

Petit guide de la concertation municipale-scolaire *10 conditions gagnantes*

André Thibault, Ph.D.

Observatoire québécois du loisir en collaboration avec Agora Forum,
magazine de l'Alliance québécoise du loisir public

Le dernier numéro de l'Agora Forum publiait un dossier sur la concertation municipale-scolaire. L'Observatoire québécois du loisir est heureux de rendre en grande partie cet article disponible à tous ses membres.

La concertation municipale-scolaire vit actuellement une remise en question relativement à sa façon traditionnelle de faire. Le compte rendu de plusieurs cas étudiés au *Laboratoire en loisir et vie communautaire* permet de dégager des conditions gagnantes et contemporaines lorsqu'il est question de ce type de concertation.

L'incontournable concertation

La concertation municipale-scolaire apparaît comme toute naturelle en loisir, culture, sport et plein air; comme si ces deux institutions faisaient partie de la même famille. Dans toute famille, il y a des rapports amour-compétition, indépendance-interdépendance; il y a de la solidarité et des conflits. Pourquoi à certains moments, la concertation réussit et à d'autres, on se regarde en chiens de faïence? Quelles sont les caractéristiques de la réussite en concertation municipale-scolaire? Voilà les questions auxquelles veut répondre ce dossier.

En loisir, culture, sport et vie communautaire, le système québécois fonctionne depuis sa création sur la mise en réseau des organismes et des ressources, des programmes et des acteurs. Groupes de citoyens bénévoles, municipalités, commissions scolaires, entreprises privées et, plus récemment, le réseau de la santé et des services sociaux collaborent à la mise en place d'un environnement qui favorise l'expérience de temps libre des Québécois et Québécoises ou utilise le loisir pour améliorer la qualité de la vie et du milieu de vie.

Par ailleurs, persistent depuis longtemps des obstacles à la concertation municipale-scolaire. Citons l'incompatibilité de systèmes comptables, la présence d'acteurs et de décideurs multiples et à plusieurs niveaux (école, commission scolaire, ville, arrondissements), la conscience faible des interdépendances et du « commun » et le faible pouvoir politique des acteurs en loisir. S'ajoute, depuis quelque temps, le glissement de la concertation vers la négociation et les rapports quasi commerciaux. La concertation est-elle devenue une

illusion? Il semble bien que non puisque plusieurs initiatives ont réussi. Pourquoi?

Cette longue expérience de la concertation permet de tirer des leçons pour améliorer nos compétences en la matière et, même, de mettre au point un cadre de référence professionnel pour maîtriser la concertation, ce mode de coopération dans un univers en changement où apparaissent un nombre de plus en plus grand d'enjeux et de partenaires.

Objets de concertation : nombreux, complexes et inévitables

Depuis un demi-siècle, la concertation municipale-scolaire est inscrite à l'agenda public. Si au début, cette concertation signifiait échange d'équipements et d'espaces, au fil des ans, il a fallu relever de nouveaux défis. Aujourd'hui, il y a urgence d'action concertée pour faire face à des problématiques comme le décrochage scolaire, la continuité de services, notamment, en garde des enfants et en activité parascolaire et en stimulation des bonnes habitudes de vie. De plus, la rareté des sources de financement et la désertion des zones rurales ne permettent plus de travailler en parallèle. Citons seulement l'inutile duplication des bibliothèques municipales et scolaires et la fermeture des écoles rurales qui pourrait se ralentir par la concertation des ressources et des équipements communautaires. Comment ne pas soulever la nécessaire concertation des programmes sportifs pour permettre aux jeunes de pratiquer un sport au sortir de l'école ou après le décrochage? Parlons du vieillissement de la population et de la retraite massive des « boomers » qui se mettent à l'exercice, ce qui demandera plus de gymnases alors que les écoles les requièrent davantage avec les programmes sport-études et les

services de garde en milieu scolaire. Dans la brûlante actualité, la concertation municipale-scolaire devient quasiment obligatoire dans l'immense chantier du renouvellement ou de la modernisation des infrastructures en loisir, culture, sport et vie communautaire. Enfin, alors qu'on se questionne sur le renouvellement du bénévolat en loisir, on constate une quasi-absence de concertation municipale-scolaire à propos des activités de bénévolat des jeunes dans les programmes internationaux ou dans certains projets comme secondaire en spectacle. Ce ne sont là que quelques exemples d'objets urgents de concertation municipale-scolaire.

