

Cadre d'intervention

gouvernementale

en matière de loisir

et de sport

L
oisir

POUR UN

PARTENARIAT
RENOUVELÉ

S
port

Québec 



En tant que ministre responsable du loisir, du sport et du plein air, c'est avec fierté que je diffuse le nouveau cadre d'intervention gouvernementale dans ces domaines. Il a été conçu en tenant compte de l'immense potentiel que représente la pratique de loisirs et de sports, non seulement pour le bien-être et la qualité de vie de la population québécoise mais, aussi, aux plans du développement personnel, social et économique.

L'adoption de ce cadre d'intervention est le résultat d'un vaste processus démocratique. De nombreuses personnes compétentes, provenant de toutes les régions du Québec et œuvrant à divers niveaux de l'organisation du loisir et du sport, m'ont fait profiter de leur expertise en m'exposant leurs points de vue. Je tiens à souligner à quel point j'ai été impressionné par la profondeur des convictions et le dynamisme des gens que j'ai rencontrés tout au long du processus de consultation. Les principes sur lesquels le présent cadre d'intervention est fondé font écho à leur message.

Le cadre d'intervention en matière de loisir et de sport que se donne le gouvernement du Québec mise sur la richesse des acquis et propose des ajustements aux programmes de soutien et à la structure d'offre de services afin de les rendre plus efficaces, mieux adaptés au contexte social et économique actuel et davantage centrés sur les besoins et les aspirations des citoyennes et des citoyens.

J'invite l'ensemble des personnes concernées à continuer de se consacrer à l'amélioration de la qualité de vie au Québec en mettant en commun leurs efforts visant à promouvoir le loisir et le sport.

Le ministre des Affaires municipales, responsable
du loisir, du sport et du plein air,

RÉMY TRUDEL

message

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Le loisir et le sport	4
1.1 Le loisir	4
1.2 Le sport	4
2. La mission ministérielle en matière de loisir et de sport	5
2.1 La mission du ministère des Affaires municipales en matière de loisir et de sport	5
2.2 Les responsabilités ministérielles	6
3. Des considérations qui orientent les choix	8
3.1 Prendre appui sur l'expérience	8
3.2 Des besoins qui évoluent	8
3.3 La problématique particulière de certains segments de la population	10
3.4 La conjoncture économique difficile	10
3.5 Les coûts socio-économiques des traumatismes associés à la pratique d'activités récréatives ou sportives	11
4. Les principes d'intervention	12
4.1 Le loisir et le sport, voies d'intégration sociale	12
4.2 La primauté de la citoyenne et du citoyen	12
4.3 Le milieu associatif, un modèle d'intervention efficace qui respecte les choix de la population	12
4.4 La municipalité, premier corps public de référence	12
4.5 La contribution indispensable du milieu de l'éducation	13
4.6 L'engagement essentiel de l'État	13
4.7 Le partenariat, un mode d'intervention à privilégier	13
5. Les rôles et responsabilités des partenaires	14
5.1 Consolidation des acquis au palier local	14
5.2 Réaménagement de la structure de soutien au palier régional	15
5.3 Réalignement de l'organisation au palier national	18
5.4 L'action ministérielle	20
Conclusion	26

Les changements qui affectent la société québécoise depuis quelques années modifient les habitudes de vie et les besoins de la population. Ces changements exigent de revoir les orientations de l'État et l'organisation administrative des divers secteurs d'activité.

Au moment où le gouvernement procède à des remises en question majeures dans tous les domaines, y compris ceux de la santé et de l'éducation, on comprendra les préoccupations des nombreuses personnes qui ont à cœur le développement du loisir et du sport.

Le présent document a pour but de les renseigner sur les orientations de l'État en ces matières, sur les responsabilités qu'il continuera d'y assumer et sur les moyens qu'il compte mettre en place pour soutenir ses partenaires.

L'élaboration de ce cadre d'intervention gouvernementale a été précédée d'une consultation qui s'est déroulée en deux temps.

La diffusion, en septembre 1995, du document «Le développement du loisir, du sport et de l'activité physique : vers un partenariat renouvelé» a marqué le coup d'envoi de la première phase. En réponse à ce document, le ministère des Affaires municipales a reçu quelque 700 mémoires et près de 500 personnes ont été entendues dans chacune des régions du Québec. Ces audiences ont été suivies, en mars 1996, d'un forum national comportant trois volets : a) une rencontre du ministre avec les présidents et présidentes des audiences régionales, pour tirer les conclusions de leurs travaux; b) des ateliers avec les porte-parole des organismes nationaux des milieux intéressés et de tous les secteurs du loisir et du sport; c) une plénière qui a donné l'occasion à 87 organisations de faire connaître leurs positions.

Le ministre des Affaires municipales s'est alors engagé à produire un nouveau cadre d'intervention qui tiendrait compte des mémoires déposés et des interventions faites lors des audiences publiques. Il a également annoncé qu'un comité consultatif externe serait mis en place pour le soutenir dans sa démarche.

En mai 1996, ce comité remettait son rapport au ministre, rapport qui fut expédié à tous les organismes et individus qui avaient participé aux audiences publiques. Le processus est alors entré dans sa deuxième phase.

Le 15 juin 1996, un colloque national a permis aux porte-parole des milieux associatifs du loisir et du sport, du monde municipal, scolaire et syndical ainsi qu'aux propriétaires d'équipements de faire connaître leurs réactions au rapport du Comité consultatif externe. Tous les participants à la première phase de consultation avaient été invités à y assister et 40 organismes et corps publics à y déléguer un porte-parole. Un questionnaire leur avait été envoyé pour recueillir leurs commentaires et 237 personnes se prévalurent de ce privilège.

L'ensemble des réflexions recueillies au cours de cette vaste consultation a contribué à définir les orientations gouvernementales en matière de loisir et de sport et à suggérer le cadre d'intervention que voici. Divisé en cinq chapitres, ce document précise respectivement : 1. les conceptions du loisir et du sport qui l'ont guidé; 2. les fondements de l'intervention de l'État et la mission du ministère des Affaires municipales à l'égard du loisir et du sport; 3. les considérations qui expliquent les choix gouvernementaux; 4. les principes qui guideront les interventions gouvernementales dans les domaines du loisir et du sport; 5. les rôles et responsabilités des partenaires à chaque palier de l'organisation québécoise du loisir et du sport.

Essentiellement, les personnes et organismes qui ont répondu à la consultation ont revendiqué :

- des orientations claires de la part du Ministère;
- le statut d'alliés et de partenaires;
- des modalités d'intervention souples et cohérentes qui tiennent compte de la diversité des besoins.

En réponse à ce message, le Ministère propose ici un document d'orientation dont l'esprit tient dans les énoncés suivants :

- clarté et fermeté des orientations;
- souplesse de la mise en œuvre;
- partenariat et action complémentaire.

Quant aux moyens d'intervention, ils peuvent se résumer ainsi :

- consolidation des acquis au palier local;
- réaménagement de la structure de soutien au palier régional;
- réaligement de l'organisation au palier national.

Intro

1

1. LE LOISIR ET LE SPORT

Pour bien saisir les orientations gouvernementales et la portée des interventions envisagées, il faut d'abord cerner ce qu'on entend dans ce document par loisir et par sport.

