

Les modèles de coopération intermunicipale en loisir au Québec

Par Jocelyn Garneau, étudiant à la maîtrise en loisir, culture et tourisme, chargé de projet, Observatoire québécois du loisir

VOLUME 13, NUMÉRO 1 – 2015

Le Laboratoire en loisir et vie communautaire a effectué en 2015 une recherche exploratoire sur les modèles de coopération intermunicipale en loisir dans le cadre des activités du comité Recherche et Développement de la Table québécoise du loisir rural. Un modèle de coopération intermunicipale est un type d'entente visant à améliorer l'offre de service des municipalités participantes; ce type d'entente peut faire l'objet ou non d'une structure d'encadrement et de gestion. La recherche, rendue possible grâce à quelques partenaires financiersⁱ (voir à la fin du texte), a permis de mener une enquête visant à recenser les différents modèles sous lesquels peuvent se matérialiser les ententes de loisir entre des municipalités. Ce bulletin présente les caractéristiques, avantages et inconvénients des six modèles de coopération intermunicipale observés au Québec.

A. Contexte : on doit travailler ensemble

La population du Québec est majoritairement urbaine, mais près de 25 %, soit environ 2 millions de personnes, vivent en milieu rural. Sur le territoire du Québec, on dénombre 1100 municipalités, dont 1000 comptent moins de 10 000 habitants. Celles de moins de 1000 habitants représentent près de 41 % des municipalités. Cette proportion devrait continuer à diminuer dans les prochaines décennies en raison de l'exode rural continu, du faible taux de fécondité au Québec et du fait que les immigrants s'installent majoritairement en milieu urbain.

Les budgets des municipalités du Québec proviennent majoritairement des taxes foncières, indirectement liées au nombre d'habitants. Par contre, toutes les municipalités ont les mêmes responsabilités : service d'aqueduc, sécurité incendie, protection publique, voirie, loisir. Elles doivent assurer tous ces services, peu importe leur taille. Toutefois, l'offre de certains services à de petits bassins de population peut parfois être difficile à justifier : les coûts fixes afférents à ces services sont énormes par rapport au nombre de citoyens desservis. C'est le cas du service de sécurité publique : la plupart des petites muni-

palités n'ont pas leur propre unité policière. Elles font plutôt appel à la Sûreté du Québec ou, dans quelques cas, à des régies intermunicipales de police. Elles procèdent de la sorte, car elles font face à un problème de *masse critique*.

Dans le domaine du loisir public, les problèmes de masse critique peuvent être de deux ordres : soit une municipalité n'a pas assez de ressources financières pour soutenir une offre en loisir adéquate, soit elle a de telles ressources mais elle ne dispose pas de la masse de population qui puisse répondre à son offre. Par exemple, une municipalité de 1000 habitants a rarement les moyens pour construire un aréna. Et même si elle avait assez d'argent, elle n'a pas assez d'habitants pour utiliser pleinement l'installation et en assumer les frais d'exploitation.

Dans ces deux situations, les ententes intermunicipales de loisir peuvent être une solution.

B. Les conditions de la coopérationⁱⁱ

S'engager dans la coopération ne va pas de soi. Il s'agit d'un processus qui demande du temps et le respect de certaines conditions cruciales. L'entente doit être basée sur la confiance et la

bonne entente entre les partenaires. Or, ce sont des dynamiques qui se développent lentement.

Un sondage auprès des professionnels en loisir de municipalités ruralesⁱⁱⁱ a révélé que les acteurs acceptent de se lancer dans la coopération seulement à certaines conditions. Chaque municipalité (ou ses représentants) peut avoir ses propres demandes ou contraintes.

Les conditions suivantes ont été relevées comme les plus importantes. Dans le sondage, les répondants devaient répondre à un questionnaire présentant une liste de 11 conditions. Ils devaient indiquer, sur une échelle de 1 à 5, à quel point chacune des conditions était importante pour eux. Voici les six conditions qui se sont retrouvées en tête de liste :

1. Conserver de l'animation sur propre territoire.
2. Avoir du poids décisionnel dans le choix des éléments qui seront mis en commun et dans la gestion subséquente de l'offre de loisir commune.
3. La coopération ne doit pas diminuer l'autonomie des partenaires impliqués dans l'entente.
4. Recevoir des services équivalant aux montants investis dans l'entente.
5. La coopération doit permettre d'obtenir un service à un coût moindre pour chacun des acteurs que si ceux-ci se le procuraient individuellement.
6. Dans une future entente, les frais de non-résident devront être abolis.

