

Service du greffe
Division des élections, du soutien aux commissions et de la réglementation
155, rue Notre-Dame Est, rez-de-chaussée
Montréal (Québec) H2Y 1B5
Téléphone : 514-872-3770
commissions@ville.montreal.qc.ca
www.ville.montreal.qc.ca/commissions

**COMMISSION PERMANENTE SUR LA CULTURE,
LE PATRIMOINE ET LES SPORTS**

Diagnostic du loisir public montréalais

RECOMMANDATIONS

LA COMMISSION PERMANENTE SUR LA CULTURE, LE PATRIMOINE ET LES SPORTS

remercie vivement les organismes, les citoyennes et les citoyens qui ont participé à l'exercice de consultation publique tenu au printemps 2019 visant la production d'un Diagnostic du loisir public montréalais.

Cet exercice représente en quelque sorte une première depuis que la réalisation de l'offre de service de loisir auprès de la population montréalaise a été entièrement déléguée aux arrondissements. Déjà, en 1996-1997, après la parution du cadre gouvernemental en matière de loisir et de sport qui faisait du partenariat le mode d'intervention à privilégier au Québec, la Ville de Montréal avait procédé à une refonte complète de son Service des loisirs et du développement communautaire. À partir de ce moment, dans les neuf ex-arrondissements montréalais, l'offre de service en loisir allait être réalisée intégralement par des organismes, dans un rapport dit de partenariat avec les arrondissements. Plus que des pourvoyeurs de services, ces organismes sont alors devenus le vecteur de la réalisation de la mission de loisir de la municipalité.

Ce virage a eu un impact important pour le déploiement de l'offre de service en loisir à Montréal. Il explique également, dans une large mesure, la disparité actuelle dans les pratiques et modes de fonctionnement des 19 arrondissements (2001), plusieurs des anciennes villes fusionnées ayant conservé – en tout ou en partie – l'offre de certaines activités en régie interne.

Tout en prenant acte de ces différents modes de fonctionnement, la Commission souhaitait identifier les actions nécessaires pour mieux soutenir l'ensemble des arrondissements et des organismes concernés dans la conception, la mise en œuvre et le développement de leur offre de service en loisir, de manière à répondre aux besoins changeants de la population montréalaise.

La réalisation de ce mandat a reposé sur une démarche de concertation préalable à la consultation publique, menée à la fois auprès des équipes en loisir des arrondissements et des services centraux montréalais, ainsi qu'auprès d'organismes partenaires. La Commission tient à remercier toutes les personnes qui ont donné de leur temps pour lui faire part de leurs réflexions et analyses à cette étape de ses travaux.

Pour leur engagement dans cette démarche de concertation, leur disponibilité et la qualité de leur appui, la Commission remercie tout particulièrement M. Marc-Antoine Dionne, auparavant chef de section à l'arrondissement de Verdun et aujourd'hui chef de division, Sports, loisirs, développement durable et social à l'arrondissement du Sud-Ouest et M. André Thibault, professeur émérite de l'Université du Québec à Trois-Rivières et fondateur de l'Observatoire québécois du loisir.

Au terme de ces travaux, la Commission fait les recommandations suivantes au conseil municipal :

CONSIDÉRANT que selon l'article 4 de la Loi sur les compétences municipales, toute municipalité locale (ville ou arrondissement) a compétence dans les domaines de la culture, des loisirs, des activités communautaires et des parcs;

CONSIDÉRANT, tel qu'énoncé dans le Livre blanc de 1979 sur le loisir au Québec, « que le déploiement du loisir public au Québec repose, d'une part, sur la reconnaissance des municipalités comme maîtres d'œuvre de la prestation et du développement des services de loisir à la population et, d'autre part, sur un partenariat avec le secteur associatif du loisir »;

CONSIDÉRANT qu'en vertu de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (article 141), « le conseil d'arrondissement est [...] responsable de l'organisation des loisirs sportifs et socioculturels [et qu'il] peut notamment à cette fin soutenir financièrement des organismes dont le but est d'organiser et de favoriser l'activité physique ou culturelle »;

