

# Moderniser les politiques de reconnaissance : vision requise!

Par André Thibault, professeur émérite

Récemment, nombre de municipalités ont entrepris la mise à jour de leur « politique de reconnaissance ». Une telle politique encadre la plupart des rapports entre la municipalité et les divers organismes et associations œuvrant sur son territoire.

Ce mouvement de modernisation répond à la nécessité de faire face aux enjeux posés par plusieurs changements qui affectent le mandat, le champ d'intervention et la stratégie générale des services municipaux de loisir. L'ampleur de ces changements oblige à remettre en question la vision même du rôle de la municipalité envers les organisations.

Ce bulletin a le propos de décrire et d'identifier les impacts des changements et des enjeux qui influencent les politiques de reconnaissance et de soutien, et d'esquisser diverses options de structure des politiques modernisées.

## 1. Une question de vision du rôle de la municipalité envers les organismes

On le constate, l'histoire des services de loisir municipaux est empreinte de la question : faire, et son corolaire « faire-faire », ou agir comme partenaire et facilitateur?

Dans ce dernier cas, la municipalité, gouvernement démocratique légalement compétenti, fait office de pilote d'un réseau composé de multiples pourvoyeurs de

services publics. À ce titre, elle doit :

- a) Établir une veille collective des besoins de la population, informer les partenaires et convenir avec eux de cibles communes;
- b) Assurer une évolution des programmes et des objectifs en fonction du bien commun et orienter en conséquence ses programmes de soutien dans le respect de l'autonomie des membres du réseau;

- c) Assurer la qualité, la capacité d'agir en réseau et de répondre au bien commun des partenaires.

Dans le cas de la municipalité « premier acteur », la politique de reconnaissance ou d'admissibilité doit définir les modalités ou conditions d'accès des organismes à la liste des bénéficiaires des mandats et des subventions de la municipalité.

On peut ici faire un parallèle avec la liste des fournisseurs ou des entreprises qui font affaire avec elle.

## 2- Les changements structurants de la modernisation

Plusieurs des changements sont structurants puisqu'ils impliquent certains éléments centraux de la politique de reconnaissance, notamment la nomenclature et les qualités requises des organismes admissibles, l'obligation de reddition de comptes, les mécanismes de renouvellement de l'admission et le cadre contractuel des relations avec ces organismes. Au moins six changements demandent particulièrement attention :

### 1) L'élargissement du champ d'action des services

Cet élargissement amène éventuellement à inclure des organismes liés au développement social, à l'environnement et la défense des uns et des autres, pour ne mentionner que quelques exemples. Ces groupes ont-ils la même proximité avec les champs de responsabilités et de compétences de la municipalité? Doivent-ils avoir le même statut d'organismes reconnus?

Il est nécessaire de moduler la nomenclature des organismes. Cette modulation est fonction des compétences et des choix politiques de la municipalité, et peut s'effectuer dans le cadre de la politique ou des programmes de soutien.

### 2) L'obligation de reddition de comptes

L'usage des ressources publiques est de plus en plus conditionnel à une reddition de comptes régulière. La société québécoise exige de la transparence et la prévention des conflits d'intérêts. Elle est intolérante en cas de manquement. Dès lors, tout usage de biens publics doit s'accompagner d'un mécanisme de reddition de comptes et de son corolaire, l'énoncé d'objectifs et de résultats à atteindre.

À ce titre, toute politique de reconnaissance s'apparente à un livre de règles du jeu qui annonce et encadre les protocoles à intervenir entre les organismes et la municipalité. Le piège, c'est la lourdeur des procédures qui risque de transformer des organismes bénévoles en bureaucraties.

### 3) La vision municipale et les politiques populationnelles nouvelles

Depuis les années 2000, les municipalités ont été appelées à se définir et à développer la vision qui anime leurs actions, à élaborer leur plan de match face aux différents groupes qui forment leur population. Elles ont adopté diverses politiques dites « populationnelles » : famille, aînés, enfants, saines habitudes de vie, personnes handicapées, etc.

Dès lors, d'une façon ou d'une autre, les organismes doivent concourir ou accepter de concourir en vue d'atteindre les objectifs fixés dans cette vision et dans les politiques. Leur adhésion doit être affirmée quelque part dans les critères de reconnaissance, et se retrouver explicitement dans les programmes et les ententes de services.

Une telle orientation influence nettement la catégorisation des organismes, ainsi que les tenants et aboutissants du soutien lui-même. Toutefois, elle pose aussi la question du mode d'adhésion et le problème du contrôle de l'atteinte des objectifs. La variable suivante illustre bien les options et les contraintes afférentes.

4) La clarification du statut juridique des contrats et protocoles

Depuis longtemps, les protocoles sont généralement uniformes d'un organisme à l'autre et peu négociés. Or, à Montréal, notamment, on a remis en question cette pratique. Le service du contentieux tend à l'associer à une pratique de sous-traitance, ce qui aura des conséquences importantes sur l'ensemble des rapports avec les organismes, particulièrement les organismes mandatés. La logique de la sous-traitance imposera-t-elle le recours à l'appel d'offres et la perception de taxes sur les biens et services? Amènera-t-elle le privé à but lucratif à répondre aux appels d'offres?