Ainsi, avant d'entamer des démarches sérieuses, il est primordial que les acteurs exposent les conditions qu'ils jugent essentielles à la coopération. Il sera de la sorte possible de faire ressortir les visions compatibles et, par le fait même, d'identifier avec qui conclure des ententes. Les conditions essentielles à satisfaire détermineront aussi le choix du modèle de coopération.

C. Les objets des ententes

On parle ici de ce qui sera inclus dans l'entente. Quel service sera fourni et par qui? Sur quoi s'entendent les municipalités? La recherche révèle que la plupart des ententes intermunicipales de loisir portent sur l'un ou l'autre des objets suivants :

- Embauche de personnel permanent ou saisonnier en commun
- Entente d'accès à des infrastructures ou à la programmation d'une autre municipalité
- Construction, gestion ou propriété d'une infrastructure en commun
- Partage ou fusion, partielle ou complète, des programmations de loisir
- Promotion et diffusion commune des offres de loisir
- Événements ponctuels organisés en commun
- Prêt de matériel.

Les municipalités devront également s'entendre sur l'objectif de l'entente :

- Fourniture de service : une municipalité ou une tierce partie s'engage, sur une base contractuelle, à fournir un service à une autre en échange d'un service équivalent ou d'une contrepartie monétaire.
- Délégation de compétence : une municipalité demande à une autre ou à une tierce partie d'assumer sa responsabilité en loisir pour une durée déterminée. La municipalité mandataire doit assurer une partie ou la totalité de l'offre de loisir de l'autre, ayant le droit d'effectuer des travaux et de posséder des bâtiments sur le territoire de la municipalité mandante pour la durée de l'entente.

D. Les modèles de coopération

Voici maintenant les six modèles de coopération intermunicipale que l'on peut retrouver au Québec. Vous retrouverez également les avantages et les inconvénients

que pose chaque modèle dans des contextes particuliers.

L'entente informelle

Ce premier type d'entente se distingue des autres du fait qu'elle est négociée entre deux personnes, souvent des permanents en loisir, de vive voix ou par écrit. Nous la qualifions d'« informelle » parce que les conseils municipaux ne l'adoptent pas par résolution. Une telle entente ne donne pas lieu à la création d'une structure. Les permanents en loisir conviennent d'un arrangement qu'ils gèrent ensuite à l'amiable.

Les objets d'une entente informelle sont souvent de nature très mineure, comme un prêt de matériel ou, moins fréquemment, le droit d'accès à des équipements ou la promotion en commun de l'offre de loisir de chacun.

Cet arrangement a un avantage : il se concrétise rapidement, car il évite le processus d'approbation des conseils municipaux. Il donne par conséquent la possibilité de réagir à des imprévus ou de conclure rapidement des ententes qui n'ont pas d'implication itérative.

Par contre, la nature informelle de ce modèle peut susciter des complications dans le cas d'une entente qui engagerait à long terme les municipalités. Fondée uniquement sur la confiance, l'entente peut prendre fin à tout moment si la relation entre les deux individus se détériore. Dans pareille situation, il devient difficile de prouver qu'une entente avait été conclue, car les preuves de son existence sont minces. Il convient donc d'utiliser ce modèle avec prudence, pour des petits objets sans conséquences à long terme ou à caractère non répétitif.

L'accord de coopération

Ce deuxième modèle partage une caractéristique avec l'entente informelle : il ne prévoit pas la création d'une structure décisionnelle pour la gestion de l'entente, car souvent les objets qui y sont convenus ne nécessitent pas la mise en place d'un espace de coordination.

À la différence du premier modèle, ce type d'entente est formalisé par la signature d'un protocole d'entente. Ce modèle est donc plus approprié à des objets comme le prêt de matériel à long terme ou à répétition, des autorisations d'accès aux activités ou aux infrastructures, ou des ententes de diffusion en commun des offres de chacun.

L'avantage de ce modèle est sa simplicité : les acteurs se rencontrent une ou deux fois, conviennent des objets et du modèle, l'un d'eux s'engage à faire rédiger un protocole conforme et ce dernier est signé. Il n'y a pas beaucoup de suivi à faire, car habituellement l'une des municipalités est mandatée pour assurer les opérations liées à l'entente.

Nous pensons que ce modèle ne donne pas lieu à un véritable partenariat de coopération. Il s'agit plutôt de « rendre service » ou de « donner une permission spéciale ». Il n'y a pas ici ce qu'il y a dans les modèles subséquents : la création d'un espace (ou plutôt une structure) de concertation et de discussion.

