

AVEC **PIERRE PRÉVOST,**  
**ÉCONOMISTE ET**  
**PROFESSEUR**  
**ASSOCIÉ AU**  
**DÉPARTEMENT**  
**DE SCIENCE**  
**POLITIQUE**  
**DE L'UQÀM**



Propos recueillis  
 et traités par  
 BENJAMIN BRANGET

# LA COORDINATION ENTRE LES POLITIQUES MUNICIPALES ET GOUVERNEMENTALES

En tant qu'économiste et professeur associé au département de science politique de l'UQÀM, Pierre Prévost se spécialise dans les questions de fiscalité, de finances publiques ainsi que de gouvernance municipale. Il enseigne dans divers programmes universitaires depuis 2000 et a publié trois livres sur le système municipal québécois. Il a aussi été analyste, consultant et gestionnaire municipal au cours des 35 dernières années.

**Agora Forum**  : *Quels rapports les politiques municipales entretiennent-elles avec celles des paliers supérieurs?*

**Pierre Prévost (PP)** : D'abord, il est nécessaire de rappeler que les gouvernements fédéral et provincial sont essentiellement, outre l'exercice de certaines compétences précises et très importantes (qui nécessitent le soutien à des réseaux spécialisés comme l'éducation et la santé), des collecteurs d'impôts et des distributeurs de fonds. Cela leur permet d'intervenir en matière de conceptualisation de politiques publiques et de financement de

programmes ou projets majeurs dans un grand nombre de secteurs d'activités, dont le loisir. En revanche, l'opérationnalisation de politiques publiques est loin de constituer une expertise pour eux, contrairement aux municipalités qui sont mieux équipées pour se pencher sur des enjeux locaux et y répondre efficacement. Ensemble, les politiques gouvernementales et municipales organisent l'action publique dans différents secteurs où des complicités naturelles et des complémentarités existent entre les différents paliers publics.

Cela étant dit, il est intéressant de savoir comment les politiques publiques, comme

Malgré l'ambition des énoncés adoptés, plusieurs politiques demeurent des coquilles vides faute d'un véritable engagement de la Municipalité à allouer des ressources suffisantes pour produire les effets attendus.

celles en loisir, se développent. Les intervenants municipaux interpellent régulièrement les gouvernements supérieurs sur les enjeux qu'ils rencontrent et les initiatives qu'ils déploient sur le terrain. Plusieurs municipalités n'hésitent pas à ouvrir la voie en innovant de façon autonome par des politiques et des actions qu'elles réalisent localement. Ces initiatives émergentes suscitent l'attention d'autres milieux qui leur emboîtent graduellement le pas.

La diffusion de ces innovations pourra éventuellement interpellier un ministère qui, selon son intérêt et ses priorités, s'en emparera et agira en la matière avec l'objectif de les généraliser. Des orientations ministérielles en découleront éventuellement, qui donneront lieu à l'élaboration et la diffusion d'une politique-cadre assortie de différents incitatifs, le plus souvent financiers. Ces incitatifs, généralement des subventions conditionnelles, soutiendront l'atteinte des finalités gouvernementales par la réalisation d'initiatives locales s'inscrivant dans l'esprit de la politique. Ce mouvement descendant, qui se caractérise par une application généralisée de la politique, verra ainsi, des années plus tard, de nombreuses municipalités « adhérer » au contenu de la politique et « s'en s'inspirer » dans leurs actions.

Il faut également mentionner que certaines politiques peuvent émerger directement d'une initiative gouvernementale sur la base d'enjeux que le gouvernement a identifiés et qu'il souhaite lui-même traiter parce qu'il considère qu'elles font partie des priorités à mettre en œuvre pour la société. Lorsqu'elles sont interpellées dans de tels cas, les municipalités agissent simplement comme des « relais » de l'intention gouvernementale.