Une autre possibilité se trouve dans la mise en œuvre de programmes de subventions où les organismes candidats doivent démontrer la capacité de leurs projets d'atteindre des objectifs précis et s'engager à rendre compte des résultats escomptés dans un contexte différent de la sous-traitance.

Il en va de même de la formule de coentreprise municipalité-OSBL où deux ou plusieurs partenaires

s'entendent pour atteindre tels ou tels objectifs et le consignent dans une entente de partenariat.

Dans ce cas, la municipalité est un partenaire, non plus une « mandante » à des sous-traitants. Les relations avec les ligues sportives sont souvent de ce type. L'un s'occupe de la programmation, l'autre de la logistique.

5) L'émergence de pratiques spontanées issues de la pratique libre

Cette tendance appelle une souplesse d'accueil et de soutien que les politiques traditionnelles semblent décourager en exigeant, notamment, l'incorporation légale avant tout soutien. Or, le soutien aux pratiques émergentes, aux initiatives plus ou moins spontanées, est généralement perçu, comme dans d'autres secteurs de l'activité collective, comme un investissement dans l'avenir, qui fait partie du processus de mise à jour des pratiques et des services. Par exemple, en matière économique, le soutien aux « start up » en vertu de règles assouplies, l'instauration de fonds de risque et le mentorat montrent que le soutien au développement peut se faire de façon innovante.

En loisir, en vie communautaire et en développement social, l'innovation, l'adaptation et l'expérimentation sont tout aussi incontournables. Dès lors, toute politique de reconnaissance ou d'admissibilité doit prévoir des dispositions de soutien aux initiatives et au développement, et fixer des règles du jeu facilitantes. Il se pourrait qu'il faille inventer une nouvelle formule d'accueil qui accepte une gestion différente des risques, et qui offre un programme particulier de soutien professionnel, logistique, matériel et, le cas échéant, financier.

6) La stagnation et l'obsolescence de certains organismes

Ce secret de polichinelle court depuis longtemps, mais les politiques actuelles ne prévoient pas la « déreconnaissance ». Le processus est complexe sur le plan administratif et, surtout, souvent contrecarré au plan politique. Actuellement, le retrait de la reconnaissance n'est possible qu'en cas de déficience ou faute majeure. Et ce problème est exacerbé quand la municipalité ne reconnaît qu'un organisme par secteur d'activités.

Pourtant, les organisations quelles qu'elles soient ont un cycle de vie reconnu qui va de leur naissance effervescente et parfois peu structurée jusqu'à leur maturité et à leur disparition ou leur obsolescence. Cette dernière phase est tout à fait normale.

Il faut donc que les politiques de reconnaissance incluent des dispositions qui encadrent le retrait ou limitent la durée de l'accréditation et de la reconnaissance, et permettent l'évaluation du rendement de l'organisation. On peut imaginer que la reconnaissance s'appliquerait pour une période limitée et qu'on exigerait une nouvelle démarche au terme de cette période pour soit mettre fin à la reconnaissance, soit la reconduire à certaines conditions. On peut même envisager des programmes de soutien qui préviendraient ou corrigeraient la dégénérescence, et, surtout, qui viseraient une amélioration ou une adaptation continue des organismes.

#### 7) Et plus!

Cette liste d'enjeux n'est pas exhaustive. En voici deux autres.

Les clauses restrictives à l'engagement ou à la participation de non-résidents dans des organismes admissibles vont à l'encontre du fait avéré que de plus en plus de citoyens vivent et agissent dans plusieurs territoires, parce que leur vie sociale, leurs cercles d'amis ou leurs champs d'intérêt se trouvent ailleurs que dans leur territoire de résidence.

Les municipalités qui ne reconnaissent qu'un seul organisme par activité ou par discipline doivent parfois « se contenter » d'organismes moins performants et refuser d'en servir d'autres tout aussi fréquentés et de qualité. Alors, on n'est plus tellement dans la prise en charge par le milieu.

### **3- Nomenclature des politiques modernisées**

Les six enjeux décrits précédemment justifient et influencent, hors de tout doute, le contenu et même la fonction de la politique. Leur ampleur invite à une révision de la panoplie des outils municipaux qui vont de la politique de reconnaissance et des programmes de soutien

aux formules juridiques utilisées pour encadrer les relations spécifiques.

Ce contexte n'admet pas le bricolage. Il oblige à prendre du recul pour établir une vision et des principes directeurs des rapports entre municipalité et organismes. En effet, la politique sera orientée différemment selon la vision que la municipalité se donne de son rôle envers les organismes.