Un dossier rendu possible par une longue enquête menée en concertation

Depuis cinq ans, l'Association québécoise du loisir municipal avec la collaboration de plusieurs partenaires et le concours du Laboratoire de recherche en loisir et vie communautaire de l'Université du Québec à Trois-Rivières a cherché à connaître les conditions de succès et a identifié les obstacles structurant de la concertation municipale-scolaire. Pour dégager les conditions de succès et d'échec, nous avons procédé à l'étude de six cas reconnus comme gagnants et à l'examen sommaire de plusieurs autres, dont celui de Lévis où une démarche concertée a présidé à la construction en PPP du complexe municipal de soccer; un des partenaires est la Commission scolaire.

Avant de procéder aux études de cas, le contexte actuel de la concertation municipale-scolaire a été analysé lors d'un colloque de l'Observatoire québécois du loisir¹ et à l'occasion d'ateliers menées dans le cadre des congrès de la Fédération des commissions scolaires du Québec, de l'Association de cadres scolaires, de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement et de la Fédération québécoise des municipalités. Enfin, l'étude de cas a été pilotée et financée par un comité provincial formé de représentants de ministères et d'organisations québécoises en loisir².

¹ Voir : Les Actes de la journée de réflexion : les défis de la concertation scolaire-municipale, par le Laboratoire en loisir et vie communautaire et l'Association québécoise du loisir municipal (2004) Bulletin Vol 2 #5, https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/pls/public/gscw045a.afficher_sommaire

² Ministères Éducation, loisir et sport. Affaires municipales, régions et occupation du territoire, les organismes Sport-Québec, Conseil québécois du loisir, UQTR, Association québécoise du loisir municipal, Fédération des commissions scolaires du Québec, Conférence des Unités régionales loisir et sport, Fédération québécoise des municipalités, Union des municipalités du Québec

10 lignes directrices

Les lignes directrices, sorte de conditions gagnantes, s'appuient sur les études de cas, les débats des acteurs. De plus, en s'appuyant sur diverses théories et études, il est possible de mesurer la concertation municipale-scolaire en regard des indices suivants:

1. Volonté de se concerter de la part des individus et de l'organisme représenté.
2. Conscience et partage de valeurs, (ex. : accessibilité, qualité, complémentarité) d'objectifs et d'objets communs (ex. : programmes, équipements, suivi de jeunes, etc.).
3. Capacité de satisfaction des intérêts de chacune des parties.
4. Passé commun qui donne confiance, décision claire de mettre de côté les mauvais souvenirs pour repartir à zéro parce que les nouveaux objectifs sont puissants comme motifs de rassemblement.
5. Présence de champions porteurs de la concertation.
6. Existence d'une structure organisationnelle propre à définir et à maintenir les engagements des partenaires.

Voyons ces conditions gagnantes...

1. Jouer le bon jeu et s'y tenir : tout n'est pas concertation

La concertation est un mode de relation entre des partenaires qui a sa finalité propre, ses codes et ses stratégies. Se concerter, c'est discuter pour prendre des décisions, trouver des solutions à des questions communes et, par la suite, s'engager à coopérer dans l'action. La concertation est surtout fondée sur la communication et l'interaction. La concertation ne se décrète pas par protocole, elle se construit par l'échange et la discussion. Elle n'est pas une négociation en vue d'un contrat où le rapport entre les partenaires est davantage un rapport de force.

En conséquence, il est important de distinguer les modes les plus appropriés de relations municipales-scolaires. Bref, si on joue ensemble, il faut être clair sur la nature du jeu et de ses règles. Autrement, il est évident qu'on ne récolte que déception et perte de confiance les uns envers les autres.

Particulièrement dans l'accès aux espaces et équipements, il est fréquent qu'on négocie davantage des contrats de service pour satisfaire les besoins d'un ou l'autre ou des deux partenaires. On ne se

concerte pas pour assurer une utilisation optimale de ressources publiques et collectives.

Dans les années 60 et 70, années de développement, la concertation était plus facile et profitait de l'injection de fonds pour la construction des polyvalentes et des arénas, aujourd'hui, la rareté des moyens financiers et une certaine bureaucratisation ont souvent modifié des rapports de complicité et de spontanéité en rapports beaucoup plus formels. La concertation a laissé place à la négociation. La concertation est passée alors des acteurs de terrain aux contentieux.

