la densité d'occupation des territoires
- Les carences de l'offre mesurées par l'usage actuel des services
- Les zones qui constituent des déserts de desserte
- Les besoins des associations en corrélation avec les services et le soutien de la Municipalité
- Les forces et les faiblesses des partenaires en matière de vitalité et d'adaptabilité
- La capacité des partenaires à couvrir l'ensemble des besoins de la population et des formes de pratiques
- Les besoins des professionnels en accompagnement des associations

Le portrait de l'offre inclut aussi plusieurs dimensions :

- Le profil des producteurs de loisirs
- Le profil des infrastructures et des espaces de loisir
- La nature et les caractéristiques de l'offre spécifique aux associations de loisir de quartier : domaines d'activités, types de pratiques, installations, fréquence et périodicité, tarification, participation, profil de la clientèle et territoire ciblé
- La nature du partenariat : rôle et interaction des acteurs, et entre la Ville et les associations de loisir de quartier
- La nature des mécanismes et de la structuration de l'offre : méthodes d'élaboration et de concertation, nature du réseau et de la mutualisation des ressources, mécanismes d'évaluation d'impact
- La gestion de l'offre : attribution des ressources, procédures budgétaires, veille stratégique, panier de services municipaux, ententes

Le concept d'offre est utilisé de façon globale, incluant toutes les composantes du panier de services municipaux et les services de tous les producteurs de services, qu'ils soient municipaux ou issus de la société civile.

## COMPOSANTES DU PANIER DE SERVICES EN LOISIR DE PROXIMITÉ



## CONCLUSION : UNE TENDANCE FORTE À SURVEILLER

Nul doute que l'approche par niveaux, territoires ou communautés que développe Laval représente une tendance forte dans les politiques municipales actuelles. L'évolution

des pratiques de loisir et de vie des communautés, exacerbée par la pandémie, et une concentration de plus en plus marquée sur la qualité des milieux de vie des gouvernants et des administrations municipales justifient largement cette tendance, laquelle complète l'approche traditionnelle en loisir par disciplines sportives, culturelles et de plein air.

# CADRE DE RÉFÉRENCE

POUR LES CAMPS DE JOUR MUNICIPAUX

## LE SEUL PROGRAMME DE CONFORMITÉ DES CAMPS MUNICIPAUX AU QUÉBEC

- Balises de référence pour les gestionnaires
- Trousse de 35 outils indispensables
- Un label de qualité reconnu et recherché par le public
- Plus de 560 sites adhérents au Québec



Association des camps du Québec

CAMPSQUEBEC.COM



Nous apprenons, nous grandissons, nous essayons, nous recommandons.

## Le jeu nous définit.



### Nos solutions :

- ▶ Instruments de musique extérieurs
- ▶ Stations d'exercices
- ▶ Aires de jeux
- ▶ Surfaces de protection
- ▶ Abris et parasols
- ▶ Mobilier urbain
- ▶ Supports à vélo et station de réparation



[www.abcrecreationqc.com](http://www.abcrecreationqc.com) [info@abcrecreation.com](mailto:info@abcrecreation.com)

1-877-571-4747





HUGO PÉLOQUIN  
directeur adjoint,  
Service des loisirs,  
Ville de Candiac

# LE CADRE DE LA VIE CITOYENNE VILLE DE CANDIAC

## Repenser l'intervention municipale pour assurer la convergence des acteurs et la cohérence des réponses à la population

En septembre 2023, la Ville de Candiac dévoilait un « **cadre de la vie citoyenne** » intitulé *S'inspirer de l'humain*. Bien au-delà d'un titre accrocheur, ce cadre est le résultat d'une démarche innovante dont l'ambition était de reconfigurer l'intervention municipale au bénéfice des citoyens.

Déterminée à mettre le citoyen et ses aspirations à un cadre de vie de qualité au cœur de ses programmes et de ses services, la Ville de Candiac a amorcé une démarche réflexive et collaborative qui constituait une véritable remise en question de son modèle d'action pour assurer une « meilleure cohérence interservices et surtout fournir des réponses cohérentes à l'ensemble de la population candiaoise<sup>1</sup> ».

En effet, bien que la structure de gouvernance municipale actuelle (politiques, programmes, plans) présente plusieurs avantages, elle comporte aussi certaines faiblesses et contraintes qui ont dû être prises en compte dans la démarche d'élaboration du Cadre.

