



ANDRÉ THIBAULT  
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.

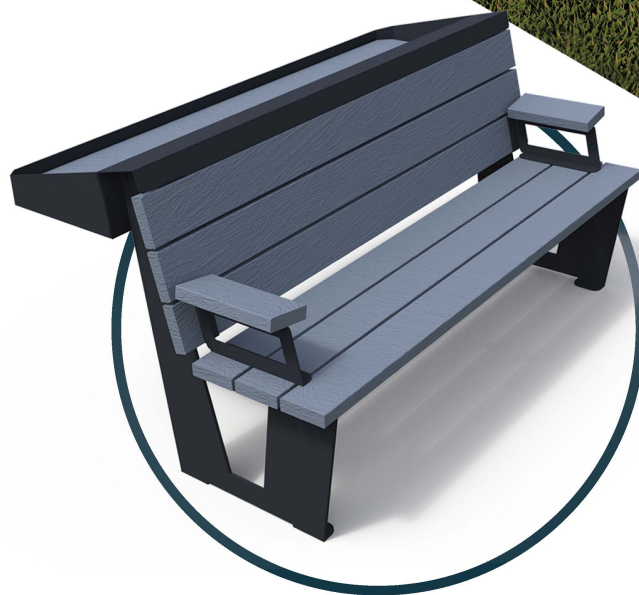
Un cadre de référence (ou politique-cadre) sera utile dans chacun de ces champs du loisir municipal pour définir les objectifs, les valeurs ou principes, les stratégies et les fonctions de la municipalité. Ces cadres de référence s'aligneront sur la vision, les compétences et les fonctions de concertation 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.





# 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

## 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.

AGORA FORUM

Accédez aux éditions précédentes

AQLM Association québécoise du loisir municipal