

À la demande de quelques organismes nationaux, dont l'Association québécoise du loisir municipal, l'Observatoire québécois du loisir a conduit cette année une série d'entrevues auprès de travailleurs en loisir et d'élus municipaux¹ dans le but de documenter le sujet des ententes de coopération intermunicipale de loisir impliquant des petites et moyennes communautés. Il s'en est dégagé un processus d'implantation d'une entente de coopération qui offre les meilleures garanties de réussite.

L'ENVIRONNEMENT À PRENDRE EN COMPTE

Avant même le début de toute démarche d'implantation, il y a des facteurs qui déterminent les forces et les faiblesses des territoires. Les besoins de chacun en matière de loisir émergent en fonction de ces forces et ces faiblesses. Les facteurs qui font partie de l'environnement d'une communauté et qui devraient être connus peuvent être regroupés en quelques catégories.

1. Facteurs géographiques et démographiques

La configuration géographique et démographique du territoire affectera les choix de partenaires dans une éventuelle entente. Ainsi, la municipalité qui désire faire de la coopération devrait se poser les questions suivantes :

- Combien y a-t-il de municipalités à proximité de la nôtre?
- La distance entre chacune de ces communautés est-elle raisonnable (moins de 40 minutes en voiture)?
- Quelle est la population de chacune de ces communautés?
- Ma population est-elle concentrée sur mon territoire ou dispersée? Qu'en est-il de la population des autres municipalités?

- Y a-t-il un ou plusieurs grands centres urbains à proximité de ma communauté (plus de 10 000 habitants)?
- Y a-t-il des obstacles naturels importants qui nuisent à l'accès de ma communauté à d'autres municipalités (dénivellation, cours d'eau)?

2. Facteurs sociaux et historiques

Les facteurs humains sont importants à prendre en compte, car ils affecteront le choix des partenaires avec qui conclure l'entente. Deux communautés peuvent préférer travailler ensemble parce que les membres de leurs conseils sont des amis de longue date ou parce que les cultures locales des communautés se ressemblent. Ainsi, les éléments suivants sont à prendre en compte :

- Culture locale des communautés
- Expériences de coopération positives et négatives dans le passé
- Vitalité sociopolitique de chaque communauté
- Disponibilité des services de proximité sur chacun des territoires

La disponibilité des services de proximité pour une communauté permet d'estimer la propension de celle-ci à se déplacer pour obtenir des services. Cela devient un indicateur pertinent dans le choix d'un partenaire de coopération.

¹ L'équipe de recherche a effectué une dizaine d'entrevues semi-dirigées dans les régions suivantes : Estrie, Montérégie, Laurentides, Lanaudière, Chaudières-Appalaches et Centre-du-Québec.

3. Paramètres économiques

La municipalité qui désire faire de la coopération a tout intérêt à connaître certains facteurs économiques, lesquels influenceront sa façon de procéder :

- Quel est le contexte économique local ?
- Quelle est la situation économique des communautés à proximité?
- Existe-t-il des organismes supralocaux ou régionaux qui s'impliquent dans le développement local économique ou celui du loisir qui pourraient apporter une contribution?
- Existe-t-il des programmes gouvernementaux pour le développement local du loisir?

4. L'offre locale de loisir

Finalement, la communauté a tout avantage à bien connaître sa propre offre en loisir et celles de ses partenaires potentiels pour tenter de leur trouver des complémentarités. Ainsi, une analyse des éléments suivants devrait être effectuée :

- Programmation des communautés : rentabilité, accessibilité et achalandage
- Installations et infrastructures de loisir : rentabilité, accessibilité et achalandage
- Ressources humaines et financières engagées en loisir
- Visions locales du loisir
- Réseau-loisir : organismes et associations et leur niveau d'activité.

L'ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR

Les entrevues ont démontré que la démarche de coopération débute souvent à cause d'un changement qui survient dans l'environnement de la communauté. Cet « élément déclencheur » déstabilise la communauté, perturbe son équilibre. Voici quelques exemples d'éléments déclencheurs :

- Un plan d'action régional entre en vigueur qui prévoit des sommes pour faire de la consultation citoyenne ou du développement local.
- Un changement de garde dans un conseil municipal amène une nouvelle ouverture envers le développement et la coopération intermunicipale.
- Un événement ponctuel révèle un besoin criant de la communauté, comme l'effondrement soudain d'un bâtiment très fréquenté par la communauté.
- Une municipalité estimée par ses voisines se lance dans la coopération intermunicipale, incitant les autres à faire de même.