Parmi celles-ci, mentionnons :

- La multiplication des services, divisions et équipes municipales ainsi que leur cloisonnement (travail en silos);
- Les difficultés de communication interne et d'arrimage qui en résultent;
- L'articulation délicate des politiques, programmes et autres plans stratégiques ou plans d'action toujours plus nombreux et variés;
- La variété et l'étendue des échelles d'intervention;
- Le dédoublement des démarches et des ressources mobilisées qui remet en question la capacité de l'appareil municipal d'agir avec efficacité dans un environnement peu agile malgré toute volonté de le désengluer;
- L'absence d'évaluation des politiques, programmes et plans.

## LES COMPOSANTES DU CADRE

Comme tout système, le *Cadre de la vie citoyenne* de Candiac est constitué d'intrants, de mécanismes de planification et de production et d'extrants que sont les réalisations et les interventions municipales.



Photo : Shutterstock.com

<sup>1</sup> Ville de Candiac (2023), *S'inspirer de l'humain, Cadre de la vie citoyenne*, p. 9.

## LES COMPOSANTES DU CADRE

### Les rouages

On appelle « rouages » les éléments, la vision et les cibles à considérer dans l'ensemble des décisions de la municipalité.

### La gouvernance

Structure organisationnelle et décisionnelle qui assure la cohérence des actions et l'adhésion des services à la vision selon les rouages

### Les leviers

Politiques municipales, plans d'action, programmes et projets qui structurent l'intervention municipale

### Le plan d'action

Plan de mise en œuvre du *Cadre de la vie citoyenne* et mise à jour selon l'évolution des données

## LES ROUAGES

L'ensemble des actions de Candiac sont orientées dans le respect des cibles, des capacités et pouvoirs d'action. Elles sont balisées par :

- Les règles, rôles, pouvoirs et responsabilités structurant l'intervention de la Ville de Candiac dévolus par les lois sur les compétences municipales et les champs d'action découlant de la loi faisant des municipalités des gouvernements de proximité qui peuvent agir en leader, partenaire collaborateur et ambassadeur dans les champs qui interpellent la qualité de vie des individus et des communautés;
- Les **17 objectifs de développement durable (ODD)** de l'Organisation des Nations Unies (ONU) adoptés en 2015 dans le cadre du *Programme de développement durable à l'horizon 2030* et intégrés localement;
- Les six facteurs ou enjeux transversaux qui influencent le développement de Candiac et balisent ses actions et ses priorités selon son évolution démographique et culturelle, comme le vieillissement, l'immigration, les effets des changements climatiques et l'appauvrissement de certains segments de la population;

- Les visions citoyennes qui représentent le Candiac souhaité par les 314 citoyens ayant participé aux neuf activités de consultation. Ces visions deviennent autant d'indicateurs du désirable candiacois sur les thèmes que sont les espaces publics, les milieux d'habitation et de vie, le transport et la mobilité, le vivre-ensemble et l'inclusion, la culture et le loisir, la santé, les services sociaux, la sécurité et la réussite éducative.

Cet ensemble constitue les balises qui doivent guider l'utilisation des « leviers » de Candiac dans tous les domaines.

## LA GOUVERNANCE DES LEVIERS PAR LES COMMISSIONS

L'intégration des ambitions locales quant au développement d'un milieu de vie et leur déploiement en actions cohérentes constituent souvent des défis pour les collectivités. À ce chapitre, la Ville de Candiac, dans son *Cadre de la vie citoyenne*, s'est dotée d'interfaces ou de commissions responsables de porter la vision citoyenne et de prioriser les actions à réaliser localement.

Ces commissions, composées d'administrateurs et d'élus, se sont vu confier la mission de veiller à l'intégration et à la mise

Ce cadre a pour intention de créer des ponts et des synergies entre les différents acteurs municipaux et leurs initiatives en assurant la cohérence de leurs actions, en rendant efficient le développement de leviers, en les guidant et en les inspirant au quotidien en ayant l'humain à cœur.

en œuvre cohérente des ambitions locales en favorisant le décloisonnement actif des instances et unités administratives de la municipalité. Dès lors, « la dichotomie entre la vision citoyenne et certains facteurs inéluçables de l'évolution de la Ville nourriront les réflexions<sup>2</sup> ». C'est dans la structure et la culture de gouvernance que s'articulera la mise en œuvre des visions autour des diverses actions.

Chacune des commissions s'est vu attribuer un des thèmes sur lesquels une vision citoyenne a été élaborée, soit les espaces publics, les milieux d'habitation et de vie, le transport et la mobilité, le vivre-ensemble et l'inclusion, la culture et le loisir, la santé et les services sociaux, la sécurité et la réussite éducative.

Ainsi, on se donne des garanties d'adéquation entre les orientations et les actions, entre la vision politique et les opérations administratives, en passant au filtre de la convergence et de l'arrimage des interventions les actions envisagées au bénéfice des citoyens.