1.1 Le loisir

Sur le plan individuel, la notion de loisir comprend trois dimensions : temps libre, activités et liberté de choix. Le temps libre est le temps dont dispose une personne après s'être acquittée de ses obligations personnelles, familiales, sociales et civiques. Les activités réfèrent à la participation active d'une personne à l'une ou l'autre des nombreuses formes de loisir, que l'on regroupe généralement dans les catégories suivantes : culturelles, physiques et sportives, scientifiques, socioculturelles, touristiques et de plein air. Quant à la liberté de choix, elle est sous-jacente à la possibilité qu'a une personne de pratiquer des activités qui lui plaisent et qui répondent à ses besoins — de détente, de repos, de divertissement ou de développement — selon ses goûts, habiletés, aspirations ou ambitions.

Sur le plan social, le loisir peut être perçu comme un élément déterminant du bien-être collectif, étant aujourd'hui considéré comme une composante essentielle de toute société qui valorise le développement de citoyennes et citoyens responsables, engagés dans

leur communauté, en bonne santé physique et mentale et soucieux de protéger leur environnement. Le loisir constitue à ce titre une mesure complémentaire de formation et de développement culturel et fait partie des moyens pouvant contribuer à briser les cycles de la pauvreté, de la dépendance, du désœuvrement, de la violence, de l'exclusion et du défaitisme qui sont souvent associés à un manque d'estime de soi.

1.2 Le sport

Ces dimensions du loisir sont présentes dans la notion de sport puisqu'une grande part de la pratique sportive s'exerce dans un contexte récréatif. Toutefois, il existe une forme d'engagement sportif qui impose un mode de vie distinctif où les notions d'occupation du temps libre, de détente et de divertissement sont secondaires. Le fait de viser l'atteinte de hauts niveaux de performance, les conditions de pratique, les moyens utilisés et les modes de fonctionnement qui définissent principalement le sport confèrent, en effet, à ce dernier, un caractère spécifique.

Ainsi, de par la spécificité de sa forme de pratique visant la performance de haut niveau, le sport est généralement associé de façon plus étroite à des valeurs individuelles et collectives, tels le dépassement, la saine condition physique, l'esprit sportif, la fierté et le sentiment d'affiliation.

LOISIR

2. LA MISSION MINISTÉRIELLE EN MATIÈRE DE LOISIR ET DE SPORT

Le fait que la pratique de loisirs et de sports soit associée à des valeurs individuelles et collectives importantes ne justifie pas à lui seul une intervention de l'État dans ces domaines de l'activité humaine. Le loisir et le sport se sont développés spontanément, en réponse à un besoin fondamental, bien avant que les États n'y consacrent des budgets, et la population continuerait sans doute à pratiquer diverses formes d'activités récréatives et sportives sans le soutien des gouvernements. Évidemment, dans ce cas, les conditions de pratique seraient certainement moins adéquates.

Il n'en demeure pas moins que l'intervention de l'État dans ces domaines résulte d'une vision sociale qui a fait l'objet de nombreuses déclarations officielles. On considère, ainsi, qu'il revient aux gouvernements de veiller à ce que toute personne ait la possibilité de pratiquer des loisirs et des sports dans des conditions agréables, saines, profitables et sécuritaires. Cette intervention est considérée comme une condition essentielle à l'atteinte d'objectifs jugés d'une grande importance pour l'ensemble de la population.

Dans ce contexte, l'intervention de l'État dans les domaines du loisir et du sport a pour objectif de garantir que la pratique d'activités récréatives et sportives procure des bénéfices sur les plans de la santé physique et mentale, du bien-être personnel et collectif, de la qualité de vie et du développement civique et social.

Il se dégage donc un consensus à l'effet que le gouvernement du Québec doit intervenir en matière de loisir et de sport.

2.1 La mission du ministère des Affaires municipales en matière de loisir et de sport

Depuis le début de l'année 1994, c'est au ministère des Affaires municipales qu'incombe la quasi-totalité des responsabilités du gouvernement du Québec en matière de loisir et de sport.

La mission du Ministère en ce qui a trait au loisir et au sport comporte deux volets :

- Assurer le développement et la promotion du loisir et du sport en favorisant, pour l'ensemble de la population, l'accessibilité la plus large possible à des lieux de pratique, à des services, à des ressources et à des équipements récréatifs et sportifs dans le but de contribuer à son mieux-être et à sa qualité de vie;
- Veiller à ce que les athlètes québécois et québécoises aient accès à des services pour améliorer leur performance et augmentent ainsi leurs chances de victoire à des compétitions de haut niveau.

Accessibilité

Le premier volet de la mission ministérielle concerne tous les citoyens, sans exception. Cependant, des efforts plus importants doivent être faits pour rejoindre les personnes les plus démunies. De ce premier volet découlent trois objectifs :

- Intensifier la pratique populaire de loisirs et de sports en soutenant les initiatives des partenaires qui offrent des services et gèrent des équipements de première ligne, telles les municipalités et les institutions d'enseignement;
- Accroître le nombre de citoyennes et citoyens dont la pratique d'activités récréatives et sportives dépasse le stade de la participation populaire, c'est-à-dire qui profitent de leur temps libre pour s'adonner à des activités qui demandent un plus grand engagement personnel, plus d'efforts et un meilleur encadrement et qui, en corollaire, ouvrent la voie à de plus grandes satisfactions intellectuelles, physiques et sociales. Les partenaires du milieu associatif sont particulièrement interpellés par cet objectif;
- Mettre tout le potentiel du loisir à contribution dans des projets d'intervention globale visant les personnes les plus démunies afin de contribuer à résoudre les problèmes sociaux qui les affligent. La poursuite de cet objectif se fera en misant sur le partenariat dans tous les secteurs; les activités en cette matière devront être centrées sur des projets issus du milieu, bien circonscrits temporellement et géographiquement.

QUELQUES DÉCLARATIONS PUBLIQUES CONCERNANT LE RÔLE DE L'ÉTAT EU ÉGARD AU LOISIR ET AU SPORT

À l'échelle internationale

Organisation des Nations Unies (Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948) : *«Toute personne a droit au repos et aux loisirs.»*

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture : *«Les loisirs, en particulier s'ils comportent des activités physiques, sont indispensables au mieux-être individuel et collectif, doivent être considérés comme une partie essentielle et intégrante des systèmes de santé et d'éducation et doivent occuper une place prioritaire dans les programmes nationaux.»*

Sous les auspices de l'**Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture**, du **Comité international olympique** et de l'**Organisation mondiale de la santé** (Forum mondial sur l'activité physique et le sport, Québec, 1995) : *«L'activité physique est l'un des moyens les plus efficaces pour réduire les problèmes de santé, améliorer l'environnement et la qualité de vie.»*

«**Surgeon General**» des **États-Unis** (1996) : *«Toute personne devrait augmenter son niveau d'activité physique parce que cela s'accompagne, tant pour le sédentaire que pour la personne déjà active, d'une amélioration significative de la santé.»*

Les dirigeants publics doivent consacrer suffisamment de ressources au développement et à l'entretien de parcs, de terrains de jeu, de centres communautaires de loisir de même qu'à l'éducation physique et sportive.»

