

La mobilisation des acteurs locaux : un défi de la *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir*

Par Marc-André Lavigne Ph.D. et André Thibault Ph.D.,
Observatoire québécois du loisir*

En avril dernier, le gouvernement lançait sa *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir*. Celle-ci s'articule autour de quatre enjeux précis (l'accessibilité, la qualité de l'expérience, la promotion ainsi que le leadership et la concertation) et interpelle les acteurs de tous niveaux en les invitant à contribuer à l'atteinte des objectifs établis, notamment quant à la pratique régulière d'activités physiques par les Québécoises et les Québécois. Ce bulletin s'intéresse à un défi particulier que pose la mise en œuvre de cette politique : l'implication essentielle, mais pas nécessairement acquise, de la municipalité et des associations locales.

Une cible à atteindre

Bien que la *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir* énonce des orientations liées au loisir et au sport, l'activité physique y occupe une place préminente et est l'objet de plusieurs des mesures annoncées. La cible principale de la politique est une augmentation de 10 %, d'ici 2027, de la proportion de la population réalisant au moins le volume d'activité physique recommandé pendant ses temps libres. Cette cible passe à 20 % pour les 6 à 17 ans¹. Le gouvernement fait appel, avec justesse, à de nombreux partenaires associatifs, municipaux, publics, privés et parapublics pour opérationnaliser les démarches s'inscrivant dans les orientations identifiées.

Cette coordination et la mise en œuvre de nouvelles mesures sont cruciales pour l'atteinte de ces cibles. De fait, si l'on espère assister à un changement des habitudes de vie des Québécois, surtout en matière d'activité physique, des actions concrètes devront traduire ces intentions et avoir un impact direct sur les comportements des citoyens. Ainsi, l'enjeu principal de ces nouvelles orientations gouvernementales ne

réside pas simplement dans leur libellé, mais plutôt dans la manière dont elles s'actualiseront sur le terrain et dans l'efficacité des mesures mises sur pied pour l'atteinte des seuils établis.

En tant que partenaire et palier le plus près du citoyen, la municipalité et son réseau associatif sont particulièrement interpellés par ces démarches. Ils sont naturellement des partenaires clés dans la réussite de la *Politique*, en continuité avec les institutions scolaires où les premières mesures ont été annoncées. Toutefois, le milieu scolaire est un partenaire qui se situe à l'intérieur du champ de juridiction du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur qui porte la *Politique*, alors que la municipalité et les associations locales n'ont pas de lien direct et juridique avec ce même ministère. Créer cette interface entre les orientations ministérielles et les actions (et la dynamique) locales, voilà un défi important et drôlement plus complexe qu'il n'y paraît.

¹ Il est recommandé, dans la *Politique*, d'« accumuler au moins 60 minutes par jour d'activité physique d'intensité moyenne ou élevée (soit 420 minutes par semaine) pour les 6 à 17 ans, et d'« accumuler chaque semaine au moins 150 minutes d'activité physique d'intensité

moyenne, ou au moins 75 minutes d'activité physique d'intensité élevée, ou une combinaison équivalente des deux niveaux d'intensité », pour les 18 ans et plus (p. 5), suivant ainsi les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé.

Arrimer les particularités et les acquis du niveau local aux orientations provinciales

Cette nouvelle politique n'est pas la première à inviter des partenaires locaux à adopter des orientations issues des paliers gouvernementaux supérieurs. Les services municipaux de loisir sont familiers avec ces initiatives. Nombreux sont les programmes où les municipalités sont invitées à adhérer à une vision proposée par le gouvernement et sont identifiées comme étant des partenaires privilégiés dans la mise en œuvre d'actions spécifiques. Des ententes de développement culturel aux municipalités amies des aînés (MADA), sans oublier les politiques familiales, des instruments sont mis sur pied pour s'assurer que les idées qui sous-tendent l'élaboration de ces politiques soient transmises efficacement du niveau provincial au niveau local. L'engagement local est ainsi stimulé par un soutien financier et, dans le cas de la famille et des aînés, par un soutien professionnel (offert par le Carrefour Action Municipale et Famille (CAMF), lui-même soutenu par l'État), qui facilitent une mise à l'agenda et des actions ciblées.