2. Regrouper les bons acteurs

Quand un directeur d'école, la présidente du club d'astronomie et l'agent de développement municipal en loisir se rencontre pour trouver un local pour le club, les probabilités de succès sont élevées. Quand le Patro Laval ou le Service animation jeunesse en Outaouais invitent le scolaire et le municipal à se préoccuper de la qualité de la vie des jeunes, la discussion et l'engagement qui suivent sont plus fertiles. Pourquoi ?

Parce que ceux qui portent le besoin ou la problématique et portent les solutions sont présents et interagissent. Parce que la raison profonde de la concertation est au coeur du débat et dans le coeur des acteurs, non les coûts. Parce que la concertation a un sens, qu'on peut développer une vision commune des défis et des solutions et que les engagements qui suivent sont motivés.

Les cas étudiés et plusieurs études antérieures vont dans le même sens : quand les citoyens sont présents ou, à tout le moins, entendu dans la démarche de concertation, la réussite est plus probable.

3. Reconnaître des « champions »

Les six cas étudiés et bien d'autres démontrent unanimement que LA clé du succès est d'abord le fait de personnes, ces « champions » qui ont décidé de promouvoir la concertation et de soigner la relation de confiance avec les personnes et les organisations. Par exemple à Repentigny, sans la directrice de la bibliothèque, rien n'aurait été possible. Ces personnes ne sont pas nécessairement en position hiérarchique ou chargées à l'origine des relations municipales-scolaires, mais toujours près du terrain et des individus participants éventuels ou actuels à la concertation. Leur passion, leur conviction ont été gages de succès.

Pour réussir la concertation, comme tout réseautage efficace, il doit exister un climat de confiance et de réciprocité entre les personnes qui sont les principaux acteurs. Sans ce climat, la méfiance, le non-dit transforme les relations en rapports de forces : c'est un tout autre jeu.

La règle qui découle de cette condition gagnante demande qu'on sache reconnaître et « utiliser » les « champions » qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur de nos organisations.

Au-delà des règles et des systèmes, la concertation a toujours été, sur le terrain, une question de personnes, de «champions» qui ont développé entre eux des relations de confiance, des complicités et un leadership qui puisse faire bouger les institutions.

4. Retenir des enjeux auxquels tous sont sensibles ou développer des méthodes pour sensibiliser

Le succès de la concertation repose grandement sur l'à-propos des sujets et des objets qui mobilisent les participants. Les objets porteurs de concertation sont ceux auxquels sont confrontés *tous* les participants qui voient dans le recours à des partenaires la meilleure voie pour faire face aux défis qui les assaillent. Parce qu'ils hantent la municipalité et le scolaire, pas étonnant que le décrochage scolaire, les saines habitudes de vie ou le financement des projets de construction et l'opération des équipements aient davantage la faveur de la concertation que les espaces pour les camps de jour, par exemple. Dans ce cas, il n'est pas certain que le scolaire soit inquiet et se sente touché. Pour réussir, il faudra non seulement des talents de « champion », il faudra que la question « hante » la Commission scolaire et ne soit pas seulement une demande de la municipalité. Auquel cas, on parlera surtout d'un contrat de service.

Pour satisfaire cette condition de succès, les lignes directrices qui suivent portent justement sur la création d'un environnement qui favorise la sensibilisation des parties.

5. Mobiliser ou lire l'opinion publique

Dans tous les cas de succès, l'opinion publique était sensible aux enjeux et demandait des solutions. Souvent les médias avaient soulevé ces enjeux et des groupes de citoyens s'étaient mobilisés pour réclamer des solutions. Bref, la concertation prend son envol et

mobilise les décideurs quand les enjeux soulevés prennent une dimension publique, quand ce n'est pas franchement politique. Qu'on le déplore ou non, politiquement, on gère souvent par crises.

À bien y penser, l'opinion publique comme stimulant et déclencheur de la concertation permet de rendre visible et de rappeler la mission même du scolaire et du municipal, institutions publiques gérant l'argent du public.

