

Où en est-on et où va-t-on en loisir municipal ?

Par **André Thibault**, Ph. D., professeur émérite

Le 21 octobre 2022, l'Observatoire québécois du loisir organisait un séminaire sur invitation pour débattre des enjeux actuels en loisir et nourrir les débats et les observations futures sur le futur du loisir public. Parmi les thèmes abordés, celui de l'évolution du loisir municipal a été traité par un atelier composé d'experts professionnels et politiques de l'univers municipal et de partenaires notamment en santé et en éducation. Ce bulletin constitue une amorce aux débats et aux analyses qui auront cours durant l'année 2023.

Un besoin de cohérence

Les voix sont nombreuses à constater que le loisir public et, particulièrement, le loisir municipal se sont transformés au fil des changements sociaux, politiques et économiques. Les municipalités se sont investies ou ont dû s'investir de plus en plus dans des champs nouveaux, comme le développement social ou le développement durable. De plus, elles ont ajouté des dimensions nouvelles au loisir lui-même: l'offre publique municipale ne sert plus que les disciplines en sport ou en art, mais soutient la pratique libre, les événements récréotouristiques, l'activité physique et les saines habitudes de vie et la vitalité de vie communautaire. De plus, les municipalités développent à grande vitesse le plein air urbain. Tout cela couvre un champ plus large que les activités du catalogue des loisirs. On reconnaît aujourd'hui que l'offre de loisir est tout aussi définie par les infrastructures, les espaces, et par l'urbanisme et l'aménagement du territoire, alors que traditionnellement, ces fonctions étaient dévolues à d'autres unités administratives, les services de loisir se concentrant sur la programmation et l'animation des activités et le soutien aux groupes et associations.

Nombreux sont ceux qui se demandent s'il y a un risque que ces additions changent radicalement le mandat du loisir public municipal et, même, le submergent. On constate que l'intégration des nouveautés et la présence nouvelles d'acteurs qui opèrent hors du contrôle municipal ne se fait pas encore selon

une vision cohérente et unificatrice de la mission de la municipalité, mais que, trop souvent, on se contente d'ajouter les mandats. En somme, on reste à la des enjeux qui émergent sur la place publique et qui tombent dans la cour de la municipalité, telle l'itinérance ou la crise des logements.

Dès lors, les deux questions principalement traitées par l'atelier se formulent ainsi

o On se transforme : où en est-on et où va-t-on en loisir municipal ?

o Quel sera le mandat du service de loisir municipal de demain, comment le nommer et, surtout, le circonscrire de façon organique?

L'angle de la dénomination des services actuels et futurs de loisir.

La recherche de la réponse aux questions peut emprunter plus qu'un angle d'approche.

L'atelier a d'abord exploré l'angle traditionnel de la dénomination et cherché le mot ou le nom qui représenterait le mieux les services municipaux actuels. Les participants se sont demandé s'il fallait ajouter à loisir, sport, culture et plein air, le développement social, les saines habitudes de vie ou le service aux citoyens? Cette approche est utilisée depuis longtemps au Québec.

Dans les années 1968, on a créé le Haut-Commissariat à la jeunesse, au loisir et au sport, en 1979, le ministère du Loisir de la Chasse et de la Pêche et, on a aujourd'hui la direction du ministère de l'Éducation du Québec qui additionne loisir, sport et plein air. Le nom de unités de services municipaux demeure extrêmement variable allant de celui de loisir et vie communautaire, celui de saines habitudes de vie, de loisir culture et sport ou services aux citoyens.

Rapidement, les participants à l'atelier ont vu les limites à additionner les noms. Par ailleurs, ils ont reconnu la tendance à nommer les ministères et les services municipaux selon leur mission plus que leurs champs d'activité. Par exemple, le ministère de l'Éducation ne se nomme pas ministère des écoles primaires et des écoles secondaires. Les Services de pompiers se nomment les services de protection des incendies. On s'est demandé s'il fallait plutôt parler, en loisir, de services de la qualité de vie, de la qualité des milieux de vie, du développement, de la vitalité des communautés ou de la vitalité culturelle et sociale. Ces dénominations s'articulent et s'inscrivent dans un tableau global des responsabilités municipales en vitalité économique, en vitalité territoriale.

Cette dernière piste semble prometteuse parce qu'elle porte une vision. Elle pose cependant l'enjeu de la disparition du mot loisir alors que ce dernier demeure un outil majeur et caractéristique de l'action municipale plus préventive que curative, plus axée sur les aspirations que les carences.

Par ailleurs, un regard sur les étapes de développement du loisir public et municipal montre que ce dernier est aujourd'hui déployé sous plusieurs angles allant du loisir vécu pour lui-même et proposé dans une variété d'activités et de disciplines au loisir vu comme moyen pour atteindre des cibles de bien individuel et collectif, comme les saines habitudes de vie, l'intégration sociale des jeunes, des immigrants et la qualité de la vie communautaire.

Par ailleurs, le loisir n'est qu'un levier à la portée des professionnels et des municipalités parmi d'autres pour atteindre une qualité des milieux de vie. À ce titre, citons le transport et l'aménagement des

milieux de proximité. Il faut toutefois reconnaître que tous ces leviers sont interreliés et font partie d'une approche globale.