À l'échelle nationale

Ministres provinciaux du loisir et du sport (Déclaration nationale sur les loisirs, 1987) : *«Le loisir est un service social au même titre que la santé et l'éducation et ses finalités sont : l'appui au développement individuel et communautaire et l'amélioration de la qualité de vie et du fonctionnement de la société.»*

Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (Politique de la santé et du bien-être, 1992) : *«(Il est proposé de) promouvoir la pratique régulière d'activités physiques comme moyen pour prévenir plusieurs problèmes de santé.»*

Gouvernement du Québec (Livre blanc sur le loisir au Québec, 1979) : *«En reconnaissant ici le droit de tous au loisir, le gouvernement n'a pas l'intention de consacrer quelque écolé de pensée que ce soit. Il entend seulement affirmer son choix très net pour l'amélioration de la qualité de la vie et son respect intégral des dynamismes créateurs des personnes et des groupes, ceux-là dont le loisir constitue un point privilégié de jaillissement.»*

Participation à des compétitions sportives majeures

Le deuxième volet de la mission ministérielle consiste à déployer les ressources et les moyens appropriés pour soutenir les athlètes québécois et québécoises dans leur cheminement vers les plus hauts niveaux de compétition.

Le Ministère est le premier responsable du développement de l'élite sportive québécoise, contrairement à d'autres secteurs, tels ceux du loisir scientifique et du loisir culturel, dont l'élite peut être prise en charge par d'autres ministères. Cette responsabilité ne peut, de plus, être déléguée à des administrations locales ou régionales, ni complètement abandonnée aux fédérations sportives. Les objectifs poursuivis par ce second volet de la mission du Ministère sont les suivants :

- Bonifier les conditions de développement des athlètes afin d'améliorer leur performance et leurs chances de victoire;

- Augmenter le nombre de Québécoises et de Québécois qui se qualifient pour participer à des compétitions de haut niveau.

2.2 Les responsabilités ministérielles

Pour s'acquitter de sa mission en matière de loisir et de sport, le ministère des Affaires municipales doit tracer les grandes orientations, élaborer les programmes et stratégies d'intervention qui en découlent, puis susciter une organisation qui favorise l'atteinte de ses objectifs.

Le Ministère doit notamment contribuer à l'élaboration et à la réalisation d'activités de promotion pour encourager un mode de vie physiquement actif, augmenter la participation populaire aux activités récréatives et sportives et faciliter la progression vers l'excellence, tant dans le domaine du loisir que dans celui du sport.

Il lui revient de s'associer des partenaires, de leur attribuer des responsabilités et de leur fournir le soutien requis pour la réalisation de leur mandat.

Enfin, et surtout, il est de sa responsabilité de coordonner les interventions gouvernementales qui touchent le loisir et le sport et d'amener les acteurs du milieu à se concerter pour une plus grande cohérence des actions.

Il faut toutefois préciser qu'il incombe au ministère de la Culture et des Communications d'assurer le développement et l'accessibilité en matière de loisir culturel et de loisir scientifique. Ces responsabilités sont d'ailleurs prévues dans le cadre d'un protocole d'entente entre le ministère de la Culture et des Communications et le ministère des Affaires municipales.

LES VALEURS DU LOISIR ET DU SPORT

Il est bien démontré et largement admis que la pratique régulière de loisirs et de sports peut contribuer à l'enrichissement de la vie et à l'épanouissement des personnes, qu'elle constitue une forme unique de lutte contre le stress, un moyen de prévention et de traitement de problèmes de santé de même qu'elle peut être la clé d'une image positive de soi. Pour les jeunes en particulier, les activités récréatives et sportives constituent des occasions favorables à un développement harmonieux.

La participation à l'organisation de services dans les domaines du loisir et du sport permet de prendre des responsabilités et crée des communautés solides. Les loisirs communautaires réduisent en effet l'isolement, la solitude et les risques de comportement antisocial de même qu'ils favorisent l'harmonie entre les citoyennes et citoyens de toute provenance. Ils donnent l'occasion de participer aux activités de la collectivité et à une gestion avisée des ressources. Ils sont essentiels à la qualité de la vie des personnes handicapées ou défavorisées.

Sur le plan économique, la pratique de loisirs et de sports a des retombées considérables. En aidant à prévenir et à traiter certaines maladies, elle contribue à réduire les coûts qui y sont associés.

Elle améliore en outre la productivité de la main-d'œuvre. Les investissements dans les parcs, les loisirs et les sports contribuent à créer des conditions aptes à attirer des entreprises. La création de parcs et d'espaces libres dans les quartiers d'habitation, tout en offrant des possibilités de loisir, entraîne une augmentation des valeurs mobilières. Les événements de nature récréative ou sportive s'accompagnent généralement d'une activité touristique lucrative.

En 1990, la population québécoise a dépensé 6,9 milliards de dollars en biens et services de toutes sortes dans les domaines du loisir et du sport. Les dépenses gouvernementales et les investissements privés ont atteint presque 1,8 milliard de dollars tandis que la valeur du bénévolat est estimée à 1,2 milliard de dollars. On a également estimé qu'en 1993, le loisir et le sport représentaient 5,3 % du produit intérieur brut (PIB) québécois, qu'ils soutenaient presque 130 000 emplois, avec le versement de 3,3 milliards de dollars en salaires et en gages, soit des retombées de l'ordre d'au moins 2 milliards de dollars pour les gouvernements du Québec et du Canada.

D'autre part, la popularité des activités de loisir pratiquées dans un environnement naturel constitue l'assurance d'une préservation accrue de ce dernier.

3. DES CONSIDÉRATIONS QUI ORIENTENT LES CHOIX

Avant d'énoncer les principes sur lesquels le Ministère entend fonder son intervention, il y a lieu de tracer un bref historique du loisir et du sport dans la culture québécoise, de rappeler quelles furent les actions gouvernementales dans ces domaines au cours des dernières décennies et de souligner le contexte social et économique dans lequel se pratiquent actuellement ces activités.

3.1 Prendre appui sur l'expérience

L'Église, avec ses moyens, ses préoccupations et son idéologie, a été l'artisane du développement du loisir et du sport au Québec jusqu'aux années soixante. Le gouvernement du Québec a alors pris la relève, d'abord timidement, puis avec une autorité croissante. Au palier local, les municipalités ont suivi le mouvement en mettant en place une organisation de mieux en mieux structurée et en investissant des budgets de plus en plus importants. Entre temps, le mouvement associatif émergeait de l'action diocésaine et religieuse pour devenir — avec le soutien de l'État, des municipalités et des institutions d'enseignement — un acteur omniprésent et un partenaire incontournable du développement récréatif et sportif.

Compte tenu de la maturité de l'organisation québécoise du loisir et du sport, il est de mise de s'appuyer sur la force et la capacité d'évolution de cette dernière afin que les activités récréatives et sportives continuent de contribuer au mieux-être et à la qualité de la vie de notre population.

3.2 Des besoins qui évoluent

Les programmes et les services offerts dans les domaines du loisir et du sport sont appelés à se modifier selon l'évolution des besoins et attentes de la population. À ce titre, les facteurs les plus importants à prendre en considération sont les suivants.

Le vieillissement de la population

On estime que le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus au Québec atteindra 1 255 000 en 2011,

alors qu'il était de 897 000 au recensement de 1995. C'est surtout parmi les gens âgés de 75 ans et plus que l'augmentation de la population sera la plus importante. Or, cette partie de la population est rarement desservie par les programmes habituels; elle requiert, en effet, des activités adaptées et un encadrement plus soutenu, de même qu'une plus grande facilité d'accès.

