

Conformément à sa mission d'observation et de diffusion et en se fondant sur ses travaux et ses publications des dernières années, l'Observatoire québécois du loisir propose une lecture actuelle des enjeux du loisir public. Elle le fait au moment où les pratiques de loisir de la population changent et où les fonds publics connaissent un ralentissement, quand ce n'est pas la vision elle-même du rôle des institutions publiques en loisir qui se modifie.

Cet exercice a déjà été mené en 2007 (vol. 5, n^{os} 2 et 3) sous le titre *Les 12 travaux du monde du loisir : les enjeux politiques, technologiques, administratifs et environnementaux*. Neuf ans plus tard, où en sommes-nous? Comment le contexte a-t-il remodelé les enjeux mentionnés? En a-t-il généré d'autres? Ce sont là les questions auxquelles tente de répondre l'OQL en publiant une série de trois bulletins sur ce sujet.

Ce deuxième bulletin traite des enjeux politiques du loisir public québécois. Il complète le bulletin initial sur les enjeux sociaux du loisir public (vol. 13, n^o 10), déjà paru. Un troisième bulletin portera sur les enjeux administratifs et professionnels.

CONTEXTE : CHANGEMENTS POLITIQUES TOUS AZIMUTS

Si le paysage politique est demeuré relativement calme au Québec au cours des dix dernières années, nous assistons actuellement à une multiplication de changements politiques dans une foule de domaines, qui ne seront pas sans effets pour les municipalités et les organismes locaux, régionaux et nationaux en loisir. Les changements politiques du Gouvernement du Québec, dans plusieurs de ses champs d'influence en loisir, font apparaître des enjeux politiques qui, à leur tour, remettent en question les pratiques et les politiques des administrations locales, municipales et associatives qui déjà font face aux enjeux sociaux présentés dans le bulletin précédent. Les nombreuses mesures gouvernementales, nouvelles ou à venir, auront des répercussions indéniables sur les ressources, les pratiques et les enjeux de gestion publique dans notre secteur.

Sur le plan financier, la récente vague de compression des fonds publics s'est entre autres traduite par l'adoption d'un nouveau Pacte fiscal entre le Gouvernement et le milieu municipal à l'automne 2015, qui privera les municipalités de transferts importants au cours des cinq prochaines années¹. Cette entente, en plus de l'abolition des conseils régionaux des élus (CRÉ) et de la fin du soutien aux centres locaux de développement (CLD), supprime des sources de soutien financier et humain au développement des municipalités, notamment rurales.

¹ Gouvernement du Québec (2015), *Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/entente_signee_accord_partenariat_municipalites.pdf, consulté le 22 avril 2016.

Sur le plan des orientations politiques et des structures, s'amorcent actuellement des changements majeurs au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, qui mettra en œuvre une nouvelle politique de soutien financier des acteurs régionaux et nationaux. Devrait suivre une politique du loisir orientée, vraisemblablement, vers la priorisation du loisir actif et préventif.

Le champ du loisir fait aussi l'objet d'une préoccupation significative et nouvelle dans la réflexion du ministère de la Culture et des Communications, qui prépare actuellement une nouvelle politique culturelle pour le Québec.

« ... (Une) approche mettant le citoyen au cœur du développement culturel s'est imposée graduellement. Elle invite à élargir l'idée de pratiques culturelles ou de participation à la culture, notamment en ce qui a trait aux familles, en s'ouvrant aux loisirs culturels ou en considérant des formes et des lieux nouveaux de participation. Le Ministère pose la question : comment soutenir les familles afin d'inscrire la culture dans les saines habitudes de vie, au même titre que l'activité physique? »

Parallèlement, plusieurs ministères incitent les municipalités à élaborer des politiques orientées vers des segments importants de la population et qui, en loisir, revêtent un caractère plus transversal que sectoriel. Leur application incombe généralement aux services de loisir et à leurs partenaires, ce qui incite à considérer le loisir comme un véhicule fort pertinent. Les ministères de la Famille et des Aînés, de la Santé et des Services sociaux, et de la Sécurité publique

² Ministère de la Culture et des Communications (2016), *Renouvellement de la Politique culturelle du Québec*, cahier de consultation, p. 16 et 18.

³ Gouvernement du Québec, *Projet de loi n° 5 : Loi sur la transparence en matière de lobbying*; <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-56-41-1.html>

ont récemment incité les municipalités à adopter des politiques et orientations liées notamment à la famille, aux aînés et aux saines habitudes de vie, ce qui correspond à une approche plus populationnelle.

Ces multiples changements et développements, pas toujours harmonisés, s'accélèrent aux niveaux local, régional et provincial. Ils modifient l'environnement des services de loisir public au point d'exiger des repositionnements stratégiques de leur offre.