Le comité intermunicipal de loisir

Il s'agit d'une seconde version de l'entente précédente, mais qui, en plus de préciser des objets spécifiques, prévoit la création d'un comité intermunicipal pour en assurer le suivi et la gestion.

Ce modèle convient mieux quand les offres en loisir des municipalités fusionnent partiellement ou complètement, car les partenaires se dotent d'un espace de discussion pour orienter le développement et la gestion de l'entente. Dans ce modèle, une municipalité est mandatée pour gérer la partie administrative, comme dans le cas de l'accord de coopération.

Les objets qui, selon la recherche, se prêtent bien à un tel modèle sont les mêmes que dans le modèle précédent. Il faut cependant y ajouter la gestion d'une programmation de loisir partagée ou fusionnée, partiellement ou totalement. Par exemple, on pourrait imaginer un comité intermunicipal mis en place pour gérer les ligues supralocales de sport pour les moins de 18 ans.

L'avantage de ce modèle est que la composition du comité intermunicipal n'est pas régie par la loi. Ainsi, les membres du comité peuvent être aussi bien des élus municipaux que des fonctionnaires, le président d'un comité de loisir local ou n'importe quel leader citoyen. Cette possibilité permet de donner du pouvoir à des membres de la société civile au sein d'un « organisme » public.

Par contre, ce modèle est mal adapté à certaines situations : lorsque l'entente prévoit des investissements majeurs ou un grand nombre de municipalités sont impliquées dans la démarche. Le comité intermunicipal manque aussi d'autonomie par rapport au modèle de corporation intermunicipale de loisir, que nous verrons plus loin.

La régie intermunicipale de loisir

Le modèle de la régie intermunicipale de loisir est différent du comité intermunicipal. Au lieu de se fonder uniquement sur la structure des municipalités en place, on crée une régie intermunicipale. En tant que telle, la régie intermunicipale est une entité 100 % publique au même titre que la municipalité. Elle possède cependant un mandat précis, dicté dans un protocole d'entente.

À la différence du comité intermunicipal, la régie est un modèle mieux adapté pour des ententes qui prévoient des investissements majeurs, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, la régie intermunicipale peut engager directement du personnel qui travaillera pour elle. L'administration de l'entente n'a pas à être effectuée par l'une des municipalités partie à l'entente. Par ailleurs, la composition du conseil d'administration est très réglementée : seuls des délégués municipaux, soit des élus, peuvent y occuper des postes avec droit de vote. Aussi, le Code municipal ou la Loi sur les cités et les villes, selon le cas, contient plusieurs articles qui permettent de baliser ce que la régie peut et ne peut pas faire financièrement, ce qui permet un contrôle plus serré des investissements.

Les avantages majeurs de la régie restent son autonomie structurale et sa capacité à gérer de gros investissements. Son inconvénient majeur

est sa lourdeur : le processus de création d'une régie est long et doit être approuvé par le ministre des Affaires municipales. Bien que dans certaines circonstances l'interdiction de donner un pouvoir décisionnel direct à des citoyens puisse être un inconvénient, il peut s'agir d'un avantage en cas d'investissements majeurs.

Le modèle de la régie est tout aussi propice à des ententes qui prévoient la création, la gestion ou la propriété en commun d'une infrastructure majeure qu'à la fusion totale de deux ou plusieurs offres de loisir.

La corporation intermunicipale de loisir

Pratiquement inutilisé au Québec, ce modèle est prometteur, surtout dans les communautés où la sphère citoyenne est fortement mobilisée dans son propre développement régional. Il consiste à créer un OBNL qui s'occupera de la gestion et de l'exploitation d'un ou de plusieurs lieux ou équipements majeurs de loisir à caractère supralocal.

L'un des premiers avantages de ce modèle est la possibilité d'inclure des citoyens dans le conseil d'administration. Un second avantage, exclusif au modèle, est que la corporation peut approuver son propre budget. Dans tous les autres modèles, le budget des ententes doit être approuvé par les conseils des municipalités qui se sont associées. Ainsi, ce modèle représente une solution nouvelle pour les municipalités, s'inscrivant dans le courant du « faire avec ».

L'inconvénient majeur de la corporation intermunicipale est que les procédures constitutives sont lourdes. Il faut également que les conseils municipaux soient prêts à céder une partie de leur pouvoir décisionnel, ce qui ne va jamais de soi.