Ces éléments peuvent être prévus ou imprévus, mais peu importe : l'essentiel est qu'ils permettent à la communauté d'identifier un besoin.

L'IMPORTANCE DE LA SENSIBILISATION

Une communauté peut avoir un problème et ne jamais le voir. Parfois, il faudra qu'une personne de l'extérieur pointe le problème pour que la communauté s'en rende compte. C'est le rôle que joue la sensibilisation dans le processus d'implantation.

Mais qui doit jouer le rôle de « sensibilisateur »? Dans nos entrevues, les répondants ont proposé deux réponses : les organismes régionaux et nationaux de loisir au niveau supralocal, et les directeurs généraux des municipalités au niveau local. Ces deux catégories d'acteurs devraient, toujours selon nos répondants, sensibiliser les élus aux bienfaits à long terme des loisirs pour la communauté. Une fois sensibilisés, les élus percevront mieux les besoins en loisir de leur communauté. De plus, ils percevront aussi davantage de besoins.

LES PARTENAIRES IDÉAUX

Certains facteurs sont à considérer dans le choix de partenaires pour une entente.

- Idéalement, choisissez des municipalités qui sont à moins de 40 minutes en voiture de la vôtre.
- Choisissez des partenaires avec qui vous vous entendez déjà bien et avec qui vous avez le goût de travailler.
- Choisissez des partenaires intéressés à travailler à de nouveaux projets collectifs.
- Choisissez, si possible, des partenaires qui ont des besoins complémentaires aux vôtres.

LA MOBILISATION

La mobilisation est l'étape où des acteurs ayant un pouvoir d'action s'engagent à travailler à l'implantation d'une entente de coopération. Ces acteurs sont des citoyens, des comités de loisir ou de bénévoles, des associations locales, des fonctionnaires municipaux et, fréquemment, des membres de conseils municipaux.

La mobilisation ne peut se dérouler sans leader. Celui-ci doit être crédible auprès des groupes et de la population. Il peut être n'importe quel des acteurs mentionnés précédemment, mais souvent, c'est un ou plusieurs membres d'un conseil municipal qui sont porteurs du projet. Dans d'autres cas, c'est un organisme externe régional (CLD, MRC, URLS) qui mobilise les citoyens par des consultations et la production de plans d'action pour le développement du loisir. Le leadership peut aussi être partagé entre plusieurs individus ou groupes plutôt que d'être assuré par une seule personne.

La possibilité d'obtenir un financement externe (subvention, don, commandite, etc.) peut servir de levier à la mobilisation, mais il est préférable que ce ne soit pas la seule source de financement. Les partenaires de l'entente doivent être en mesure de s'engager financièrement.

UNE VISION COMMUNE POUR RÉPONDRE À DES QUESTIONS CLÉS

À ce stade, les futurs partenaires doivent s'asseoir ensemble et négocier les modalités de l'entente. L'environnement des municipalités viendra influencer leurs choix. Selon leur vision, les municipalités devront répondre aux questions suivantes :

- Quel modèle de coopération utiliser?²
- À quelles conditions s'engage-t-on dans cette forme de coopération?
- Quels seront les objets de l'entente?

QUI PAIERA QUOI?

La question de la répartition des charges financières est évidemment primordiale. Les modèles de coopération actuels au Québec ne permettent pas de dégager de consensus sur la répartition idéale. On distingue cependant la répartition des frais d'immobilisation de la répartition des frais de fonctionnement, car il est possible que cette répartition soit différente dans le cadre d'une même entente.

Les frais d'immobilisation sont souvent répartis selon l'une des méthodes suivantes :

- au prorata des populations des municipalités partenaires;
- au prorata de la valeur foncière (RFU) des municipalités partenaires;
- selon la propriété effective des biens immobiliers (et les droits de vote);
- méthode mixte qui combine plus d'une des méthodes ci-dessus.

² Les modèles les plus courants ont été présentés au 3^e Rendez-vous québécois du loisir rural le 7 mai à Contrecoeur. Ce sont : l'entente informelle, l'accord de coopération, le comité intermunicipal de loisir, la régie intermunicipale de loisir, la corporation intermunicipale de loisir et la prise en charge du loisir par la MRC. Ces modèles feront l'objet d'un article dans le prochain numéro d'*Agora Forum*.