Les tendances en ce qui concerne les attitudes et les pratiques

Le temps libre quotidien des Québécoises et des Québécois s'est accru de 30 minutes entre 1986 et 1992 pour atteindre près de 6 h 15, soit plus du quart de la journée et près du tiers du temps d'éveil.

Les activités de loisir préférées demeurent, dans l'ordre, les activités physiques et sportives, les activités de plein air, l'écoute des médias et les activités sociales. L'intérêt croissant qui est porté, depuis les années soixante-dix, aux activités «douces» de loisir (telles que la randonnée, l'observation de la nature, le jardinage, la visite de musées, la fréquentation d'une bibliothèque, la promenade à bicyclette et la natation) se maintient et l'on prévoit qu'il s'accroîtra dans l'avenir. Il apparaît donc souhaitable d'aménager des lieux de pratique d'activités en plein air dont l'envergure dépasse le rayon strictement municipal, par exemple des parcs régionaux, des pistes cyclables et des parcs linéaires.

Paradoxalement, des activités comportant une certaine forme de risque (sports qualifiés d'extrêmes et tourisme d'aventure) comptent un nombre croissant d'adeptes. De même, on assiste depuis quelques années à une diminution de la capacité de la population nord-américaine à choisir des loisirs sains. L'abus de passe-temps sédentaires, telles la pratique de jeux électroniques et l'écoute de la télévision, bien qu'ils ne soient pas intrinsèquement nocifs, contribuerait à la croissance de certains problèmes de santé, dont l'obésité. On estime que 17,2 % de la population québécoise est constituée de ces personnes sédentaires ou très peu actives qui, par conséquent, sont plus susceptibles de souffrir de certaines maladies.

LOISIR

L'ÉTAT, LE LOISIR ET LE SPORT : LES DERNIÈRES DÉCENNIES

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, parallèlement au développement de la société post-industrielle, le loisir organisé et le sport commencent à se développer.

Jusqu'aux années soixante, c'est essentiellement le clergé qui contrôle l'offre de services en matière récréative et sportive au Québec. Avec la Révolution tranquille, l'État commence à assumer les responsabilités qu'on lui reconnaît dans le développement social québécois. Des professionnelles et professionnels spécialisés (en éducation physique, en animation socioculturelle, en animation de plein air et, bientôt, en récréologie) commencent à succéder aux bénévoles de l'action catholique. On les entend faire la promotion d'une conception libérale fondée sur le droit de toute citoyenne, tout citoyen, au loisir et au sport; les objectifs proposés ont trait à la détente, au divertissement, à l'éducation et au développement de la personne, de même qu'à l'amélioration de la prestation des athlètes québécoises et québécois.

Au cours des années soixante-dix, Montréal reçoit les Jeux olympiques et l'État, profitant d'une conjoncture favorable, guide de façon plus prépondérante le développement du loisir et du sport. Il soutient davantage les organismes du milieu associatif, dans lesquels il trouve un moyen efficace pour atteindre des objectifs sociaux jugés d'intérêt public, plus particulièrement sur le plan de l'éducation et de la formation de la personne. Ainsi, plutôt que d'intervenir directement auprès des adeptes, comme le font les gouvernements de certains autres pays, le gouvernement du Québec choisit de miser sur l'incalculable ressource que constituent les centaines de milliers de bénévoles du loisir et du sport qui, animés de leur passion, y consacrent beaucoup de

temps et d'énergie. Il confie également aux municipalités, aux commissions scolaires et aux institutions d'enseignement un rôle majeur dans l'organisation de services récréatifs et sportifs. À ce titre, on peut affirmer qu'au Québec, le soutien du loisir et du sport se fait par l'entremise de partenaires de façon décentralisée.

Au terme d'une vaste consultation populaire, le gouvernement du Québec publie, à la fin des années soixante-dix, le Livre blanc sur le loisir : «On a un monde à récréer». Ce document, qui constitue la première véritable politique québécoise en matière de loisir, vise l'harmonisation des actions des partenaires des milieux associatif, municipal, scolaire et gouvernemental dans les domaines du loisir et du sport. Il suscite la création du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche et celle de la Régie de la sécurité dans les sports du Québec.

Au cours des années quatre-vingt, le Ministère précise ses orientations, notamment en tenant le Sommet québécois du loisir, en se dotant de politiques en matière de sport et de bénévolat de même qu'en réorientant son programme de promotion de l'activité physique (Kino-Québec). Au cours de cette période, il est appelé à redoubler d'efforts pour assainir les finances publiques, ce qui pousse à recentrer la contribution financière de l'État dans les domaines récréatifs et sportifs.

Depuis 1994, des changements au sein du gouvernement ont eu pour conséquences le transfert de la mission en matière de loisir et de sport au ministère des Affaires municipales et, plus récemment, le transfert des responsabilités en matière de loisir culturel et de loisir scientifique au ministère de la Culture et des Communications.

L'accentuation des exigences de la compétition sportive et la sous-représentation des femmes parmi les entraîneurs de haut niveau

Dans tous les sports, le niveau de performance qu'il faut atteindre pour rejoindre les rangs des équipes participant aux grandes manifestations sportives internationales ne cesse d'augmenter. Les exigences sont telles que les moyens qui apparaissaient convenables il y a quelques années sont maintenant insuffisants.

D'autre part, bien que la situation se soit améliorée au cours des dernières années, les femmes demeurent sous-représentées dans plusieurs secteurs d'activité et le sport ne fait pas exception à la règle. On observe, en effet, une proportion de femmes au sein des entraîneurs de haut niveau qui est bien en deçà de leur poids démographique.

3.3 La problématique particulière de certains segments de la population

Il incombe à l'État de veiller à ce que l'on tienne compte des besoins particuliers de certains segments de la population.

Une situation particulière pour plusieurs jeunes

Le nombre de jeunes décroît lentement et leur poids démographique s'amenuise considérablement, car le nombre de personnes âgées augmente beaucoup. Plusieurs jeunes filles et garçons sont confrontés à divers problèmes, comme l'indiquent les statistiques sur le décrochage scolaire, le suicide et le chômage. Les jeunes manquent souvent de moyens pour faire valoir leurs revendications. En outre, pendant l'adolescence, le taux de pratique d'activités physiques décroît. Alors que les entreprises privées s'intéressent surtout à la clientèle adulte, les responsables du loisir et du sport du milieu associatif devraient déployer des efforts particuliers pour prévenir les problèmes auxquels certains jeunes risquent d'être confrontés.

Les personnes handicapées

On estime que le nombre de Québécoises et de Québécois qui ont une incapacité physique ou mentale et qui vivent en ménage privé est passé de 650 000

à 780 000 entre 1983 et 1991 et qu'il atteindra 1 000 000 au début des années 2000. Les trois types d'incapacité les plus fréquents ont trait à la mobilité, à l'audition et à la vision. La moitié seulement des personnes handicapées au Québec sont présentes sur le marché du travail et celles qui travaillent ont, deux fois plus souvent que la population en général, un statut précaire ou un emploi à temps partiel. Le mouvement de désinstitutionnalisation amorcé depuis quelques années vise l'intégration dans la communauté des personnes handicapées, ce qui peut être facilité si des services récréatifs et sportifs leur sont accessibles.