Ceux qui s'engagent à mettre en œuvre la *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir* se retrouvent alors dans une situation particulière. Ils doivent impérativement créer un lien plus étroit avec les municipalités, et plus spécifiquement avec leur service de loisir, afin de les rendre, en quelque sorte, imputables de la réalisation des orientations ciblées. Or, ils doivent également être novateurs dans le choix des instruments servant à établir ce lien. De fait, des approches qui requièrent l'élaboration d'une politique locale (ex. : culture, famille...) ou visant une accréditation (ex. : amie des aînés) ont déjà été employées à maintes reprises. La création d'une nouvelle accréditation n'est pas nécessairement, dans ce contexte, l'avenue la plus efficace, d'autant plus qu'il y a un désir d'intégrer davantage ces politiques plutôt que multiplier les silos. La cohésion des orientations au palier local et l'usage efficient des ressources publiques deviennent alors des enjeux importants. Ainsi, la mise en place de la *Politique* ne peut pas passer par l'utilisation des mêmes instruments et il faudra innover afin d'en assurer le développement au palier local.

Ce défi d'arrimer le niveau local aux orientations provinciales est d'autant plus complexe que le champ d'intervention de la nouvelle politique ne s'inscrit pas complètement dans une compétence des municipalités. Certes, le loisir est pris en compte dans la Loi sur les compétences municipales, mais non l'activité physique. La distinction peut sembler ténue, mais la municipalité n'a pas de compétences directement liées à la santé, ce qui peut rendre difficile l'adhésion à certains principes régissant la nouvelle politique. Puisque l'objectif est de faire bouger davantage les Québécois, plusieurs administrations locales risquent de se camper comme étant des partenaires en réaction à des actions proposées par d'autres, et non devenir de véritables leaders dans la réalisation de la *Politique*, en s'appuyant sur l'idée que la santé relève de la juridiction provinciale.

Ainsi, il faut comprendre que le prétexte pour intervenir concrètement dans le domaine de l'activité physique et créer des milieux de vie favorables à la pratique régulière de ces activités ne répond pas à la même logique d'agenda politique. L'argument selon lequel investir dans l'activité physique améliore la santé des Québécois risque d'avoir moins d'échos auprès des élus municipaux que d'autres arguments s'appuyant plus largement sur la qualité de vie des citoyens. L'idée de développer des environnements favorables à la pratique d'activités physiques, récréatives et sportives, au nom d'une meilleure qualité de vie pour les citoyens, pour une vie de quartier attrayante pour les jeunes familles, ou pour la création d'une image forte et dynamique de la municipalité attirera beaucoup plus l'attention des décideurs locaux.

Il y a ainsi un rationnel à développer et un discours à changer en marge de cette logique. Quelques municipalités, dont, par exemple, la Ville de Victoriaville avec le projet *Hop la ville !*, sont des exemples remarquables de communautés ayant joué la carte des saines habitudes de vie pour dynamiser le milieu et son image, s'inscrivant du même coup exactement dans ce que la *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir* espère accomplir.

Convenir du champ du loisir

Ce nouveau discours à développer comporte aussi des défis liés à la définition même du concept de loisir. La *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir*, comme le libellé l'indique, fait une distinction entre les finalités physiques, sportives et récréatives des activités pratiquées durant le temps libre. Si la *Politique* est, dans ses orientations et mesures, beaucoup moins affirmée sur ces disparités que le livre vert pouvait l'être, elle introduit une conception du loisir plus éclatée qui n'est pas exprimée généralement dans les orientations municipales.

Dans les municipalités, le loisir est un concept assez fédérateur, qui comprend dans sa définition l'ensemble des pratiques de nature récréative, libres et organisées, et qui regroupe souvent sans distinction toutes les associations locales impliquées dans ce secteur. Le sport, qui, à l'échelle provinciale, est structuré en fédérations et s'inscrit dans une logique de développement clairement distincte du loisir (développement de l'athlète, élite sportive, encadrement des entraîneurs...), peine à se distinguer du loisir à l'échelle locale. S'il y a distinction au palier local, c'est entre le loisir, la culture et la vie communautaire, et non entre le loisir, le sport et l'activité physique, souvent considérés comme relevant d'un même concept. Cette distinction tend à s'amoinrir quand ces champs se regroupent sous le concept de qualité de vie.