De leur côté, les frais de fonctionnement sont fréquemment répartis selon l'une des méthodes suivantes :

- au prorata des populations des municipalités partenaires;
- au prorata du taux d'utilisation estimé ou calculé des ressources mises en commun;
- égalité de contribution;
- méthode mixte qui combine plus d'une des méthodes ci-dessus.

AUTRES MODALITÉS

Durant les négociations, d'autres modalités doivent être établies. La plupart sont légalement obligatoires (marquées d'un *) :

- Durée de l'entente*
- Procédure de renouvellement et de modification*
- Procédure de retrait d'une municipalité*
- Procédure de dissolution et modalités de répartition de l'actif et du passif*
- Responsabilité civile
- Clauses spécifiques aux régies intermunicipales.

MISE EN ŒUVRE ET RODAGE

Quel que soit le modèle choisi, la mise en œuvre d'une entente de coopération exige une période de rodage. Qu'il s'agisse de gestion au quotidien ou de travail sur le terrain, il y a toujours une phase d'adaptation et, dans certains, cas, d'expérimentation.

Certains vont jusqu'à parler d'une période de rodage variant de un à trois ans. L'une des tâches primordiales durant cette période consiste à faire connaître l'entente et ses mécanismes d'application aux citoyens bénéficiaires.

Si on doit engager du personnel, les candidats provenant de l'extérieur devront adapter leur méthode de travail à la culture locale. Ceux provenant du milieu prendront moins de temps à s'acclimater au milieu, mais ils viendront aussi avec quelques inconvénients (risque de parti pris

en cas de conflit, approches préférentielles, disponibilité exploitée, etc.)

L'ENTENTE À L'ÉPREUVE

Une fois la période de rodage complétée, voilà l'entente en mode de réalisation ou d'application quotidienne. Les participants à la recherche ont relevé divers éléments qui favorisent le succès d'une entente de coopération, ainsi que d'autres qui risquent de la faire échouer.

FACTEURS DE SUCCÈS

- Miser sur les offres de loisir préexistantes.
- Veiller à assurer une animation sur chacun des territoires.
- Faire preuve de vision à long terme.
- Insérer la démarche dans le cadre d'un plan d'action pour lequel les citoyens ont été consultés.
- Tendre à l'équité dans la méthode de répartition des charges financières, tout en acceptant d'être flexible.
- Éviter les zones grises (sujettes à interprétation) dans l'entente.
- S'il y a des employés, préciser de qui ils relèvent et à qui ils doivent rendre des comptes.
- Faire preuve de flexibilité selon les circonstances.
- Assurer des communications régulières (entre les partenaires et avec les populations).
- Souligner les réussites.
- Maintenir la sensibilisation des élus aux avantages de la coopération.
- Développer de nouveaux projets de coopération.
- Assumer, chaque partenaire chez soi, ses responsabilités propres en matière de services de loisir (chaque communauté doit rester responsable de la prise en charge du loisir chez soi).
- Respecter la manière de travailler des autres partenaires.

FREINS AU BON FONCTIONNEMENT

- Le personnel quitte son poste après quelques mois seulement.
- La méthode de fonctionnement de l'entente fait l'objet d'interprétations divergentes.
- Ce sont toujours les citoyens d'une municipalité qui doivent se déplacer vers l'autre.
- Un changement de garde au conseil municipal ferme la porte à la poursuite de la coopération.
- L'un des partenaires financiers se retire.
- La confiance entre les partenaires s'effrite.
- Les attentes à court terme sont trop élevées.
- Le personnel engagé n'a pas un mandat clair.
- Il y a trop d'ententes de coopération différentes à gérer en même temps.