Les nouveaux Québécois

Le nombre de nouveaux Québécois a augmenté au cours des dernières années; il atteignait près de 800 000 lors du recensement de 1991. Ces personnes se retrouvent principalement dans la région de Montréal où elles représentent près du quart de la population.

La diversification du profil et des besoins de la clientèle, associée au mouvement migratoire dont profite le Québec, est un élément important à considérer au moment de concevoir des politiques et des programmes en matière de loisir et de sport.

Les autochtones

La population autochtone du Québec compte quelque 67 000 personnes dont le profil et les conditions de vie diffèrent, dans plusieurs cas, de ceux des autres citoyens québécois. Une large part de cette population est caractérisée par l'isolement, l'éloignement, la dispersion sur le territoire, la pauvreté, le faible niveau de scolarité et un haut taux de chômage, autant de facteurs qui limitent son accessibilité à des services récréatifs et sportifs.

3.4 La conjoncture économique difficile

Les contraintes économiques avec lesquelles doivent composer les citoyennes et citoyens, l'État et ses partenaires constituent un déterminant majeur du cadre d'intervention gouvernementale en matière de loisir et de sport.

LOISIR

Une société où la pauvreté ne peut être ignorée

Au Québec, actuellement, une personne sur cinq est pauvre et une sur dix est très pauvre. Cette pauvreté s'étend sur tout le territoire, mais les personnes les plus démunies se trouvent en plus grand nombre dans les vieux quartiers urbains et dans l'arrière-pays. Pour la majorité d'entre elles, cet état de pauvreté s'accompagne d'une augmentation du temps libre, mais d'une diminution de l'accessibilité aux activités enrichissantes et valorisantes de loisir. De plus, les personnes financièrement démunies se trouvent souvent en dehors des réseaux d'influence et de décision, si bien qu'on a malheureusement tendance à négliger leurs besoins lorsqu'on élabore — à l'un ou l'autre des paliers d'intervention — des politiques, des programmes ou des plans d'action en matière récréative et sportive.

Le besoin impératif de redresser les finances publiques

Les efforts déployés par le gouvernement pour affirmer la place du Québec dans un contexte de globalisation accélérée de l'économie incluent l'assainissement des finances publiques. Ainsi, pour satisfaire les besoins de la population, l'État est appelé à innover dans ses façons de faire, tout en visant une efficacité accrue de l'administration. La déconcentration, la régionalisa-

tion et la décentralisation de certains programmes apparaissent comme des moyens pour rapprocher la prise de décision de la citoyenne et du citoyen et pour tirer un meilleur bénéfice des sommes affectées à chaque programme.

3.5 Les coûts socio-économiques des traumatismes associés à la pratique d'activités récréatives ou sportives

La pratique régulière d'activités physiques dans les domaines du loisir et du sport s'accompagne d'une amélioration importante de la santé. Aussi peut-on affirmer que les personnes et organismes qui œuvrent dans ces domaines contribuent à freiner l'augmentation des coûts en soins de santé. Par contre, les coûts socio-économiques des décès et des traumatismes associés aux activités récréatives et sportives s'élèvent à plus de 180 millions de dollars par année. La très grande majorité des décès surviennent dans un contexte de pratique non encadrée et plus de 60 % des traumatismes seraient associés à la pratique de neuf activités récréatives et sportives très populaires, notamment le hockey sur glace, le ski alpin, la bicyclette et le tennis. C'est également dans un contexte de pratique libre qu'ils surviennent, en général, affectant des jeunes de 6 à 34 ans dans 80 % des cas.

Ces diverses considérations impliquent que l'on s'engage dans une ère nouvelle où l'État devra tirer profit de la maturité des organisations afin de répondre aux nouveaux besoins de la population en matière de loisir et de sport. Ces derniers résultent des transformations majeures d'ordre social, démographique et économique qui marquent depuis un certain temps la société québécoise. Dans ce contexte, les retombées sociales des interventions de l'État et de ses partenaires en matière de loisir et de sport prennent une valeur stratégique accrue.

4. LES PRINCIPES D'INTERVENTION

Les principes sur lesquels le ministère des Affaires municipales entend appuyer ses interventions en matière de loisir et de sport reflètent les valeurs fondamentales qui ont guidé le développement de ces domaines au cours des dernières années.

4.1 Le loisir et le sport, voies d'intégration sociale

Le loisir et le sport constituent, pour tous les citoyens et toutes les citoyennes, une voie exceptionnelle d'intégration sociale.

En s'adonnant aux loisirs et aux sports, on développe des qualités qui façonnent le sens civique et l'engagement : confiance, estime de soi, solidarité, ténacité, etc. La pratique organisée d'activités de loisir et de sport protège contre l'isolement et la solitude et réduit les risques de comportements antisociaux; elle favorise généralement l'harmonie entre les citoyens. D'autre part, les exploits réalisés dans les domaines du loisir et du sport fournissent des modèles de comportement, encouragent au dépassement et suscitent la fierté et le développement du sentiment d'appartenance.

L'accessibilité à la pratique de loisirs et de sports est essentielle à la qualité de la vie des personnes handicapées et défavorisées.

L'engagement personnel à titre de bénévole ou de professionnel dans le développement, la promotion et l'organisation des services récréatifs et sportifs permet de prendre des responsabilités, de participer à une activité démocratique et de solidifier les liens qui unissent les membres de la communauté.

4.2 La primauté de la citoyenne et du citoyen

La citoyenne, le citoyen, doit être au cœur des préoccupations de celles et ceux qui interviennent dans l'organisation du loisir et du sport.

Le Ministère reconnaît ainsi la diversité des personnes, tant dans leurs besoins, goûts et aspirations que dans leur capacité à chacune d'y répondre. Le respect de la liberté des personnes en matière de loisir et de sport

oblige à leur donner la parole, à les écouter et à tenir compte de ce qu'elles disent.

Dans la gestion des affaires relatives au loisir et au sport, les considérations humaines et sociales doivent nécessairement guider les compromis qu'imposent les contraintes majeures d'ordre économique, financier et matériel.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Québec a cherché à respecter ce principe de la primauté de la citoyenne et du citoyen, tout en faisant en sorte que le droit au loisir profite au plus grand nombre.

En contrepartie, les citoyennes et citoyens ont assumé leurs responsabilités en s'engageant très activement dans tous les aspects de l'organisation et de la pratique de loisirs et de sports, y compris leur financement. Les bénévoles sont devenus des acteurs et des partenaires indispensables du gouvernement, des municipalités et de tous les corps publics.

4.3 Le milieu associatif, un modèle d'intervention efficace qui respecte les choix de la population

L'organisation associative est l'un des lieux majeurs d'expression des besoins et de l'engagement des citoyennes et citoyens en matière de loisir et de sport. Ce principe se situe dans la continuité du précédent et il est légitimé par le droit d'association.

Le monde associatif du loisir et du sport regroupe des centaines de milliers de personnes qui ont choisi cette voie pour se donner des services et pour exprimer des revendications auprès des autorités locales et du gouvernement québécois.

Grâce au bénévolat, le milieu associatif constitue sans contredit un levier majeur pour le développement du loisir et du sport. Il permet à l'État de découpler les ressources financières investies dans ce domaine. En misant sur le milieu associatif comme partenaire principal, le Québec a adopté, il y a déjà plusieurs années, une approche d'intervention originale et efficace.