6. Agir surtout au niveau le plus près de l'enjeu

L'expérience, les discussions menées au fil des divers ateliers et l'analyse de cas a montré que plus ceux qui se concertent sont près du niveau où se trouvent les enjeux, plus les solutions et la concertation des partenaires est facile et fait preuve de diligence, de créativité et d'adaptabilité. Concrètement, au niveau des écoles, des arrondissements ou des quartiers, on trouve des solutions et l'on se noie moins dans les procédures. À ce niveau, la conscience des enjeux, la relation de confiance des acteurs et la liberté des leaders sont nettement plus grandes.

Quant la solution se trouve aux paliers supérieurs, la concertation locale permet un meilleur impact sur la concertation de ces paliers.

On peut en faire une règle : la concertation la plus efficace a lieu au premier chef au niveau où surgissent les enjeux.

7. Clarifier l'intérêt commun et les intérêts individuels

Comme disait Yvon Deschamps, « Qu'a ça donne ». La réponse à cette question doit être claire pour les participants pris isolément et dans leur ensemble. Selon la théorie de l'action collective³, les motifs généraux de la concertation tiennent au fait que, reconnaissant leur interdépendance, les acteurs entreprennent une action commune s'ils perçoivent quelques bénéfices. Ils évaluent alors que le coût de cet engagement à travailler ensemble est inférieur de travailler seul. La recherche de bénéfices de la part des participants doit être reconnue et abordée. Ces bénéfices seront souvent différents pour chacun parce chacun est différemment interpellé par l'enjeu commun. Chacun a son angle de prise sur l'enjeu et un mandat propre. Chacun est évalué par ses patrons ou ses commettants en fonction de ces caractéristiques. Dès lors, si le succès de la

concertation se mesure, bien sûr à la solution des enjeux communs, mais aussi au succès de chacun des participants. Par exemple que retire la ville dans la lutte au décrochage ou en rendant ses gymnases accessibles à la population?

Au minimum, la règle consiste à ne pas cacher les intérêts individuels des participants. Au mieux, la règle demande de chercher à les satisfaire : *c'est cela une entreprise gagnant-gagnant.*

8. Établir un plan de travail selon un ordre précis

Approprier l'enjeu commun, établir la vision, les valeurs et les principes qui permettent de retenir une solution, mesurer comment chacun est interpellé par l'enjeu, rechercher la solution ou définir le projet à mettre en œuvre, établir les contraintes et conditions gagnantes à la réussite du projet dans son ensemble et pour chacun des participants, définir les indicateurs de succès, répartir les engagements, les tâches et les coûts de chacun, définir la structure organisationnelle puis, enfin, mais pas avant, convenir d'ententes plus formalisées (protocole). Passer de la vision aux ententes et éviter d'inverser les étapes semble une règle gagnante. Commencer par les avocats ou les comptables, définir les contraintes avant de savoir où l'on va, c'est comme le monde à l'envers.

Dans le cas de renouvellement de protocole, il n'est pas interdit de revenir sur certaines étapes qui ont présidé au protocole: c'est comme refaire son voyage de noce.

9. Prévoir des principes ainsi que des règles de fonctionnement et de communication

Comme toute entreprise collective, certains principes, des règles de débats et une qualité de circulation de l'information sont autant d'ingrédients qui maintiennent la confiance entre les partenaires, même en période de crise.

10. Réussir et célébrer

Enfin, comme le succès engendre le succès, il est important de célébrer et de diffuser les succès de façon à construire entre les acteurs un capital de confiance et un sentiment d'appartenance utile dans l'avenir et à maintenir chez la population une reconnaissance dans la concertation une voie de satisfaction de ses besoins. C'est cela construire le capital humain et social des collectivités en santé.

³Olson, Mancur (1978), Logique de l'action collective, PUF,.

Tout n'est pas réglé

Les dix lignes directrices pour une concertation réussie rappellent qu'il n'y a pas de raccourci dans la concertation qui est d'abord une question de rapport entre personnes qui ont confiance et un sentiment d'appartenance à la collectivité. Bref, c'est une question d'attitude. Ensuite, il y a des exigences de rigueur : si on joue ensemble, le jeu sera d'autant réussi que les règles du jeu seront claires et justes et son déroulement connu et accepté de tous.

Malgré la compétence et la bonne volonté locale, il y aura toujours des irritants venus de paliers supérieurs, comme les taxes aux échanges sans facturation (troc), les rigidités de conventions collectives non négociées dans l'esprit de la concertation des institutions et bien sûr, des individus pseudo-efficaces.