Si actuellement les villes arrivent tant bien que mal, sur le plan financier, à ajuster budgets et services, il n'en demeure pas moins que la rigueur administrative s'installe et que des remises en question s'imposent. Le besoin de prendre des décisions éclairées impose l'évaluation des résultats et des effets des programmes. Il y a dorénavant obligation de fournir des données probantes plutôt que des énoncés bienfaisants, souvent trop généraux. Voilà un enjeu de culture organisationnelle en loisir public.

Enfin, le resserrement des budgets et l'orientation probable du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur vers le loisir actif défient le maintien et l'équilibre des dimensions sociale et culturelle et de la transversalité du loisir.

ENJEUX POLITIQUES : IDENTIFICATION ET PORTÉE

Dans le contexte qui vient d'être esquissé, il est possible d'identifier les principaux enjeux politiques qui interpellent les élus locaux et requièrent des avis des professionnels du loisir.

1. Harmonisation des politiques et virage populationnel

Au cours des dernières années, les municipalités ont adopté une série de politiques à caractère social, fréquemment prises en charge par leurs

services de loisir. Ces politiques, souvent élaborées avec le soutien financier de divers ministères, visent l'articulation, sur le plan local, d'orientations et de préoccupations précises touchant par exemple les aînés, les familles, les saines habitudes de vie ou la culture. C'est ainsi que se sont multipliées des politiques sectorielles comme Municipalité amie des aînés (MADA) ou des politiques familiales, parfois développées en silo, sans vision cohérente ou harmonisée du développement social sur le territoire. Ces initiatives se substituent souvent à une politique du loisir et du sport, laquelle ne peut bénéficier d'incitatifs gouvernementaux analogues.

La multiplication des politiques sectorielles est un enjeu majeur dans la mesure où leur harmonisation reste à faire pour assurer le virage populationnel qu'elles laissent entrevoir. Pour les uns, ces politiques peuvent entrer en conflit et sont difficiles à intégrer sur le terrain. Pour d'autres, elles sont des inspirations salutaires et des occasions de documenter les caractéristiques et les attentes des citoyens. Elles permettent de déceler les nouveaux besoins de la population, notamment des familles, des retraités et des jeunes. En milieu rural, on se questionne sur la capacité des petites municipalités de répondre aux besoins et de mettre en œuvre ces politiques isolément.

Avec des politiques et des plans d'action non plus orientés vers des activités comme le sport ou la culture, mais vers des segments importants de la population, les municipalités du Québec ont, formellement⁴, pris un virage populationnel et, par le fait même, affirmé une vision transversale des services de loisir. Les expériences d'approches intersectorielles au niveau municipal sont diversifiées, les succès nombreux, mais les demi-succès et les échecs tout autant. Il

⁴ On ne peut affirmer que, informellement, rien n'était fait.

convient certainement de partager les réussites pour mieux mettre à profit ces politiques.

2. Coopération intermunicipale

De toute évidence, la majorité des 929 municipalités de moins de 5000 habitants peut difficilement offrir à sa population une gamme des services équivalant à celle des municipalités plus peuplées. Quand il est question d'infrastructures comme des arénes, des piscines intérieures ou des centres culturels requérant des masses critiques importantes pour assurer leur viabilité, il est clair que ces municipalités peuvent difficilement agir seules ou que, si elles le font, elles s'y engagent au prix de négliger d'autres services.

Au cours des derniers mois, la Table québécoise du loisir rural a entrepris d'accompagner les milieux ruraux qui tentent de réinventer la coopération intermunicipale, souvent empêtrée dans des guerres de clochers. Il s'agit de concevoir des instruments nouveaux pour faire face à une réalité nouvelle où le village n'est plus le lieu de toutes les appartenances et où les citoyens occupent « dynamiquement » un territoire plus large que le village.

Force est de constater qu'il est encore difficile pour les élus municipaux de se donner une vision qui porte au-delà de leur municipalité et aborde la coopération entre municipalités sans craindre de perte de pouvoir ou de se faire exploiter par les autres.

Cet enjeu pose un défi de taille dont les manifestations se multiplient. Citons la tarification majorée pour les non-résidents, acquittée par ces derniers ou facturée à leur municipalité d'appartenance, qui hésite à rembourser ses citoyens ou à payer sa voisine. Ces préoccupations s'inscrivent dans le débat plus large en cours sur l'accessibilité des services et le principe d'utilisateur-payeur.