En effet, on constate que le loisir municipal s'inscrit dans un plus vaste écosystème dans lequel les municipalités d'aujourd'hui agissent. En effet, alors que traditionnellement ces dernières se concentraient sur les services liés aux biens fonciers, sources presque exclusives de revenus, aujourd'hui la qualité du milieu physique et social de vie s'impose. Actuellement, le loisir est la seule compétence municipale, au sens de la loi, non liée à la propriété d'où sa capacité avérée à fédérer plusieurs aspects sociaux de l'action municipale.

On comprend alors pourquoi est sollicitée l'expertise des services municipaux de loisir et de leur personnel professionnel en interrelation et connaissance de la population dans le vaste champ du service et de l'animation des communautés. Là-dessus, la récente pandémie a mis en évidence les capacités et les compétences des professionnels en loisir à interagir avec la population, la société civile et avec les autres institutions publiques intervenantes comme l'éducation et la santé, notamment en santé publique. Durant la pandémie, on a traité d'itinérance, de banques alimentaires, de sécurité publique, de garde estivale, etc.

Est-ce que tous ces champs d'action deviennent des dimensions de l'offre de services à part entière? Certains doivent-ils être abandonnés et faudra-t-il établir des balises plus précises pour en admettre d'autres. Voilà qui justifie l'approche par l'angle du mandat de la municipalité.

L'angle du mandat municipal

Répondre à la question sur ce que sont devenus et deviendront les Services de loisir municipaux par la recherche d'un nom évocateur fondé sur les additions de mandats semble prématurée et ne pas suffisamment tenir compte de la nature même de la municipalité et de ses compétences propres et partagées et de ses leviers, dont celui du loisir qui ont évolué au fil du temps depuis l'instauration des premiers services municipaux de loisir il y a plus de 50 ans.

En postulat, il faut poser les faits que

- Le loisir public, soutenu par les deniers publics et gouverné par les instances publiques, n'est pas l'apanage de la seule municipalité; la société civile et des institutions publiques comme l'éducation y agissent tout autant;
- Le loisir public, parce qu'il est public, doit évoluer et définir ses mandats au fil des mouvements politiques qui reflètent et interprètent les besoins de la société, des communautés et des individus.
- La nature et la fonction sociale du loisir ont évolué : elles ne sont plus qu'un pendant au travail avilissant et dépendantes des fluctuations du temps libre ni une réalité individuelle comme le laissent entendre les définitions traditionnelles, elles sont aussi économiques, culturelles et sociales.
- Le loisir est un droit aux sens de la Charte des droits de l'homme et un déterminant de la santé au sens de l'Organisation mondiale de la santé : il a un impact majeur en prévention et en développement économique social et communautaire.
- Plus récemment, la loi sur le gouvernement de proximité (2017)¹ 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'.
- Encadrée par un nombre impressionnant de lois du gouvernement provincial (plus ou moins 26), la municipalité agit et intervient au double titre de détenteur de compétences propres définies dans la loi des compétences municipales et comme gouvernement de proximité dans le rôle de pilote du réseau des institutions et des groupes sociaux et économiques qui gardent par ailleurs autonomes.

Voilà qui définit le contexte actuel qui oriente le mandat de ce que nous nommons à ce jour les services municipaux de loisir.

Mandat propre et complémentarité du loisir public municipal.

Dans le contexte décrit plus haut, la municipalité d'aujourd'hui répond à des besoins de société qu'elle doit connaître, agit pour la qualité des milieux de vie (territoire et communauté) et intervient directement dans ses champs de compétence² et indirectement à titre de gouvernement de transversalité et chef d'orchestre qui doit assurer l'action concertée des acteurs de sa communauté envers le bien commun.

C'est dans ce contexte qu'elle utilise les capacités ou bénéfiques du loisir et mobilise un personnel compétent en animation des milieux de vie qui s'intègrent dans l'écosystème municipal affecté à l'aménagement et à la gestion de milieux de vie de qualité du territoire et des communautés.

Dans cet environnement, la municipalité agit aussi comme agent de concertation plus que comme intervenant.

Contrairement aux institutions scolaires et de santé sociale et physique, la municipalité n'intervient pas sur le plan des problématiques individuelles, mais sur ceux de la collectivité. Sa contribution directe en ce qu'on nomme le développement social porte sur le soutien à la structure et à la capacité d'agir des communautés (groupes de la société civile) alors que les instances scolaires et en santé soutiennent l'action clinique ou scolaire des problématiques. Elle n'a pas à soutenir la mission des groupes, mais elle peut faciliter leur existence comme acteur de la vie communautaire en fournissant, par exemple des locaux, des services de communications et des conseils en matière de gouvernance.