**Aujourd'hui, alors que certaines villes se donnent comme mission le développement des communautés, d'autres, à la lumière de certains des enjeux décrits plus haut, sont incitées à reprendre le contrôle.**

#### **3.1 Les objectifs de la reconnaissance : deux perspectives**

Il semble bien que si l'admission d'organismes répond à des objectifs différents selon que la municipalité se définit comme pourvoyeur ou comme pilote de réseau.

a) L'approche réseau

Dans l'approche réseau, l'admissibilité ou la reconnaissance vise à constituer le groupe de partenaires qui œuvrent au service de la population. La municipalité agit alors comme facilitatrice ou coach du réseau, se faisant garante de la satisfaction des besoins de sa population.

Le réseau est ainsi une alliance d'organismes autonomes orientés vers le service public. Ses membres doivent adhérer à des valeurs communes, et s'engager à participer au réseau pour lui apporter leur expertise et bénéficier de celle des autres.

La politique de reconnaissance identifie des conditions d'admissibilité qui, au-delà du statut juridique et des exigences du fonctionnement démocratique contenues dans la loi des compagnies, cherchent à assurer l'adhésion aux valeurs du service public, notamment l'accessibilité, la participation citoyenne, la sécurité et la diversité.

Elle engage les organismes à participer activement au réseau pour des consultations et des initiatives de vigie des

besoins changeants de la population.

b) L'approche municipalité pourvoyeuse

Ici, la politique de reconnaissance définit les clients ou bénéficiaires des mandats et du soutien municipal, et fixe les conditions d'accès aux services municipaux.

Cette approche a traditionnellement caractérisé les politiques dont les conditions énoncées qualifient le statut des organismes davantage que leur engagement.

### 3.2 Les programmes de soutien

Considérant les facteurs de changement énoncés plus haut et le rôle de facilitatrice et de « productrice de services » de la municipalité, il semble bien que les programmes de soutien de la municipalité puissent être de cinq ordres :

- 1) Programmes d'amélioration continue du fonctionnement et des compétences des membres ou organismes admis. Ex. : formation en gouvernance des organisations ou en recrutement des bénévoles.

- 2) Programmes de financement : subventions de projets ou coentreprise partenariale. Ex. : programme de subventions soutenant les projets de services aux aînés, partenariat avec les équipes sportives.
- 3) Programmes de soutien logistique : espaces, accès au site internet de la municipalité, prêt de local, plages horaires réservées sur un plateau sportif et d'activité physique.
- 4) Programmes de soutien professionnel et stratégique. Ex. : soutien à un organisme pour redresser ses finances et faciliter l'accès à des subventions externes ou pour résoudre une situation litigieuse.
- 5) Programmes de soutien à l'innovation : soutien d'initiatives dont les conditions d'admission sont allégées de façon à engendrer des expériences qui peuvent répondre à des besoins nouveaux ou différents, et devenir pérennes.  
  
Puisque ces programmes doivent se caractériser par leur souplesse et leur adaptabilité, ils ne sauraient être détaillés dans la politique elle-même.

Toutefois, cette dernière doit décrire leurs objectifs et leurs fonctions comme autant d'axes d'action du soutien municipal.

### **3.3 Processus d'admission et gestion de l'admissibilité**

Évidemment, la politique de reconnaissance décrit le processus de demande d'admission, ainsi que le mode d'analyse ou d'examen des demandes et les modalités de la décision. Elle peut, le cas échéant, décrire le mécanisme de renouvellement ou d'appel. Il y va de la transparence et de la crédibilité de la politique.

**La durée de l'admissibilité ne devrait plus être indéterminée, permettant un renouvellement des acteurs et une sortie plus encadrée des organismes.**

Par ailleurs, il est possible d'envisager des admissions

temporaires soumises à des conditions d'amélioration.

Enfin, il est clair que la décision finale appartient ultimement aux autorités élues de la municipalité, soit le conseil municipal ou d'arrondissement ou tout autre groupe désigné par ce dernier.

### **Quelques questions à débattre**

Quelques questions restent ouvertes et semblent trouver des réponses diverses dans les municipalités du Québec.

La première porte sur les catégories d'organismes. Dans certains cas, comme Terrebonne, ces catégories sont inscrites dans la politique, et les demandes d'admission sont faites en référence à ces catégories. D'autres villes considèrent que les programmes devraient identifier leurs groupes cibles et laisser les catégories se modifier au fil des priorités et des besoins

de la municipalité.

Une autre question qui devra être traitée porte sur la nature des ententes et des protocoles : leur mode de négociation et leur contenu, notamment en matière d'engagement de la municipalité, de résultats attendus et d'indicateurs de reddition de comptes. Il est clair qu'un mandat et un programme de subventions sont différents de ce point de vue.

Enfin, la question de devoir admettre tout organisme qui reçoit des services de la municipalité mérite qu'on s'y attarde. En effet, est-il utile d'imposer toute la procédure à un organisme qui désire simplement emprunter un local ou un système sonore? Ne vaudrait-il pas mieux proposer un « contrat » qui ne demande que quelques preuves de qualité, comme l'exige un contrat de location d'auto? Il semble bien que le soutien municipal doive cibler ses priorités.

---

<sup>i</sup> Notamment en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*