CONSIDÉRANT, tel que reconnu par la Charte montréalaise des droits et responsabilités de 2006 (article 22), qu'« aux fins de favoriser la jouissance par les citoyennes et les citoyens de leur droit au loisir, à l'activité physique et au sport, la Ville de Montréal s'engage à :

- a) soutenir et faire connaître, avec l'appui des partenaires du milieu, une offre de services diversifiée et complémentaire répondant aux besoins évolutifs de la population et promouvoir un mode de vie actif;
- b) aménager des parcs, des infrastructures de loisir, d'activité physique et de sport de qualité, répartis équitablement en fonction des besoins évolutifs des milieux de vie;
- c) favoriser l'accessibilité aux activités et aux équipements collectifs »;

CONSIDÉRANT, tel que reconnu dans la Déclaration de Québec (2008), que le loisir contribue à la qualité de vie et à la santé des personnes et de leur communauté tout autant qu'à leur développement social, économique et culturel;

CONSIDÉRANT que de tout temps, l'investissement municipal en loisir a servi de levier pour générer une contribution substantielle de la collectivité au service public, une ville encaissant en moyenne, pour chaque dollar investi en loisir et culture, 29 cents de revenus, ce qui en fait la proportion la plus élevée des contributions des services municipaux¹;

CONSIDÉRANT, tel que reconnu par la Politique de développement culturel 2017-2022 de la Ville de Montréal, que la pratique artistique amateur et le loisir culturel sont des outils de persévérance scolaire et de développement de l'estime de soi;

CONSIDÉRANT l'importance du loisir public pour le vivre-ensemble et pour son apport à l'exercice de la citoyenneté de chacun, notamment des nouveaux arrivants;

CONSIDÉRANT que le loisir public est un puissant vecteur d'inclusion sociale, de rétention des familles et de développement de la qualité de vie des quartiers;

CONSIDÉRANT que la pratique du loisir sous toutes ses formes permet de réduire les inégalités sociales de santé;

CONSIDÉRANT que l'accessibilité est la valeur au cœur du loisir public, qu'elle soit de nature économique, physique, géographique, spatiale, temporelle, communicationnelle ou autre;

CONSIDÉRANT l'importance d'une offre de loisir diversifiée, de qualité, de proximité, accessible à tous les Montréalais et Montréalaises et adaptée aux nouvelles réalités de la population (changements dans la structure de temps libre, évolutions démographiques, etc.);

CONSIDÉRANT les enjeux et défis rencontrés par le réseau des partenaires montréalais dans le déploiement de cette offre, tels qu'identifiés dans les mémoires déposés en consultation publique,

la Commission recommande à l'Administration de :

1. Développer et affirmer une vision montréalaise du loisir public

- R1** En concertation avec les arrondissements, élaborer une vision montréalaise du loisir public qui soit mobilisatrice, novatrice, représentative des besoins des citoyennes et citoyens de tous âges, respectueuse de la diversité montréalaise et qui reconnaisse le loisir comme un vecteur fort de développement des quartiers.
- R2** Faire en sorte que cette vision se traduise par la mise en place d'une Politique du loisir public à Montréal et d'un Plan d'action, tous deux développés avec la participation des arrondissements et des organismes partenaires.

¹ Source : André Thibault, « Le loisir public : un investissement en développement économique », *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir*, vol. 12, no 12, décembre 2015, p. 3,

2. Mieux soutenir les arrondissements dans leur rôle de maître d'œuvre de l'offre de loisir public à Montréal

CONSIDÉRANT que le service de loisir municipal en est un de proximité, qui permet un lien direct avec la population;

CONSIDÉRANT les résultats de la réflexion stratégique sur l'action municipale en culture, sport, loisir et développement social (CSLDS) menée en 2015 par la Ville et ses arrondissements (rapport Divay), et notamment le fait que :

- les caractéristiques socioéconomiques des arrondissements, leurs pratiques partenariales et les modalités de développement de leur offre de service varient grandement de l'un à l'autre;
- peu d'arrondissements peuvent assurer à même leurs ressources propres le développement des expertises et les nouveaux investissements en équipements qui seraient nécessaires pour permettre un accompagnement plus habilitant des partenaires et une adaptation aux nouvelles tendances;
- pour le traitement de certaines problématiques, une approche interarrondissements apparaîtrait comme une « stratégie pragmatique et efficace »;