Dans tous les cas de figure, les gouvernements fédéral, provincial et locaux tentent d'agir de manière complémentaire dans le respect de leurs compétences et attributions respectives. Parce qu'elles disposent d'une connaissance fine de leur milieu, les municipalités constituent des partenaires précieux pour conceptualiser une politique en matière de loisir ou encore pour la faire évoluer. On pourrait même dire que grâce à elles, l'action des paliers supérieurs est non seulement facilitée mais souvent amplifiée. L'exemple parfait en est le budget provincial dévolu au loisir, qui ne représente qu'une fraction de ce que l'ensemble des municipalités québécoises consacre à ce secteur d'activités.

Ⓜ : *Les municipalités ne sont-elles pas trop dépendantes des incitatifs financiers gouvernementaux?*

PP : Les municipalités bénéficient généralement de marges de manœuvre appréciables dans l'identification et la priorisation des besoins locaux en loisir et des réponses à y apporter. En outre, elles financent elles-

mêmes la grande majorité de leurs actions dans ce domaine. À l'intérieur du budget municipal, le « dollar pour le loisir » doit toutefois s'imposer face aux nombreux facteurs qui peuvent chambarder les priorités d'une municipalité (nouvel enjeu local, rythme de développement du milieu, programme politique, capacités de l'administration municipale, catastrophe naturelle, etc.), et il en est ainsi pour tous les services municipaux.

Dans la plupart des secteurs d'activités où elles sont appelées à intervenir, les municipalités évoluent à l'intérieur d'un cadre global où l'État dispose de plusieurs leviers pour guider cette intervention municipale. Certaines lois ou certains règlements ont un caractère obligatoire, par exemple le *Règlement sur les piscines*. Dans d'autres cas – et ici, c'est carrément l'exemple du loisir –, l'État peut, sur une base volontaire, stimuler les initiatives locales rejoignant les finalités de ses politiques en recourant à des programmes de subventions dont l'objectif est de catalyser les investissements municipaux.

En concurrence directe les unes avec les autres pour l'obtention de telles subventions, forcément limitées en argent ou dans le temps, les municipalités revoient parfois leurs priorités afin de s'insérer dans la vision gouvernementale et bénéficier des subventions disponibles.

De manière complémentaire, le gouvernement peut également sensibiliser et mobiliser les municipalités en les influençant à l'occasion de campagnes promotionnelles, discours politiques, stratégies d'influence et autres ententes, ce levier pouvant par ailleurs s'ajouter aux précédents pour renforcer l'impact de son action.

Ⓜ : *Comment garantir le succès d'une politique municipale alors que son élaboration et sa mise en œuvre peuvent être ardues?*

PP : L'adoption d'une politique municipale est rarement une exigence légale. Le plus souvent, ce sont la volonté et la vision de quelques individus membres du conseil ou encore issus de l'appareil administratif qui « contaminent » positivement la Municipalité. Pour autant, plusieurs conditions de succès doivent être rappelées.

### **La municipalité doit s'engager concrètement au succès de la politique.**

Il n'est pas rare de voir des municipalités accumuler des politiques sectorielles ou thématiques sans véritablement engendrer de changements structurants pour leur milieu. Malgré l'ambition des énoncés adoptés, plusieurs politiques demeurent des coquilles vides faute d'un véritable engagement de la Municipalité à allouer des ressources suffisantes pour produire les effets attendus. Au moment de l'adoption,

Photo : Shutterstock.com



## CONCEPT NATURE

Conception - Fabrication - Installation

Bois de cèdre massif ultra résistant et durable

**AIRE DE JEU 18 mois - 5 ans**

**AIRE DE JEU 5 - 12 ans**

**PISTE D'HÉBERTISME**

Conformes à la norme  
CAN/CSA Z614-20



**MOBILIER URBAIN  
CLASSE NATURE**

Espaces publics



**ENTRAÎNEMENT**

Parcours 13 ans et plus  
Circuit Vitalité sur bancs



Conception de plans  
et projets clé-en-main



[ventes@eskairamenagement.com](mailto:ventes@eskairamenagement.com)  
819 472-6520

[eskairamenagement.com](http://eskairamenagement.com)



les élus et directions générales ne réalisent peut-être pas à quel point toute nouvelle politique implique des ajustements des modes de fonctionnement et que sa mise en œuvre requiert des investissements conséquents et des ressources opérationnelles dédiées. Ses implications doivent aussi être comprises, maîtrisées et garanties par l'appareil politico-administratif sur plusieurs années.