## UNE DÉMARCHE MOBILISATRICE

Réalisée sur une période de deux ans, la démarche d'élaboration du *Cadre* a mobilisé de nombreuses parties prenantes, dont des dizaines de professionnels municipaux issus de tous les services. Pour susciter cette implication de tous, la Ville a habilement valorisé leur apport et les a responsabilisés à chacune des étapes, sans égard à leur service d'appartenance. De plus, un ensemble de présentations, d'ateliers, de formations et d'outils de référence ont été déployés afin de faciliter l'intégration du *Cadre de la vie citoyenne* dans le travail de planification du personnel.

Parallèlement, trois organisations ont accompagné et enrichi cette démarche : **Espace MUNI** au chapitre de sa coordination générale, **IC NOVA** à celui de l'organisation et de la réalisation d'activités de consultation ainsi que **L'Escabeau** pour la conception des outils de collecte des données, la collecte elle-même et les analyses.

Ultimes bénéficiaires des retombées de ce cadre, les citoyens ont partagé leurs visions du développement de leur milieu de vie à l'occasion de neuf activités de consultation. L'ensemble des données collectées a permis de définir les rouages<sup>3</sup> ou assises

incontournables qui faciliteront l'identification des leviers d'intervention (politiques, programmes, plans d'action et projets) en mesure de structurer l'action municipale pour de nombreuses années.

Cette démarche était pilotée par un comité formé de conseillers et conseillères municipaux (2), de cadres de services municipaux (3) et de citoyens (7), et soutenu par un comité de coordination issu du Service des loisirs et d'Espace MUNI. Une somme de 85 000 \$ a été investie dans la démarche. Elle ne comprend pas la contribution des ressources municipales.

## STRATÉGIES DE MISE EN ŒUVRE DU CADRE

Diverses actions structurantes identifiées lors de la démarche d'élaboration du *Cadre* permettent de le faire vivre en accord avec les valeurs et la culture organisationnelle qui le caractérisent et de l'actualiser. Des outils ont ainsi été prévus pour sa diffusion ainsi que l'accompagnement des équipes pour assurer la formation continue du personnel et créer de nouveaux leviers cohérents avec la vision du *Cadre*.

Il est également prévu de déployer un plan de mises à jour périodiques des données sur les six facteurs ou enjeux transversaux qui influencent le développement de Candiac afin d'actualiser régulièrement le *Cadre* sur la base des nouvelles statistiques disponibles.

## EN CONCLUSION

Ambassadrice de la vision de ses citoyens, Candiac a voulu rendre cohérente son intervention par l'adoption de son *Cadre de la vie citoyenne*. Ce cadre a pour intention de créer des ponts et des synergies entre les différents acteurs municipaux et leurs initiatives en assurant la cohérence de leurs actions, en rendant efficient le développement de leviers, en les guidant et en les inspirant au quotidien en ayant l'humain à cœur.

Véritable fil d'Ariane, le *Cadre de la vie citoyenne* soutient la mise en place des prochaines initiatives qui seront menées à Candiac en simplifiant notamment leur réalisation. Il offre enfin, par les commissions, l'outil nécessaire pour assurer une représentation directe de la volonté citoyenne. Nul doute que cette ambitieuse démarche en suscitera de nouvelles!

<sup>2</sup> Ville de Candiac (2023), *S'inspirer de l'humain, Cadre de la vie citoyenne*, p. 39.

<sup>3</sup> Il peut s'agir du cadre réglementaire municipal, des enjeux planétaires, de l'évolution des caractéristiques démographiques de la population et des visions des citoyens.



Association québécoise du loisir municipal

## COMITÉ EXÉCUTIF

### PRÉSIDENTE

Janique Letellier, Ville de Laval  
450 978-6888, poste 4900  
j.letellier@laval.ca

### VICE-PRÉSIDENTE

Edith Proulx, Ville de Lorraine  
450 621-8550, poste 255  
edith.proulx@ville.lorraine.qc.ca

### SECRÉTAIRE-TRÉSORIER

Martin Savaria, Ville de Montréal  
438 995-8742  
martin.savaria@montreal.ca

### AUTRES MEMBRES

Bernard Blais, Ville d'Amos  
819 732-6541  
bernard.blais@ville.amos.qc.ca

Valérie Benoit, Ville de Charlemagne  
loisirs@ville.charlemagne.qc.ca  
450-581-2541