CONSIDÉRANT que la journée de réflexion tenue le 12 mars 2019 dans le cadre de l'élaboration de ce diagnostic, et qui réunissait des professionnels en loisir des services centraux et des arrondissements, a entre autres mis en lumière l'impact des exigences actuelles de reddition de comptes sur la qualité de la relation que les équipes en arrondissement entretiennent avec les organismes de loisir œuvrant sur leur territoire (lourdeur des processus, énergies requises, utilisation non optimale des compétences du personnel, etc.);

CONSIDÉRANT les résultats du sondage déployé suite à cette rencontre auprès du personnel en loisir de la ville centre et des arrondissements et qui révélait tout particulièrement l'intérêt de développer des outils de gestion communs aux arrondissements, dans le respect de leurs spécificités propres;

CONSIDÉRANT que plusieurs intervenants entendus lors de la période d'audition des mémoires ont relevé un manque d'harmonisation dans les pratiques des instances municipales avec lesquelles ils collaborent et suggéré de doter la Ville d'une unité administrative dédiée au loisir public;

CONSIDÉRANT l'engagement pris en mai 2018 par la Ville de Montréal « de poursuivre ses travaux en cours en vue de livrer, à court terme, une solution numérique optimisée de gestion et de suivi des demandes de subvention afin de simplifier les processus administratifs pour les organismes à but non lucratif (OBNL) et les aider à se concentrer sur leur mission » (résolution du conseil municipal CM18 0711);

CONSIDÉRANT qu'il est essentiel d'être à l'affût des nouvelles tendances et pratiques en matière de gestion, d'offre d'activités, de partenariats, d'utilisation d'infrastructures et d'équipements, dans une perspective de service public auprès des Montréalaises et Montréalais,

la Commission recommande à l'Administration de :

R3 Dans une perspective de soutien au développement de l'expertise en arrondissement, constituer une unité administrative centrale dédiée au loisir public dont la mission serait entre autres de définir des orientations communes en loisir, de favoriser des arrimages sectoriels et d'élaborer des mesures d'évaluation. Cette unité aurait ainsi comme mandats prioritaires de :

- Revoir, en collaboration avec les arrondissements et les services centraux concernés, les mécanismes de reddition de comptes permettant de répondre aux recommandations du Vérificateur général en matière gestion des contributions financières² tout en visant une harmonisation et une simplification des pratiques, des processus et des formulaires à remplir;
- Assurer l'inclusion, dans ces mécanismes de reddition de comptes harmonisés, d'indicateurs permettant de prendre la mesure des retombées *qualitatives* des contributions financières versées aux organismes de loisir, notamment pour le développement social dans les communautés concernées;
- Veiller au développement d'expertises communes, entre autres en matière de formation du personnel et des bénévoles et de développement des compétences de la main-d'œuvre, en tenant compte de l'alourdissement de la tâche de plusieurs, à commencer par les animateurs de camps de jour;
- En s'inspirant des meilleures pratiques dans ce domaine, élaborer une stratégie générale de soutien aux arrondissements afin qu'ils puissent mettre en place un service d'accompagnement aux organismes de loisir dans leurs activités de recrutement de bénévoles;
- Moderniser les stratégies de promotion et de communication en lien avec l'offre de service de loisir disponible sur le territoire de la Ville de Montréal, au bénéfice de la population montréalaise (données ouvertes, géolocalisation des installations, calendrier unique, etc.);
- Réaliser une étude sur les besoins et procéder à une planification proactive de la dotation d'infrastructures et d'installations municipales en matière de loisir, sur la base d'un indice relatif aux zones de desserte des installations (à l'image de celui existant pour les aréna, les piscines ou les bibliothèques);
- Explorer la possibilité d'éliminer les barrières territoriales et les tarifications distinctes entre les arrondissements pour faciliter les inscriptions aux activités pour toutes les résidentes et pour tous les résidents montréalais;
- En collaboration avec les arrondissements, convenir de normes de qualité à exiger dans tous les camps de jour sous la juridiction de la Ville de Montréal, sur la base du cadre de référence de l'Association des camps du Québec, et faire de même dans les programmes d'activités de loisir;

² Vérificateur général de la Ville de Montréal, *Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015*, chapitre 4.2 « Attribution des contributions financières ».