Le service de loisir à la MRC

Ce dernier modèle est particulier en ce sens qu'il implique un nouvel acteur comme gestionnaire de l'entente : la MRC. En effet, certaines MRC jouent un rôle de plus en plus actif dans le développement local de leur territoire et on peut supposer que le nombre de ces MRC ira en

augmentant avec les nouveaux pouvoirs que celles-ci ont récupérés des CRÉ et des CLD. Quelques-unes de ces MRC considèrent que le développement économique local passe aussi par le développement du loisir.

La MRC a juridiction sur des territoires plus ou moins vastes. Elle a aussi un avantage sur les municipalités : sa vision d'ensemble. Elle dispose d'ailleurs d'un ensemble d'outils et d'un réseau qui lui permettent de cultiver cette vision.

Dans le cas où la totalité (ou la quasi-totalité) des municipalités d'une MRC veulent signer une entente ensemble, il est pertinent d'en confier le mandat de gestion à la MRC, étant donné que celle-ci dispose déjà d'un mécanisme où les maires des municipalités se rencontrent pour discuter d'enjeux communs.

Le désavantage de ce modèle est qu'il ne peut pas être utilisé pour des objets nécessitant une gestion locale, car la structure administrative de la MRC est trop loin du citoyen. Par contre, il peut servir à faire la promotion des offres en loisir de chaque municipalité, à la gestion de l'ensemble des infrastructures à caractère supralocal comme des piscines, ou encore au soutien des organisations de loisir bénévoles du territoire.

E. Quelques commentaires et pistes

Les modèles peuvent être partagés en deux catégories : ceux qui impliquent la création d'une structure administrative pour gérer le partenariat et ceux qui ne l'impliquent pas.

Bien qu'ils constituent des formes de partenariat plus embryonnaires, les deux premiers modèles ont leur utilité. Les ententes informelles permettent de conclure un marché rapidement en plus de ne pas tomber dans la lourdeur des procédés bureaucratiques. L'accord de coopération permet d'augmenter substantiellement la qualité de l'offre en loisir accessible sans avoir à faire l'effort requis par un processus de partenariat plus complet et sans mobilisation importante des milieux. Le premier modèle est en grande partie basé sur la confiance entre les deux parties, mais le deuxième n'en nécessite que peu. L'accord de coopération peut

être utilisé dans une première phase de coopération entre deux municipalités afin qu'elles apprennent à se connaître avant de s'engager plus résolument.

Les quatre autres modèles représentent des formes de coopération plus complètes. Ils incitent les municipalités à se rapprocher et à mettre des ressources en commun pour acquérir des biens collectifs qu'il serait autrement impossible à obtenir, et ils engagent les partenaires dans une structure décisionnelle qui devient un nouvel espace de discussions et de délibérations.

La coopération intermunicipale présente des avantages évidents pour les municipalités qui manquent de moyens, mais, étonnamment, il y a encore peu d'ententes officielles répertoriées au Québec : on en recense une quarantaine, si l'on regroupe en une seule les ententes autour de villes-centres, par exemple à Victoriaville.

Afin d'épauler les professionnels et de sensibiliser les élus et la population à la coopération intermunicipale, l'Observatoire québécois du loisir et ses partenaires rendront bientôt public un ensemble d'outils, incluant un guide d'accompagnement pour l'implantation d'ententes intermunicipales de loisir, un recueil d'exemples de protocoles d'entente, des fiches informatives plus complètes sur chacun des modèles de coopération ainsi qu'une liste des ententes officielles répertoriées et validées au Québec.

ⁱ Le Laboratoire en loisir et vie communautaire remercie le comité Recherche et Développement de la Table québécoise du loisir rural et ses partenaires financiers pour leur soutien : Loisir et Sport Montérégie, l'Association québécoise du loisir municipal et l'Observatoire québécois du loisir.

ⁱⁱ Considérations juridiques : l'établissement d'ententes intermunicipales est un mécanisme encadré par les lois québécoises. Les sources suivantes ont été consultées à partir du site Canlii.org, en date du 25 juin 2015 : Code municipal du Québec, Loi sur les cités et les villes, Code de procédure civile du Québec, Loi sur les compétences municipales, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Loi sur les compagnies, Loi sur la fiscalité municipale. Les informations contenues dans ce bulletin sont à titre indicatif.

ⁱⁱⁱ Données recueillies lors du 3^e Rendez-vous québécois du loisir rural, à Contrecoeur en Montérégie, les 6-7-8 mai 2015, auprès d'un échantillon d'environ 80 travailleurs en loisir. Les données sont indiquées ici à titre indicatif et ne sont pas nécessairement représentatives de l'ensemble des travailleurs en loisir au Québec.