3. Politiques de reconnaissance, de soutien et de partenariat

Tant dans la relation qu'entretient la municipalité avec ses associations locales que dans celle du gouvernement et des ministères avec les organisations régionales et nationales de loisir et de sport, il est possible d'observer deux courants distincts, antinomiques. D'une part, les instances publiques subissent des pressions militantes pour une plus grande reddition de comptes sur l'usage des ressources accordées. D'autre part, ce virage indispose la société civile, qui y voit avec réticence une atteinte à son action autonome et constate une lourdeur accrue de la bureaucratie associée à la reddition de comptes, tout en s'estimant à la base sous-outillée.

Parallèlement à l'évolution tranquille d'un modèle privilégiant le « faire avec » et le « faire faire », qui y gagnerait à être renouvelé, on observe dans les municipalités un désir d'innover en matière de relations avec les organismes du milieu au moyen des politiques de reconnaissance, de soutien et de partenariat.

Plusieurs municipalités sont convaincues que la vision et les politiques populationnelles doivent se refléter dans les choix des organismes à soutenir, tout en maintenant le principe de la « prise en charge ». Les politiques actuelles sont fréquemment incomplètes : elles ne portent la plupart du temps que sur le statut juridique des associations, définissant les conditions d'admissibilité au soutien sans prévoir la disqualification pour d'autres raisons que juridique. Pourtant, la qualité des services rendus aux citoyens doit être un enjeu. On constate que ces politiques laissent peu de place aux initiatives en démarrage et distinguent peu les organismes qui requièrent des services de ceux qui sont de véritables partenaires de la municipalité. Les questions suivantes font débat dans plusieurs villes, s'appliquant parfois à la relation entre le gouvernement et ses partenaires en loisir, en sport et en culture :

- Comment maintenir un équilibre entre l'autonomie des associations citoyennes et les objectifs de la municipalité?
- Comment soutenir les projets en émergence qui s'attaquent à des problématiques nouvelles alors que certaines exigences juridiques (incorporation et responsabilité civile) semblent contraignantes?
- Comment assurer le renouvellement et la mise à jour des organisations, dont plusieurs sont vieillissantes ou obsolètes?
- Enfin, comment assurer un partenariat (agir ensemble) municipalité/organisme au profit d'une population dont les pratiques et les besoins changent?

Cette démarche de révision devra-t-elle tenir compte des discussions en cours sur le projet de loi 56 sur la transparence en matière de lobbyisme? Ce projet laisse entrevoir une redéfinition des rapports des organisations sans but lucratif avec les gouvernements, incluant les municipalités. Pourrait être considérée comme activité de lobbyisme « une communication orale ou écrite faite auprès d'un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou susceptible d'influencer [...] une décision concernant [...] une orientation, une résolution, un arrêté ministériel, une ordonnance, un décret [...], un programme, une politique ou un plan d'action. » (Art. 12) Dans un secteur où l'interaction entre la société civile et l'administration publique est constante, l'impact serait majeur, tant dans la difficile mise en œuvre de ces orientations que dans les nouvelles responsabilités éthiques de chacun.

4. Délimitation et évaluation de l'offre de service

À l'aube de choix déchirants dans l'offre de service en loisir, plusieurs municipalités posent la question des contours de l'offre qu'elles doivent garantir au niveau des voisinages, des

quartiers et de la région. Des travaux et des débats sur ce « loisir minimum garanti » sont en cours dans le cadre du mandat de la Table québécoise du loisir rural. Leurs résultats seront déterminants.

Par ailleurs, en matière d'évaluation des résultats et des effets de l'offre de service en loisir, il semble bien que, actuellement, le milieu ne possède ni le référentiel (objectifs, critères, indicateurs et indices), ni les méthodes, ni les techniques pour appuyer cette évaluation dans le respect de la nature de cette offre. L'enjeu est celui de la capacité du milieu du loisir de générer sa propre instrumentation. Quelques expériences sont en cours dans les grandes villes.

5. Remise en question de programmes : le cas des camps de jour

À court terme, pour atteindre l'équilibre budgétaire, il appert que l'existence de certains programmes est remise en question, ou du moins qu'on révisé leurs modalités de mise en œuvre. Parmi ces programmes, les camps de jour. Ce n'est pas un petit programme : nous estimons que plus de 250 000 enfants (34 % de la population de 6 à 14 ans) ont fréquenté les camps de jour municipaux et communautaires en 2015⁵.

Plusieurs raisons expliquent cette remise en question. La principale provient de la vocation ambiguë des camps de jour : est-ce un programme de loisir, d'éducation, de garde ou simplement une façon d'occuper les enfants? Or, la garde n'est pas en soi une responsabilité municipale.