Mandat du loisir public municipal : qualité des milieux de vie par le loisir et la vie communautaire

Les champs d'intervention du service municipal

Vie communautaire
vise des cibles de bien commun dont le développement de la vitalité et de la solidarité des communautés et de la capacité de développement des liens sociaux

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

Loisir d'initiative et libre soutenu par des aménagements, des infrastructures et des organismes de promotion et d'information et reconnu par les tendances observées

Aménagement du territoire et qualité de l'environnement

Dans tous les cas, le Service porte l'objectif de la qualité des milieux de vie et agit au nom de la municipalité, gouvernement de proximité, comme pilote du réseau des acteurs dans la municipalité. Selon les champs d'intervention et l'état des lieux, il agira en régie, en partenariat, en impartition, en soutien ou en expert.

Par exemple, en vie communautaire, le service municipal facilitera l'existence des groupes de la société civile et leur interaction, sans pour autant se commettre en soutien à leur mission. En loisir disciplinaire et en loisir d'initiative, champ de compétence municipal reconnu par les lois, le service sera responsable de l'aménagement, de la gestion et du développement des programmes, des infrastructures, des aménagements. Il aura recours au partenariat avec les organisations sans but et avec but lucratif qu'elle pourra mandater et soutenir. Enfin, en aménagement du territoire, il agira 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 offrira directement ou en partenariat des services liés à la qualité des milieux de vie dans les champs de compétence municipal, agira comme agent de développement de la vitalité des communautés et comme agent

de concertation des autres acteurs sociaux et économiques dédiés au bien commun.

Dans ce contexte, la dénomination du Service offre plusieurs options :

- Loisir et qualité du milieu de vie
- Qualité de vie et loisir
- Loisir et vie communautaire
- Loisir et vitalité des communautés
- Vitalité sociale et culturelle

Conditions critiques à la réalisation de cette vision.

Cette vision et sa mise en œuvre ne seront possibles, efficaces et efficientes qu'à certaines conditions

a) La municipalité doit connaître en temps réel sa population, sa composition, les enjeux qui affectent sa qualité de vie, les forces qui y œuvrent et communiquer régulièrement cette connaissance aux parties prenantes et, à titre de pilote des acteurs de son territoire, partager ce savoir.

b) Elle doit pouvoir identifier les indicateurs de la qualité de vie de son territoire et de sa communauté, cibler ses objectifs, ses programmes et ses stratégies et rendre compte des résultats.³

c) Son action doit s'insérer dans des objectifs plus larges de développement durable du territoire et des environnements sociaux.

Les enjeux politiques

La problématique a fait voir un flou et un manque de vision de la part du Gouvernement qui utilise une approche par programme insuffisante pour assurer l'efficacité et l'efficience dans le temps et l'espace. Ce manque de transversalité et d'intégration des politiques et des programmes existe depuis longtemps.

Dès lors, il semble qu'une loi-cadre en loisir, comme dans les autres domaines liés aux compétences municipales, pourrait faciliter la cohérence gouvernementale et assurer une meilleure cohérence des actions municipales comme cela se fait en transport, sécurité, urbanisme, gestion publique. Voilà un chantier à explorer.

Conclusions et suivis.

Ce rapport d'atelier se veut non pas un aboutissement, mais plutôt une amorce à des discussions et à une analyse afin d'étayer les constats et de mesurer les effets et les pistes qui mèneront, ultimement, à une proposition de redéfinition des services municipaux.

Le 24 février 2023, les directrices et les directeurs des dix grandes villes du Québec, réunis en communauté de pratique, ont confirmé que leurs Unités ou Services sont et seront dorénavant axés sur la qualité des milieux de vie et que le loisir est un outil parmi plusieurs pour réaliser leur mission. Dans ce contexte, la municipalité offre des services et des infrastructures dans le champ des compétences municipales et, comme gouvernement de proximité. Elle agit en chef d'orchestre et en partenariat dans plusieurs dimensions de la vie de leurs citoyens. La communauté de pratique a constaté, par ailleurs, que cette fonction de transversalité rencontre des contraintes dans ses rapports avec les différentes structures spécialisées du Gouvernement qui sont encore trop souvent sans réelle coordination entre

elles. Par ailleurs cette nouvelle formulation de la mission municipale oblige à questionner la formation des professionnels et le rapport du Service de loisir avec les unités administratives municipales.

Notes de bas de page

¹ *Projet de loi no 122, (2017, chapitre 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*

² 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. Chapitre C-47.1 LOI SUR LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

³ Il existe plusieurs propositions d'indicateurs en la matière, telles le taux de participation sociale par le nombre de groupes et l'engagement ainsi que les initiatives des citoyens, leur mobilisation, les lieux de rencontres et la sécurité.

Participants à l'atelier

Geneviève Barrière, directrice, AQLP, AQLM.

Marie-France Delage, consultante, ex-DGA, Ville de Sherbrooke.

Denis Marion, président du comité stratégique *Prendre soin de notre* et du conseil d'administration INSPQ

Janique Letellier, directrice-adjointe, Ville de Laval

Estelle Paulhus, directrice, Ville de LaTuque

Jocelyn Pauzé, conseiller municipal et président de la Commission sur la culture, le patrimoine et les sports, Ville de Montréal

Benoit Simard, directeur, Ville de Sorel-Tracy

René Tremblay, ex-directeur, Ville de Lévis

André Thibault, professeur émérite, animateur de l'atelier.