4.4 La municipalité, premier corps public de référence

Il a été maintes fois affirmé que la municipalité constitue le premier corps public de référence en matière

Sport

de loisir et de sport. Cette conception est largement répandue et acceptée dans le milieu du loisir.

La municipalité représente en effet le pouvoir de décision le plus près de la population; elle est la mieux placée pour reconnaître ses besoins et la plus en mesure de prendre les moyens appropriés pour les satisfaire. En mettant à sa disposition des équipements, des services et des lieux de pratique d'activités de toute nature, elle contribue à garantir au plus grand nombre l'accès à la pratique d'activités récréatives et sportives.

En soutenant administrativement et financièrement les organismes de loisir et les clubs sportifs, la municipalité aide ceux et celles qui entreprennent un cheminement vers l'accomplissement personnel et le dépassement de soi. Ce faisant, la municipalité soutient également la recherche de l'excellence dans les domaines du loisir et du sport.

4.5 La contribution indispensable du milieu de l'éducation

Le milieu de l'éducation détient la clé d'éléments essentiels au développement du loisir et du sport. Il éveille les jeunes à ces activités et développe, chez eux, les premières habiletés; c'est un milieu de vie qui favorise le dépassement dans les pratiques récréatives et l'excellence dans les activités sportives. Le milieu de l'éducation forme des spécialistes; il contribue à développer et à diffuser des connaissances dans ces champs de l'activité humaine; il est enfin le gardien d'équipements spécialisés dont la population a besoin pour pratiquer ses activités préférées.

Tous les secteurs du loisir et du sport fournissent des exemples éloquentes de formules de partenariat qui peuvent se développer avec le milieu de l'éducation : le loisir touristique avec les bureaux voyages, le plein

air avec les classes nature, l'activité physique avec le programme Voltage, le sport avec les réseaux du sport étudiant, le loisir scientifique avec les expo-sciences, le loisir culturel avec le prix Essor et la semaine québécoise des arts ou le développement et la diffusion des connaissances avec la recherche et les colloques.

Une stratégie d'intervention efficace doit donc tenir compte de la contribution indispensable du milieu de l'éducation.

4.6 L'engagement essentiel de l'État

L'État est l'instance ultime dont chacun, chacune, attend assistance lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs qui dépassent les responsabilités et les moyens des instances locales et régionales ou lorsqu'il faut procéder à un partage des richesses pour assurer l'équité en matière de qualité de vie et d'accès aux services.

L'engagement de l'État s'avère donc essentiel pour fixer les orientations, répartir les responsabilités et soutenir les actions de ceux et celles qui développent le loisir et le sport.

4.7 Le partenariat, un mode d'intervention à privilégier

On vante aujourd'hui les mérites du partenariat et de nombreux spécialistes suggèrent à l'État d'y avoir plus intensément recours. Cette option gagnante dans le domaine du loisir et du sport continuera d'être privilégiée.

Le partenariat a permis de canaliser les efforts des bénévoles et du personnel du milieu associatif en particulier, décuplant ainsi les sommes investies par le Ministère dans les domaines du loisir et du sport. Les municipalités et le monde scolaire ont su faire de même dans leur milieu.

Les principes du présent cadre d'intervention expriment la continuité en affirmant le pouvoir exceptionnel d'intégration sociale du loisir et du sport, la primauté de la citoyenne et du citoyen et en reconnaissant le rôle majeur du milieu associatif, du monde municipal, de l'État et des institutions d'enseignement dans les domaines du loisir et du sport. Enfin, ils confirment que le partenariat constitue un mode d'intervention particulièrement bien adapté aux particularités de ces domaines et qu'il y a même lieu de l'amplifier en augmentant les objets d'entente et le nombre de partenaires. Ainsi, les principes du présent cadre d'intervention préparent à la mise en application de règles et de mécanismes adaptés à un partenariat élargi.

5. LES RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PARTENAIRES

Lors de la consultation, plusieurs demandes de changement ont été exprimées à l'égard des rôles et responsabilités des partenaires dans les domaines du loisir et du sport. Cette consultation a fourni un éclairage judicieux sur les orientations à donner aux changements.

En s'appuyant sur les principes énoncés plus haut, le Ministère a été en mesure de revoir la répartition des rôles et responsabilités des divers partenaires afin de répondre le mieux possible aux besoins qui se dégagent en matière de loisir et de sport. Cette révision est de trois ordres. Elle implique une consolidation des acquis au palier local, un réaménagement de la structure de soutien au palier régional et un réalignement de l'organisation au palier national.

5.1 Consolidation des acquis au palier local

Pour la citoyenne, le citoyen, la pratique de loisirs et de sports est d'abord ancrée dans la communauté locale. Le milieu de vie conditionne en effet la diversité, l'intensité et la qualité des activités récréatives et sportives de la population.

Les citoyens et les organismes dans lesquels ils agissent comme bénévoles peuvent compter, par ailleurs, sur l'appui des corps publics que sont les municipalités et les institutions d'enseignement. L'ensemble des intervenants locaux étant en lien direct avec les citoyennes et citoyens, ils possèdent le pouvoir de démocratiser l'accès au loisir et au sport en privilégiant le développement de services qui rejoignent l'ensemble de la population.

Depuis plusieurs années, la législation permet aux municipalités d'intervenir activement dans les domaines du loisir et du sport. En 1979, le Livre blanc sur le loisir confirmait ce fait en reconnaissant aux municipalités la maîtrise d'œuvre en matière de loisir sur leur territoire. Le gouvernement affirmait alors sa volonté de faire du loisir un champ d'action décentralisé et reconnaissait aux collectivités la capacité de mettre en place des services et des équipements qui puissent répondre le mieux possible à leurs besoins. L'État choisissait ainsi de limiter son action pour permettre

aux municipalités d'assumer pleinement leur rôle en la matière. La décentralisation constitue donc un acquis dans le domaine du loisir.

Dans ce contexte, les municipalités ont la responsabilité de déterminer les orientations et les budgets affectés au loisir et au sport sur leur territoire, de consulter et d'informer leur population, de veiller à la concertation des acteurs, de développer et de gérer des équipements. Elles peuvent entreprendre des actions ou limiter leur rôle à celui d'accompagnatrices et de facilitatrices. Dans ce cas, elles s'appuient sur les associations locales, composées de centaines de milliers de bénévoles ayant choisi de prendre en charge l'organisation et la pratique d'activités récréatives et sportives.

Les municipalités s'associent également de plus en plus avec le milieu scolaire pour assurer à leur population un service de qualité à des coûts acceptables. Les institutions d'enseignement disposent de ressources et de moyens permettant d'offrir à leur clientèle une gamme importante d'activités dans tous les secteurs du loisir et du sport, ce qui constitue un apport de premier ordre dans l'accessibilité des Québécoises et des Québécois à des loisirs actifs et formateurs et permet, dans certains cas, l'accès à des pratiques de haut niveau.

Depuis plusieurs années, les élus scolaires et municipaux sont soucieux d'assurer une utilisation optimale des ressources au moyen d'une concertation accrue. Dans la conjoncture actuelle, celle-ci prend davantage d'importance. Toutes les avenues doivent être explorées pour que la citoyenne, le citoyen, qui contribue au financement de ces deux corps publics, en tire le maximum de bénéfices. La concertation scolaire-municipale a d'ailleurs atteint une ampleur qui reflète ce souci de collaboration.