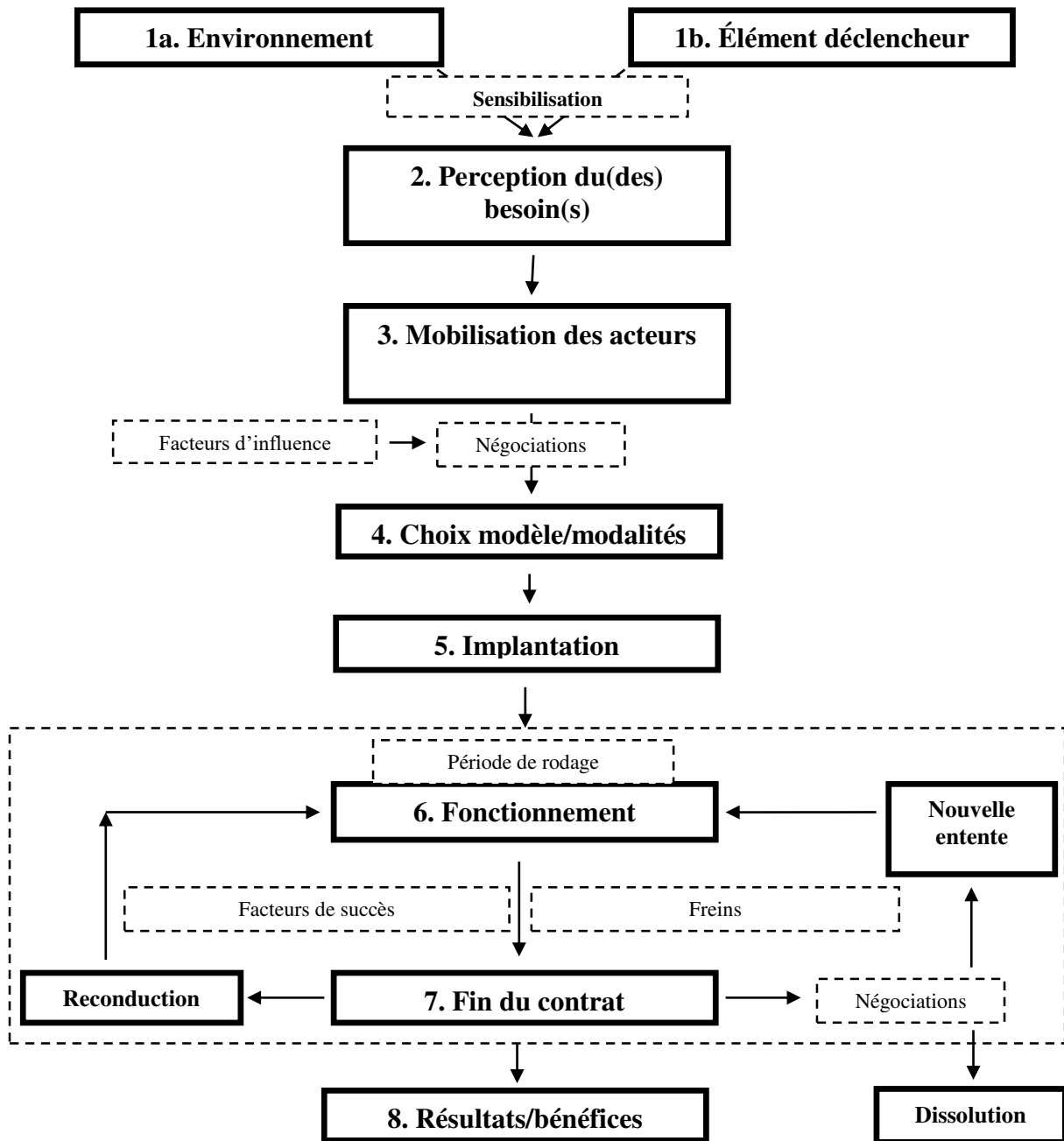
- On ne s'entend pas sur la question de l'accessibilité universelle vs l'utilisateur-payeur.
- Le contexte économique global empêche la mise en œuvre complète de l'entente.

UN PROCESSUS À ADAPTER

Le processus que nous venons de décrire, bien que conçu à partir de certaines réalités du milieu rural, reste un modèle. Selon la situation, certaines étapes pourront être sautées, ou encore on s'attardera à certains aspects qui n'ont été ici qu'esquissés.

De plus, la recherche dans ce domaine ne fait que commencer. Il serait notamment pertinent d'étudier de façon longitudinale les retombées que peut apporter une entente intermunicipale sur un territoire.

Cadre conceptuel : le processus d'implantation d'une entente de coopération intermunicipale en loisir



^A Jocelyn Garneau, étudiant à la maîtrise, Observatoire québécois du loisir