- Améliorer le déploiement du Programme d'accompagnement en loisir de l'île de Montréal (PALÎM) afin de mieux répondre aux besoins des familles concernées, notamment en soutenant les arrondissements et/ou les organismes dans le recrutement et la formation des accompagnateurs et accompagnatrices;
- Assurer une veille de l'évolution des besoins de la population montréalaise et des pratiques émergentes en matière de loisir.

R4 Mettre sur pied une « Table en loisir », instance consultative et de partage d'expertise qui, d'une part, serait constituée de membres issus à la fois de la ville centre, des arrondissements et des milieux associatif et institutionnel (tout en assurant une représentativité géographique et sectorielle) et qui, d'autre part, intégrerait les mandats de l'actuelle Table municipale des camps de jour.

3. Mieux soutenir les organismes de loisir dans leur rôle de partenaires dans la planification et la réalisation de l'offre de service

CONSIDÉRANT que depuis plus de 50 ans, les Montréalaises et Montréalais s'impliquent massivement et bénévolement dans l'organisation de leurs activités de loisir en créant des milliers d'organismes à but non lucratif ayant pour mission principale la pratique du loisir, qu'il soit de nature récréative, culturelle, de plein air, sportive, scientifique ou autre;

CONSIDÉRANT que 75 % de la programmation municipale en loisir organisé est aujourd'hui offerte par des organismes partenaires³;

CONSIDÉRANT, tel qu'indiqué dans le dernier rapport de l'Institut de la statistique du Québec, que les organismes de loisir composent l'un des cinq grands secteurs de l'économie sociale au Québec;

CONSIDÉRANT, tel que reconnu dans le rapport Divay, que la relation partenariale est fondamentale pour assurer la viabilité des OBNL;

CONSIDÉRANT, tel que reconnu par le personnel en loisir dans le sondage interne déployé dans le cadre du présent exercice, qu'il est important d'intervenir pour soutenir les organismes afin qu'ils puissent adapter leur offre de service aux besoins évolutifs de la population;

CONSIDÉRANT l'ancrage exceptionnel des centres communautaires de loisir dans leur milieu et le rôle fondamental qu'ils jouent en matière de progrès social;

CONSIDÉRANT l'expertise développée par les organismes partenaires en matière de loisir municipal;

CONSIDÉRANT les défis auxquels sont confrontés les organismes de loisir en matière de recrutement de personnel et de bénévoles, de financement et d'accès aux infrastructures et équipements nécessaires au déploiement de leur offre de service;

³ Source : Direction des sports, Service des grands parcs, du Mont-Royal et des sports.

CONSIDÉRANT que les organismes de loisir ne bénéficient d'aucun programme pour leur permettre de financer leur mission;

CONSIDÉRANT la qualité de la relation que la plupart des organismes ayant participé à la consultation entretiennent avec les équipes avec lesquelles ils collaborent en arrondissement,

la Commission recommande à l'Administration de :

R5 Tout en reconnaissant l'importance de l'autonomie dans la gestion des organismes de loisir, réintégrer la notion de partenariat dans les modèles de convention.

Et faire en sorte que les lignes directrices guidant le partenariat en loisir public montréalais et les relations qui en découlent soient redéfinies, afin de donner lieu à une vision partenariale renouvelée, laquelle se reflétera dans les conventions.

R6 Faire des représentations auprès du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) pour permettre aux organismes de loisir de bénéficier d'un financement à la mission (tel le Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) du ministère de la Santé et des Services sociaux).

R7 Favoriser la participation des organismes partenaires à la planification de l'offre de service en loisir dans leur arrondissement (établissement des objectifs, des standards et des cibles, création de nouveaux programmes, etc.).

R8 Conformément à la nouvelle Politique d'approvisionnement responsable et équitable de la Ville de Montréal et aux engagements qui en découlent, intégrer aux processus d'appels d'offres publics visant la gestion des programmes et des bâtiments publics de loisir des critères qui permettraient, à qualité équivalente, de favoriser les OBNL.