La consultation a néanmoins permis de dégager certaines difficultés à l'égard de la concertation entre les mondes scolaire et municipal. Après analyse, le Ministère considère que les partenaires locaux sont généralement en mesure de trouver des solutions aux problèmes qui se posent, aussi bien dans le domaine de la concertation scolaire-municipale que dans celui des ententes intermunicipales.

Pour leur part, les municipalités régionales de comté sont invitées à soutenir l'action des municipalités et à favoriser des ententes intermunicipales. Au moment

Sport

d'élaborer leur schéma d'aménagement, il leur revient d'avoir une vision claire des besoins de leur population, de protéger les espaces récréatifs et de favoriser la concertation des autorités municipales à l'égard du développement du loisir et du sport.

Les propriétaires privés d'équipements occupent également une place grandissante dans l'offre de services. Ils s'ajoutent aux autres acteurs dans un marché concurrentiel où l'utilisatrice, l'utilisateur, assume les coûts des services reçus.

L'entreprise privée contribue en outre au développement du loisir et du sport en soutenant la réalisation de nombreuses activités locales au moyen de services et de commandites. Il revient aux acteurs locaux de continuer à sensibiliser les entreprises privées et de susciter un plus grand engagement de leur part.

Le loisir et le sport sont des secteurs d'activité largement décentralisés depuis plusieurs années et le ministère des Affaires municipales accentuera ce mouvement. Il pourra accorder un soutien financier aux acteurs locaux dans la mesure où leurs interventions contribueront directement à l'atteinte d'objectifs nationaux. L'appui du Ministère aux structures d'accueil locales consistera à développer des moyens dont ces structures pourraient avoir besoin, tels des contenus de programmes, des instruments de formation et d'information, des véhicules de promotion, des guides de concertation scolaire-municipale et d'entente intermunicipale, des indicateurs économiques et sociaux. Enfin, le Ministère accordera un soutien financier aux structures régionales et nationales qui appuieront l'action des acteurs locaux.

5.2 Réaménagement de la structure de soutien au palier régional

À l'avenir, le soutien en matière de loisir et de sport s'articulera autour d'unités régionales.

L'unité régionale de loisir et de sport

Le palier régional se caractérise principalement par la présence du milieu associatif. On y trouve généralement, à mi-chemin entre les organismes locaux et les organismes nationaux, des associations régionales qui régissent la pratique de loisirs et de sports, coordonnent la formation dans ces domaines, diffusent de l'infor-

mation, font des représentations et organisent des manifestations à caractère régional.

Grâce au soutien financier de l'État, certains réseaux nationaux ont pu structurer davantage leur offre de services au palier régional. C'est le cas des associations régionales de loisir pour personnes handicapées, des conseils régionaux de l'âge d'or, des organismes régionaux de scouts et guides, des associations régionales de sport étudiant et des conseils de loisir scientifique.

Les conseils régionaux des loisirs sont également soutenus financièrement pour assurer le développement du loisir en région, pour favoriser la concertation entre les acteurs et pour soutenir les petites municipalités. À l'exception de la région de Montréal où les commissions sportives exercent ces responsabilités, ils contribuent de plus à la gestion des Jeux du Québec et à la formation des ressources humaines qui se consacrent au loisir et au sport.

En général, les organismes de loisir sont d'avis que les structures actuelles desservent bien les régions. Ce modèle d'intervention décentralisé rejoint, aux yeux de la majorité, l'ensemble du territoire québécois, est démocratique et en lien direct avec l'usager, est efficace, respectueux et stimulant pour les bénévoles, de même qu'il reflète les particularités régionales. Toutefois, certains organismes portent un jugement plutôt négatif sur la situation actuelle. Ils lui reprochent la multiplication d'organismes, de statuts, de mandats et de services de tout genre, l'absence de mécanisme formel de concertation et d'harmonisation au palier régional, le dédoublement des réseaux sportifs; ils déplorent en outre le soutien inégal offert aux divers secteurs d'activité et relèvent l'insuffisance de ressources pour répondre aux besoins de concertation et à la demande de services au palier régional. Pour faire écho à ces critiques, il est apparu essentiel de revoir l'ensemble de l'organisation au palier régional.

À la seconde étape de la consultation, la possibilité de créer des unités régionales de loisir et de sport a été soumise à l'examen du milieu dont la majorité des porte-parole a approuvé la proposition. Au terme du processus de réflexion et de consultation, la création d'unités régionales de loisir et de sport apparaît la façon la plus appropriée de répondre adéquatement aux besoins des régions dans le respect de leur spécificité et de leur dynamique.

Loisir

Les gens du milieu s'entendent généralement sur le fait que la région regroupe une masse critique d'intervenants et d'usagers pour constituer un niveau de planification et d'intervention efficace en ce qui a trait à la concertation des acteurs, à l'harmonisation de leur travail et au choix des interventions adéquates pour répondre aux problématiques propres aux communautés locales situées sur son territoire.

En adoptant cette approche, le Ministère entend :

- Donner plus de pouvoir décisionnel à la citoyenne, au citoyen, en permettant à quiconque pratique des activités récréatives et sportives ainsi qu'aux bénévoles d'influencer l'orientation et le développement du loisir et du sport dans une région donnée, tout en se réservant la possibilité d'intervenir directement en la matière au moyen de programmes visant de grands objectifs nationaux;
- Permettre aux acteurs d'une région donnée de définir les priorités d'action en fonction de la dynamique et de la problématique régionales et leur octroyer les mécanismes décisionnels et les ressources qui leur permettront d'atteindre les objectifs collectivement fixés;
- Favoriser une meilleure cohésion de l'action des acteurs régionaux;
- Assurer un soutien équitable à tous les secteurs d'activité et à tous les acteurs, qu'ils soient du monde municipal, scolaire ou associatif.

Composition de l'unité régionale

Bien qu'il faille éviter l'uniformisation des unités régionales, il apparaît essentiel de définir un minimum d'exigences à respecter relativement à leur composition. L'unité régionale sera constituée en corporation autonome, gérée par un conseil d'administration majoritairement composé de membres d'organismes de loisir⁽¹⁾ et de sport. À ceux-ci se joindront des représentants, représentantes du monde municipal désignés par les municipalités régionales de comté de la région et, le cas échéant, par la communauté urbaine, celle-ci ayant droit à son propre représentant au sein du conseil d'administration de l'unité régionale, des porte-parole du milieu scolaire ainsi qu'une personne représentant le

bureau régional du Ministère à titre d'observateur. Chaque région pourra, à sa discrétion, inviter au conseil d'administration des porte-parole d'organismes de citoyens ou de secteurs d'activité connexes.

Ces unités régionales couvriront l'ensemble des régions administratives du Québec. En ce qui a trait à la région Nord du Québec, le Ministère est conscient des problématiques particulières des populations de Cris, d'Inuits et de blancs. En conséquence, il conviendra d'ententes spécifiques avec les porte-parole de ces populations pour concevoir et mettre en place des moyens de soutien adaptés à leur situation, concurrentement à la mise sur pied des unités régionales dans les autres régions.