### **La Municipalité ne doit pas hésiter à innover et à le faire savoir.**

Le rôle de la Municipalité évolue en réponse aux besoins du milieu. Directement ou indirectement, l'intervention municipale s'étend graduellement à des secteurs qui lui étaient auparavant inconnus. Celle-ci offre dorénavant des solutions à des enjeux collectifs incontournables tels les changements climatiques, l'occupation du territoire, le développement de la personne, celui des communautés, l'intégration de la diversité, la préservation de l'environnement naturel, humain et bâti, la volonté de participation sociale et la recherche de qualité de vie. Ainsi, certaines approches innovatrices méritent d'être diffusées et partagées afin d'inspirer d'autres milieux à passer à l'action en prenant appui sur les expériences et réussites passées plutôt que de réinventer la roue chaque fois.

### **La Municipalité doit s'assurer d'être cohérente dans ses actions.**

Il peut être difficile pour une municipalité d'agir en totale harmonie et sans contradictions ou écarts avec ses nombreuses orientations. Néanmoins, elle doit y tendre et sa direction générale doit être un véritable chef d'orchestre de la conceptualisation, du développement et de l'intégration efficace de toute politique au sein de l'appareil municipal, de ses services et de ses équipes. Son plein engagement, jumelé à celui du conseil municipal, est ici essentiel. Tous doivent pouvoir comprendre et endosser les objectifs que la politique identifie et les cibles qu'elle vise, la soutenir et la promouvoir. C'est un processus d'adhésion qui se nourrit des réussites et bons coups réalisés en cours de réalisation de la politique.

De manière complémentaire, il faut impliquer très tôt les services et les professionnels concernés par la politique en les invitant à identifier les orientations, les actions et les ressources adéquates. Cela est d'autant plus indiqué lorsque la politique ne se limite pas à un seul secteur d'intervention, mais en concerne plusieurs de manière transversale.

### **La Municipalité doit veiller à respecter ses capacités budgétaires et opérationnelles.**

Toute politique municipale est à la fois un vecteur de mobilisation et de démobilitation. Elle est une source de motivation et d'implication formidable pour tout milieu qui prend

part à son développement et bénéficie de ses retombées, pour toute administration municipale qui la pilote et la met en œuvre ainsi que pour tout conseil municipal qui l'adopte.

A *contrario*, elle s'avère démobilisatrice lorsqu'elle s'éloigne du cadre stratégique de la municipalité, qu'elle manque d'ambition ou de ressources, ou qu'elle tarde trop à se concrétiser. Elle peut également constituer un facteur de risque si son élaboration et sa mise en œuvre ne respectent pas les capacités de la municipalité. Précisons ici qu'il est préférable d'avoir moins de politiques, mais que celles qu'on a choisi d'adopter soient pertinentes, cohérentes et adéquatement pourvues en ressources. La transversalité et les croisements que l'on peut observer sur différents enjeux invitent également à les aborder comme un tout et non exclusivement de manière sectorielle.

**AV** : *Pourrait-on dire que les politiques en loisir peuvent servir de modèles?*

**PP** : On constate partout que les secteurs d'interventions municipales s'étendent. Ces interventions s'inscrivent dorénavant dans une multitude de sphères influençant le quotidien des citoyens (mobilité active, sécurité publique, animation des milieux de vie, promotion de saines habitudes de vie, développement social, vie communautaire et associative, etc.). Or, les politiques du domaine du loisir peuvent très efficacement répondre à nombre de ces enjeux locaux parce qu'elles ont souvent un impact transversal. De plus, les politiques en loisir permettent aux municipalités d'innover pour répondre à des besoins variés parce qu'il s'agit d'un secteur d'activités qu'elles maîtrisent depuis longtemps. Le fait qu'elles disposent d'une large autonomie en la matière est extrêmement intéressant et permet de demeurer en lien avec l'évolution des besoins des différents milieux.

Toute politique municipale est à la fois un vecteur de mobilisation et de démobilitation.

