

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 efficaces¹, il est important de rappeler que les municipalités sont saturées de politiques qui orientent leurs actions.

¹ 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.

² 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.

³ 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 municipales², 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'action³.

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.com 40*

CADRE DE RÉFÉRENCE

POUR LES CAMPS DE JOUR MUNICIPAUX

LE SEUL PROGRAMME DE CONFORMITÉ DES CAMPS MUNICIPAUX AU QUÉBEC

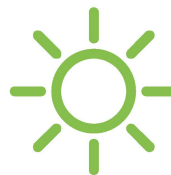
- Balises de référence pour les gestionnaires
- Trousse de 35 outils indispensables
- Un label de qualité reconnu et recherché par le public
- Plus de 560 sites adhérents au Québec

AQLM
Association québécoise du loisir municipal

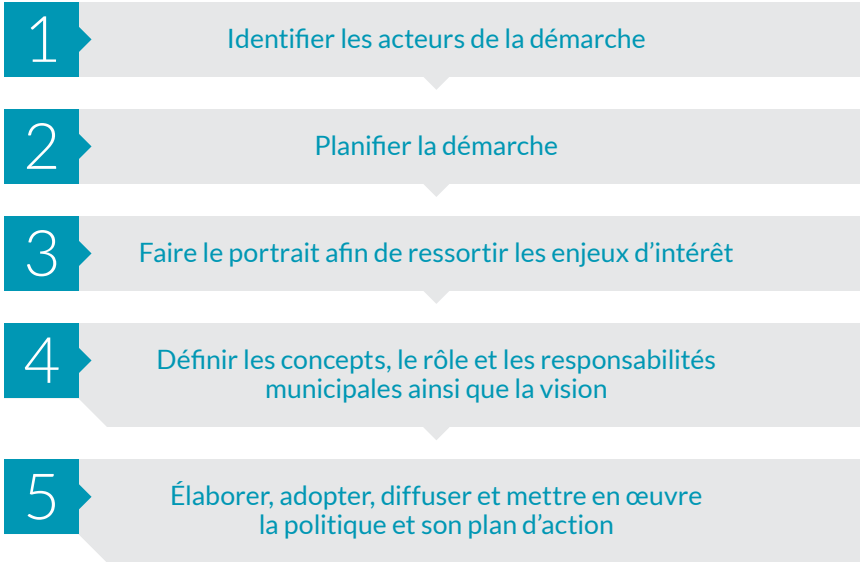


Association des camps du Québec

CAMPSQUEBEC.COM



LES ÉTAPES D'ÉLABORATION



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!

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

AGORA FORUM



Accédez aux éditions précédentes

A grid of 20 magazine covers from Agora Forum, each with a table of contents. The covers include:

- LE LOISIR PUBLIC UN INVESTISSEMENT** (Le loisir public, un investissement en développement économique)
- LA RELEVÉ** (La relève)
- LE CITOYEN AU CENTRE DES DÉCISIONS** (Le citoyen au centre des décisions)
- MUNICIPALITÉ ET MODES DE VIE** (Municipalité et modes de vie)
- LA CULTURE PARTOUT** (La culture partout)
- LA CULTURE PARTOUT** (La culture partout)
- ÉCORESPONSABILITÉ DE LA RÉFLEXION À L'ACTION** (Écoresponsabilité de la réflexion à l'action)
- LE LOISIR, ESSENTIEL À LA SANTÉ** (Le loisir, essentiel à la santé)
- SERVIR AUTREMENT** (Servir autrement)
- BÂTIR L'AVENIR** (Bâtir l'avenir)
- MAIN-D'ŒUVRE** (Main-d'œuvre)
- Animation et services de PROXIMITÉ** (Animation et services de proximité)
- DES COMPÉTENCES EN INFRASTRUCTURES** (Des compétences en infrastructures)

Each cover includes a table of contents with page numbers:

- LE LOISIR PUBLIC UN INVESTISSEMENT**: 16, 21, 28
- LA RELEVÉ**: 24, 30, 40
- LE CITOYEN AU CENTRE DES DÉCISIONS**: 12, 27, 36
- MUNICIPALITÉ ET MODES DE VIE**: 15, 20, 24
- LA CULTURE PARTOUT**: 16, 21, 28
- ÉCORESPONSABILITÉ DE LA RÉFLEXION À L'ACTION**: 13, 16, 25
- LE LOISIR, ESSENTIEL À LA SANTÉ**: 16, 22, 27
- SERVIR AUTREMENT**: 6, 11, 43
- BÂTIR L'AVENIR**: 6, 11, 43
- MAIN-D'ŒUVRE**: 6, 11, 43
- Animation et services de PROXIMITÉ**: 14, 25, 43
- DES COMPÉTENCES EN INFRASTRUCTURES**: 8, 14, 18