---

## SOUTIEN PERMANENT

### DIRECTION GÉNÉRALE

Rémi Richard  
514 252-5244, poste 4  
r.richard@loisirpublic.qc.ca

### RESPONSABLE À LA GESTION FINANCIÈRE

Suzanne Guérin  
514 252-5244, poste 1  
sguerin@loisirpublic.qc.ca

### CHARGÉE DE PROJETS DE FORMATION

Vacant

### CHARGÉE DES COMMUNICATIONS ET DE LA VIE DÉMOCRATIQUE

Line Paquette  
514 252-5244, poste 6  
lpaquette@loisirpublic.qc.ca

### CHEFFE DES PROJETS ET ÉVÉNEMENTS

Hélène Caron  
514 252-5244, poste 7  
hcaron@loisirpublic.qc.ca

### COORDONNATRICE DU SERVICE AUX MEMBRES ET LOGISTIQUE

Monica Andrea Pombal  
514 252-5244, poste 5  
mpombal@loisirpublic.qc.ca

Photo : Shutterstock.com

## REPRÉSENTANTS DES RÉGIONS

### ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Bernard Blais  
bernard.blais@ville.amos.qc.ca

### BAS-SAINT-LAURENT

Martin Gilbert  
m.gilbert@ville.matane.qc.ca

### CAPITALE-NATIONALE

Martin Juneau  
juneau.martin@sbfmc.com

### CENTRE-DU-QUÉBEC

Émilie Hogue  
emilie.hogue@victoriaville.ca

### CHAUDIÈRE-APPALACHES

Véronique Bélanger  
loisirs@lsllet.com

### CÔTE-NORD

Noémie Gauthier  
noemie.gauthier@septiles.ca

### ESTRIE

Marie-Claude Viau  
mc.viau@ville.magog.qc.ca

### GASPÉSIE-ÎLES-DE-LA-MADELEINE

Julie Loubert  
directionloisirs@villebonaventure.ca

### LANAUDIÈRE

Valérie Benoit  
loisirs@ville.charlemagne.qc.ca

### LAURENTIDES

Karine Bourbonnais  
kbourbonnais@saint-eustache.ca

### LAVAL

Sylvain Noël  
s.noel@laval.ca

### MAURICIE

Estelle Paulhus  
epaulhus@ville.latuque.qc.ca

### MONTÉRÉGIE

Nathalie Croteau  
nathalie.croteau@st-hyacinthe.ca

### MONTRÉAL

Amélie Dubé  
amelie.dube@montreal.ca

### NORD-DU-QUÉBEC

Karine Lafrenière  
loisirs@lsq.quebec

### OUTAOUAIS

Christian Riopel  
riopel.christian@gatineau.ca

### SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

Carol Martel  
carolmartel@roberval.ca

---

## ASSOCIATION CANADIENNE DES PARCS ET LOISIRS

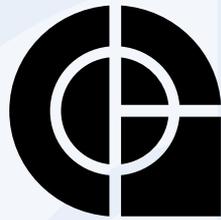
### REPRÉSENTANT DE L'AQLM

Martin Juneau  
juneau.martin@sbfmc.com



ALLIANCE QUÉBÉCOISE  
DU LOISIR PUBLIC

L'AQLM est membre de l'Alliance  
québécoise du loisir public.



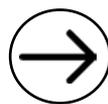
# GUIDES SPORTS LOISIRS

Le site vise à **outiller le personnel des services de loisir municipal**, les gestionnaires d'installations récréatives et sportives, les organismes, les bénévoles et autres intervenants pour améliorer la qualité des aménagements et leur entretien de façon à maintenir une offre d'activités de sports et loisirs de qualité et sécuritaire en tout temps.

Chaque guide présente un contenu théorique et pratique, des illustrations et des vidéos permettant d'optimiser l'aménagement et l'entretien des installations et des espaces de sport et de loisir.

**12 guides et une foule de documents de référence!**

Visitez le :



**guides-sports-loisirs.ca**



**BASEBALL**



**BASKETBALL**



**PICKLEBALL**



**SOCCER**



**SKATEPARCS**



**Projet Espaces**

# 25 ans FORMATIONS Remue-Méninges

Services sur mesure pour les camps et les secteurs de l'éducation, des loisirs et des sports.

- ★ Plus de 30 ateliers de **formation** pour équipes d'animation débutantes à vétéranes
- ★ Plus de 10 ateliers de **formation** pour les **coordonnatrices et coordonnateurs**
- ★ **Sélection du personnel** d'animation et de coordination

**En personne, en virtuel ou en capsules vidéo, une offre à la carte qui répond aux plus hauts standards.**

Propulsé par



Association des camps du Québec

[campsquebec.com/remue-meninges](https://campsquebec.com/remue-meninges)

## AFFICHEZ **VOTRE PUBLICITÉ** DANS CE MAGAZINE!

Line Paquette | 514 252-5244

[lpayette@loisirpublic.qc.ca](mailto:lpayette@loisirpublic.qc.ca)