Dans un contexte où la *Politique* vise à différencier et privilégier un « loisir actif » au détriment d'autres formes de loisir, le risque que les partenaires en loisir municipal n'adhèrent pas complètement aux orientations ciblées et ne parlent pas le même langage est réel. Autrement dit, par ses orientations actuelles, une municipalité ne favorisera pas, par exemple, un club de marche aux dépens d'une maison des jeunes, en se basant sur la simple idée que la pratique de l'un est plus active que celle de l'autre. La municipalité n'établit pas de telles distinctions entre les organismes et les initiatives citoyennes qu'elle reconnaît et qu'elle soutient.

Cette organisation locale du loisir a aussi la particularité de reposer sur un partenariat serré avec les associations locales et les bénévoles qui assurent, dans la plupart des municipalités, la prestation d'une part importante de services offerts aux citoyens. L'activité physique, au palier local, ne répond pas nécessairement à cette même logique, peu d'associations locales se dédiant spécifiquement à l'activité physique. Celle-ci est davantage associée à la pratique libre et, en corollaire, à la nécessité d'aménager des espaces et des équipements de qualité et sécuritaires destinés aux citoyens. En même temps, du centre communautaire au camp de jour en passant par l'association sportive, l'activité physique est une partie intégrante de nombreuses activités dans une programmation, mais elle constitue rarement la finalité de l'organisation.

Le soutien financier et professionnel au développement de la pratique régulière de l'activité physique et du plaisir de bouger dans ces programmes apparaît une piste prometteuse de mobilisation au plan local. De même, le développement du savoir et du savoir-faire en matière d'aménagement est un enjeu stratégique d'autant plus important. Peut-être pouvons-nous nous inspirer de ce qui existe ailleurs en Amérique du Nord dans les services de « Parks and Recreation », où les services municipaux de loisir jouent un rôle plus assumé dans l'aménagement des espaces verts.

Miser sur les acquis d'initiatives locales

La mise en œuvre de la *Politique de l'activité physique, du sport et du loisir* a comme principale force de se faire en collaboration avec des partenaires locaux qui sont déjà sensibilisés et souvent mobilisés pour faire la promotion de l'activité physique. Nous savions, bien avant le lancement de la *Politique*, que l'initiative *Québec en forme*, qui a été le fer de lance de la stratégie de promotion des saines habitudes de vie chez les jeunes Québécois, n'allait pas être reconduite, du moins, dans sa mouture actuelle. Les actions découlant du fonds pour la promotion des saines habitudes de vie ont marqué la vision du développement de l'activité physique au Québec et le discours qui la véhiculait et on signe, avec le retrait de *Québec en forme*, la fin d'un important chapitre.

La démarche de *Québec en forme* reposait essentiellement sur la prise en charge du milieu, la concertation et la mobilisation des associations locales. Si cette collaboration s'est parfois faite à tâtons à ses débuts, la stratégie d'action supposait néanmoins une approche reposant sur la mobilisation des forces du milieu pour une action concertée et pouvant influencer les décideurs publics. L'un des héritages de ce programme est l'existence de structures déjà établies, qui ont su évoluer au cours des années, et sont pérennes dans certaines communautés, sous une forme ou une autre.

La nouvelle *Politique* aura à tenir compte de cet univers « post-*Québec en forme* » et apprendre des bons et moins bons coups de cette initiative. Il faudra préserver l'immense capital de savoirs et savoir-faire développé avec grande compétence et mettre à profit les nombreuses formes d'initiatives locales existantes, pour passer de la sensibilisation à la pratique réelle.

Le défi sera d'autant plus grand que les nouvelles mesures privilégiées pour intégrer la pratique régulière d'activité physique dans les habitudes de vie ne reposent plus principalement sur la concertation et la mobilisation des acteurs locaux, mais sur une approche plus « descendante » (ou de type « top-down »). Les initiatives de Pierre Lavoie, devenu l'un des partenaires privilégiés du gouvernement en matière de promotion de l'activité physique, s'inscrivent clairement dans cette approche marquée par une vision centrale appliquée aux milieux. Parallèlement, les Unités régionales de loisir et de sport se sont vu octroyer de nouvelles responsabilités en matière d'activité physique, qu'on retrouve notamment dans certains objectifs de Kino-Québec, répondant ainsi en partie à cette ambition de rapprocher la *Politique* des milieux de pratique.