R9 Travailler en concertation avec les organismes partenaires pour définir et développer des stratégies de valorisation de la main-d'œuvre et de l'action bénévole en loisir.

R10 Soutenir les organismes partenaires dans l'adhésion au Programme DAFA (diplôme d'aptitude aux fonctions d'animateur).

CONSIDÉRANT le manque criant d'infrastructures et de lieux de pratique dédiés au loisir sur le territoire de la Ville, et notamment de locaux adaptés aux besoins de tous les Montréalais et Montréalaises;

CONSIDÉRANT la reprise progressive par les commissions scolaires de l'île de Montréal de leurs immeubles excédentaires actuellement occupés par des organismes de loisir et l'instabilité qui en résulte pour le développement et le maintien de la qualité de l'offre de service en loisir dans certains secteurs;

CONSIDÉRANT l'entente de principe conclue par la Ville de Montréal avec le MEES et les cinq commissions scolaires montréalaises en vue de donner accès d'une manière réciproque aux infrastructures scolaires et municipales;

CONSIDÉRANT, tel que reconnu dans le rapport Divay, l'importance de renforcer la concertation intersectorielle,

la Commission recommande à l'Administration de :

- R11** En concertation avec le gouvernement du Québec et avec les commissions scolaires, entreprendre une démarche menant à une stratégie d'action sur l'utilisation optimale des locaux publics et les besoins non comblés en matière de loisir, y compris ceux des camps de jour et des camps de jour spécialisés.
- R12** Assurer une communication fluide au sujet des perspectives nouvelles d'accès aux installations scolaires dont certains organismes pourraient bénéficier grâce à la signature de l'entente de principe conclue avec les commissions scolaires et au terme de la négociation des ententes locales qui en découlent.
- R13** Mieux structurer l'accompagnement aux organismes de loisir touchés par des relocalisations survenant en raison d'une reprise d'immeuble ou de toute autre situation exceptionnelle.
- R14** Solliciter l'appui du gouvernement du Québec pour la constitution d'un fonds d'urgence de relocalisation pour ces organismes.
- R15** Dans une perspective de complémentarité et de continuité de services, établir des ententes de services avec chacun des Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) desservant les arrondissements montréalais afin que l'expertise et les ressources du réseau de la santé soient mises à la disposition des organismes de loisir, notamment le programme des camps de jour, tout comme elles sont à la disposition des écoles au cours de l'année scolaire.

4. Reconnaître l'importance du loisir pour toutes et tous

CONSIDÉRANT l'engagement pris par la Ville de Montréal dans sa Politique municipale d'accessibilité universelle (2011), « d'intégrer l'accessibilité universelle à toutes les étapes de décisions et de mise en œuvre des diverses activités municipales »;

CONSIDÉRANT que 33,2 % de la population déclare avoir une incapacité sur l'île de Montréal⁴ et que l'offre en loisir ne répond souvent pas aux normes de l'accessibilité universelle;

CONSIDÉRANT les différentes facettes de l'expérience de loisir inclusive, qui vont du loisir adapté dans des lieux spécialisés au loisir inclusif en toute liberté, en passant par le loisir accompagné ou avec soutien aux animateurs;

⁴ Source : AlterGo, *Mémoire – Consultation publique, Diagnostic du loisir public montréalais*, juin 2019, p. 5.

CONSIDÉRANT la structure particulière du milieu du loisir spécialisé sur le plan géographique (distinct du loisir de proximité) et les besoins spécifiques des organismes qui desservent principalement les personnes ayant une limitation fonctionnelle, entre autres en matière d'infrastructures et d'équipements;

CONSIDÉRANT l'engagement pris par la Ville, en novembre 2018, d'intégrer à terme, dans tous ses programmes, politiques et services, une analyse différenciée visant à prévenir les discriminations systémiques et à prendre en compte les besoins des groupes vulnérables, sous-représentés ou pouvant faire l'objet d'exclusion,

la Commission recommande à l'Administration de :