La responsabilité en matière de camps de jour est partagée, peu formalisée, et on ne peut identifier une autorité québécoise. Bref, c'est à la

fois la responsabilité de tout un chacun et de personne. Contrairement aux autres programmes (ex. : clubs sportifs), les parents sont plus des clients que des acteurs : la voix citoyenne est absente des débats politiques concernant les camps de jour. S'ajoute la question du rôle gouvernemental comme régulateur des camps de jour. Rien ne les régit actuellement, alors qu'ils prolifèrent un peu partout.

Par ailleurs, un nombre impressionnant d'initiatives et de services ont été mis en place au cours des dix dernières années : la formation DAFA, le *Cadre de référence pour les camps de jour municipaux*, le soutien et l'encadrement assurés par les URLS, le développement du savoir et du savoir-faire (entre autres chez Tremplin Santé et au projet Espaces). Mais rien de tout cela n'est obligatoire.

Ces enjeux seront abordés à la Journée de l'Observatoire québécois du loisir le 25 octobre 2016.

6. Les changements au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur

Depuis quatre ans, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, quel que soit le parti au pouvoir, annonce une politique du loisir, du sport et de l'activité physique. S'il est manifestement trop tôt pour analyser en détail les enjeux majeurs que posent les orientations attendues, il est quelques questions qui coulent de source et identifient des enjeux potentiels.

Comment les organisations touchées feront-elles face aux nouvelles orientations et aux enjeux identifiés qui pourraient modifier des dimensions de leurs mandats? Au terme du processus, quels gains le système aura-t-il faits? Comment les citoyens bénéficieront-ils de ces changements? Quel soutien financier accompagnera cette politique? Quelle souplesse

⁵ Thibault, André (2015), « Camps de jour : le chemin est encore long! », Observatoire québécois du loisir, *Bulletin*, vol. 12, n° 15, p. 1.

auront les parties prenantes devant ces changements? Assisterons-nous à un rebrassage de cartes et au maintien des silos ou à des avancées véritables?

Par ailleurs, comment l'orientation de « loisir actif » ou de « plaisir d'une vie active » qui teintait fortement le *Livre vert du sport, du loisir et de l'activité physique* de 2012 se traduira-t-elle dans une éventuelle politique et dans les plans d'action ministériels à venir? Même si ce positionnement stratégique est louable et justifié, il est légitime de soulever certains enjeux. Occultera-t-il les multiples besoins auxquels le loisir public répond : intégration sociale, réduction du stress, sentiment d'appartenance, développement du capital social? Comment cette politique s'harmonisera-t-elle sur le terrain avec les autres politiques ministérielles? Comment le loisir intégrera-t-il les facteurs plus sociaux facilitant les saines habitudes de vie, la santé et la qualité de vie? Comment saurons-nous bénéficier des quinze ans d'expériences et de leçons apprises sur le terrain des programmes de Québec en Forme et de Kino-Québec, pour, au-delà de la sensibilisation, modifier des habitudes?

CONCLUSION : ENJEU DE VISION POUR LE LOISIR?

Dans un univers productiviste et fonctionnel où le loisir, fort des bénéfices documentés qu'il procure, est devenu un instrument de santé et de développement personnel et social, poser l'enjeu de la vision du loisir, c'est sans doute ramer à contre-courant.

Il ne faut pas observer très longtemps le système québécois du loisir public et civil pour réaliser que la nature du loisir et ses multiples dimensions n'inspirent plus ou peu la vision qui l'oriente. Dans les débats sous-jacents à l'élaboration des politiques et des programmes,

on peine à circonscrire ou à comprendre ce qui démarque le loisir.

Le loisir n'est pas ontologiquement un secteur d'activités, mais un environnement temporel, émotif et expérientiel dans lequel la personne pratique des activités et vit une expérience. Il est le terreau dans lequel se développe un champ d'activités qui va bien au-delà d'un certain catalogue d'activités, car il donne du sens. C'est précisément ce sens qui permet aux activités de porter tous les bénéfices dont on parle.

Toutefois, le loisir apparaît de nos jours comme un fourre-tout de ce qui n'est pas du sport, de l'activité physique, de la culture ou du plein air. Or, l'enjeu fondamental du loisir public touche sa volonté et sa capacité de se doter d'une vision du développement de ce terreau de qualité de vie et du développement des personnes et des communautés. En évacuant les enjeux transversaux et les dénominateurs communs au profit de spécificités bien précises, on risque de se montrer incapable de relever les défis d'une vision cohérente et commune du secteur, à la fois ambitieux et essentiels.

* André Thibault, Ph. D, Marc-André Lavigne, Ph. D., codirecteurs de l'Observatoire québécois du loisir