Bref, il faudra surtout être patient et ne pas oublier que plusieurs structures sur lesquelles repose la mise en œuvre d'orientations touchant l'activité physique sont en pleine mutation et devront être consolidées. Les municipalités devront également être avisées de ces nouveaux leviers de développement.

La nécessité de régler de vieux enjeux

De façon plus globale, l'atteinte des cibles de la *Politique*, et principalement la pratique régulière d'activité physique, repose sur l'intégration de ses principes fondamentaux et orientations à des programmes et des aménagements récréatifs, culturels, sportifs et de plein air. Les lieux de pratique sont multiples, allant du centre de la petite enfance au milieu de travail et de l'école à la résidence pour personnes âgées, et se vivent essentiellement dans la communauté locale. Ceux qui mettront en œuvre cette *Politique* doivent nécessairement réfléchir à la transition et à la cohérence entre ces différents milieux de vie, tant dans la quotidienneté (la vie à l'école et celle après les heures de classe, par exemple) qu'au cours des différentes étapes de la vie (du milieu de travail à la retraite, entre autres).

C'est ici que l'objectif relatif à l'accessibilité, autant en termes d'offre de services que d'accès aux lieux de pratique, acquiert sa pertinence et nécessite d'abord de régler de vieux irritants. Le passage entre la structure sportive scolaire et civile reste à bâtir ; l'accès aux locaux scolaires hors des 180 jours d'école n'est toujours pas acquis dans plusieurs communautés et la concertation intermunicipale, pourtant essentielle au développement et au maintien de nouveaux programmes en milieu rural, laisse trop souvent place aux guerres de clochers.

Sous le leadership du MESS, la concertation doit également s'effectuer plus efficacement au sein même des ministères. La mise en œuvre des conditions favorables à la pratique d'activités physiques, sportives et récréatives peut être intégrée dans certains programmes touchant l'aménagement, la culture, les parcs, les aînés, la petite enfance, la sécurité ou la famille, qui évoluent tous hors des frontières du ministère responsable de la *Politique*, mais qui ont souvent des impacts directs sur l'organisation du loisir local. Il faut également travailler en collaboration avec le secteur de la santé, puisque des programmes tels que « Prendre soin de notre monde » partagent des objectifs similaires et interpellent les décideurs locaux, parfois confus de l'émergence de ces nouvelles structures.

Conclusion

En somme, la mise en œuvre de la *Politique* nécessite, entre autres, de mettre à contribution près de cinquante ans d'expertise locale et les acquis d'efforts passés de sensibilisation et d'expérimentation, d'assurer des environnements favorables à la pratique d'activités récréatives, sportives et physiques qui s'intègrent dans la vie quotidienne et de camper le secteur dans les politiques transversales d'autres ministères, dans les plans d'aménagement et dans une vision renouvelée de l'intervention locale. Pour atteindre plus spécifiquement les cibles liées à l'augmentation de la pratique régulière d'un « loisir actif », la *Politique* doit nécessairement « contaminer à l'activité physique » toutes les dimensions de la

vie des personnes, notamment le loisir. Voilà une stratégie qui permettra de passer de la sensibilisation à l'acquisition d'habitudes, mais qui nécessite des incitatifs et des courroies de transmission efficaces entre le gouvernement et les municipalités.

Éviter le piège de susciter l'apparition de nouveaux silos, mobiliser les initiatives existantes plutôt que de créer de nouvelles structures, s'assurer de la présence de leaders et de « passeurs » et être opportuniste afin de saisir toutes les bonnes occasions constituent ainsi des conditions de succès peut-être moins « glamours », mais particulièrement essentielles.

* Marc-André Lavigne Ph.D. Directeur de l'Observatoire québécois du loisir (OQL)

André Thibault, Ph. D. professeur émérite, fondateur de l'Observatoire québécois du loisir (OQL)