- R16** Accompagner et former les employés municipaux œuvrant dans le domaine du loisir, ainsi que le personnel des organismes offrant une programmation régulière de loisir, aux conditions qui favorisent la participation des personnes ayant une limitation fonctionnelle.
- R17** Favoriser la mise en place d'un mécanisme de collaboration interarrondissement pour répondre aux besoins des personnes ayant une limitation fonctionnelle.
- R18** Recueillir auprès des organismes et des arrondissements des données concernant la pratique du loisir chez les personnes ayant une limitation fonctionnelle afin de mieux répondre à leurs besoins.
- R19** Inciter les arrondissements et les organismes de loisir à mettre en œuvre les principes de l'accessibilité universelle afin d'offrir des services et programmes inclusifs.
- R20** Revoir les critères du Programme de soutien et de reconnaissance des organismes pan-montréalais (programme PANAM) afin de le rendre davantage flexible, notamment la nécessité pour les organismes de desservir la population d'au moins dix arrondissements pour pouvoir être reconnus.
- R21** Faire des représentations auprès du gouvernement du Québec pour bonifier le financement du Programme d'accompagnement en loisir de l'île de Montréal (PALÎM) et permettre de devancer les décaissements.
- R22** Afin d'assurer l'accessibilité économique de l'offre de service de loisir montréalaise, inciter les arrondissements à adhérer au programme Accès loisir Québec, qui permet aux personnes en situation de faible revenu de participer gratuitement à des activités de loisir.
- R23** Développer des outils de mise en œuvre de l'analyse intersectionnelle et différenciée selon les sexes (ADS+), à partager avec les équipes en arrondissement et auprès des organismes partenaires, de manière à viser une offre de loisir plus égalitaire.

5. Reconnaître la spécificité du loisir culturel

CONSIDÉRANT la reconnaissance du loisir culturel dans la nouvelle politique culturelle du Québec ainsi que la réalisation en cours, conformément au Plan d'action gouvernemental en culture 2018-2023, d'un plan d'action régional en loisir culturel visant à encourager la pratique du loisir culturel et les initiatives mettant en valeur la culture comme outil d'intervention sociale à Montréal;

CONSIDÉRANT la priorité 14.20 de la Politique de développement culturel 2017-2022 de la Ville de Montréal portant sur le loisir culturel et la pratique artistique amateur;

CONSIDÉRANT les conclusions du Diagnostic de la pratique artistique amateur à Montréal réalisé en 2012 à la demande du Bureau du loisir du Service de la culture, dans le cadre de l'Entente sur le développement culturel de Montréal;

CONSIDÉRANT les quatre axes d'intervention proposés dans le *Plan d'action 2013-2017 de la pratique artistique amateur à Montréal* qui découle de ce diagnostic et l'intention de la Ville de Montréal de procéder à une mise à jour de ce plan d'action à court terme;

CONSIDÉRANT, d'une part, le fractionnement tout particulier du réseau du loisir culturel et de la pratique artistique amateur à Montréal et, d'autre part, le fait que cette forme de loisir, de par sa spécificité disciplinaire, implique souvent la rencontre et la participation de personnes provenant de différents arrondissements,

la Commission recommande à l'Administration de :

- R24** Dans le cadre de la planification proactive de la dotation d'infrastructures et d'installations municipales en matière de loisir (voir R3), veiller à la mise en place et au maintien de lieux publics voués à la création, à la diffusion et à la pratique du loisir culturel et envisager, dans une perspective de complémentarité, la création d'un ou de plusieurs pôles montréalais dédiés à la pratique artistique amateur.
- R25** Soutenir le développement d'instances locales de concertation spécifiques au loisir culturel.
- R26** Valoriser la promotion et la diffusion de la pratique artistique amateur dans les espaces publics et le réseau Accès culture.
- R27** Revoir l'attribution du financement aux organismes de loisir culturel en s'inspirant du modèle PANAM, lequel permet, en loisir adapté, d'offrir du soutien financier à des organismes œuvrant sur tout le territoire montréalais.

Les 27 recommandations, sur proposition de M. Jocelyn Pauzé, appuyée par Mme Micheline Rouleau, ont été adoptées à l'unanimité lors de l'assemblée publique du 12 septembre 2019.