Responsabilités de l'unité régionale de loisir et de sport

L'unité régionale aura le mandat d'offrir des services aux organismes et aux municipalités. Elle se verra confier les responsabilités suivantes :

- Élaborer et mettre en application des plans d'action pluriannuels en matière de loisir et de sport; ces plans d'action devront notamment comporter des mesures s'adressant aux citoyens, citoyennes qui ont des difficultés particulières d'accessibilité aux loisirs et aux sports, particulièrement les personnes handicapées, de même que des mesures visant à favoriser la concertation scolaire-municipale et intermunicipale;
- Préciser les mécanismes par lesquels le secrétaire régional et les députés de la région participeront à la préparation et au suivi des plans régionaux pluriannuels, ainsi qu'à la répartition de l'enveloppe du budget régional en matière de loisir et de sport;
- Offrir, directement ou par l'entremise de mandataires, des services-conseils et administratifs aux municipalités, aux établissements d'enseignement et aux organismes régionaux et supralocaux de loisir et de sport;
- Gérer le budget régional en matière de loisir et de sport selon les besoins et les priorités de la région et en conformité avec le plan d'action, en soutenant financièrement, s'il y a lieu, les organismes régionaux de loisir, de sport et de sport étudiant,

(1) Les organismes visés sont ceux qui interviennent en loisir culturel, scientifique, socio-éducatif, touristique et de plein air.

la réalisation de projets répondant à des problématiques particulières et le développement d'activités et d'équipements de portée régionale;

- Veiller à l'harmonisation des interventions sur le plan régional, dans le respect des spécificités du loisir et du sport, en s'appuyant sur des tables de concertation permanentes ou ponctuelles selon les besoins;
- Veiller, à titre de mandataire, à la réalisation du volet régional d'intervention spécifique de certains programmes nationaux. On pense notamment aux Jeux du Québec et au Programme national de certification des entraîneurs.

Le ministère de la Culture et des Communications dispose de ses propres moyens pour favoriser le développement et l'accessibilité en matière de loisir culturel et de loisir scientifique. Le financement des organismes et des activités de loisir culturel et scientifique incombe donc à ce ministère.

Considérant que les unités régionales de loisir et de sport devront être adaptées aux réalités particulières des régions, il incombera aux acteurs régionaux eux-mêmes de définir le type de modèle à privilégier. Chaque unité régionale aura deux ans, à partir de sa création, pour ratifier, avec le Conseil régional de développement, une entente administrative visant à optimiser l'impact des ressources consenties.

Le rôle des députés devra être harmonisé avec le cadre de référence gouvernemental en matière de déconcentration, de régionalisation et de décentralisation.

Financement de l'unité régionale

Chaque unité régionale de loisir et de sport sera dotée d'un budget qui permettra son fonctionnement et la réalisation de ses mandats.

Ce budget sera alimenté par trois sources principales de revenus : une contribution du Ministère, une contribution volontaire des milieux municipal, scolaire et associatif, et, finalement, les revenus de vente de services ou provenant d'autres sources définies par l'unité régionale.

La contribution ministérielle proviendra des budgets disponibles et auparavant affectés aux programmes

de soutien financier destinés aux conseils régionaux des loisirs, à la Conférence des organismes régionaux de loisir du Québec, aux associations régionales de sport étudiant, aux organismes régionaux de loisir pour les personnes âgées ainsi qu'aux regroupements de scouts et guides. La portion du budget affectée au volet régional du Programme de soutien aux clubs sportifs pour l'engagement d'entraîneurs sera aussi répartie entre les unités régionales.

Considérant les pressions croissantes qui s'exercent sur le milieu pour donner réponse aux besoins des personnes handicapées, le programme de soutien aux organismes régionaux de loisir pour personnes handicapées ne sera pas touché par cette réorganisation au cours des trois premières années. Après cette période, la situation sera réévaluée. Les organismes régionaux de loisir pour personnes handicapées se verront également confier le mandat de gérer un nouveau programme d'accompagnement, lequel remplacera le programme actuel administré par l'Office des personnes handicapées du Québec.

Une période de transition sera nécessaire pour permettre aux organismes de loisir et de sport touchés par cette réorganisation de s'ajuster. Ainsi, les programmes de soutien financier aux organismes régionaux de loisir pour personnes âgées, aux regroupements de scouts et guides et aux associations régionales de sport étudiant seront maintenus en 1997-1998, sous réserve des crédits disponibles. En 1998-1999, la moitié du budget disponible pour ces programmes continuera d'être affectée à ces organismes et d'être administrée par le Ministère. L'autre moitié sera versée aux unités régionales qui assumeront progressivement, en fonction des objectifs et des exigences qu'elles auront fixés, la responsabilité de soutenir financièrement les organismes de la région.

Cette réorganisation signifie que les unités régionales seront appelées, après l'année de transition 1997-1998, à prendre la relève des conseils régionaux des loisirs et des commissions sportives. L'existence des associations régionales de sport étudiant, des conseils régionaux de l'âge d'or et des regroupements de scouts et guides n'est pas remise en question, mais leur financement public dépendra entièrement des unités régionales de loisir et de sport à partir de l'an 1999-2000.

Mécanismes d'échange d'information et de concertation

Les responsabilités des unités régionales en font des mandataires des organismes nationaux responsables de programmes, tels les Jeux du Québec et le Programme national de certification des entraîneurs. Leur position étant stratégique, elles devront maintenir des contacts étroits avec les organismes nationaux au moyen d'un mécanisme permanent d'échange d'information et de concertation.

De façon à assurer cette cohésion des actions à tous les paliers d'intervention et permettre l'établissement d'un véritable partenariat entre les unités régionales et les autres acteurs des domaines du loisir et du sport, le Ministère mettra en place la Table québécoise de concertation en matière de loisir et de sport. Cette table de concertation sera animée par le Ministère et regroupera les unités régionales de loisir et de sport. Elle pourra être élargie pour recevoir des représentants ou représentantes du Conseil québécois du Loisir et de Sports-Québec pour traiter de sujets d'intérêt collectif. En vue de travaux particuliers, des porte-parole d'autres organismes nationaux pourront aussi être invités à s'y joindre.

Enfin, par ses bureaux régionaux, le Ministère maintiendra des liens étroits et continus de collaboration avec les unités régionales de façon à être au fait des réalités et des besoins des régions et à les faire profiter de son expertise et de ses ressources.

L'action ministérielle au palier régional

La mise en place des unités régionales s'inscrit dans le mouvement de décentralisation amorcé en matière de loisir et de sport en 1979 et dans la préoccupation gouvernementale de soutien à la prise en charge régionale et locale. Le Ministère compte également appuyer ce mouvement par ses bureaux régionaux qui joueront un rôle important de gestion, de supervision et d'information.

Leur expertise sera mise à contribution dans le développement et la mise en œuvre des politiques et dans la gestion de certains programmes et projets du Ministère ou d'autres instances gouvernementales

ayant une incidence sur le développement du loisir et du sport en région. Ils contribueront également à réunir et à diffuser des connaissances dans le but de soutenir le milieu dans le choix de ses orientations.

Les bureaux régionaux du Ministère seront responsables d'animer les travaux menant à la mise en place des unités régionales de loisir et de sport avec l'aide des conseils régionaux de concertation et de développement, des tables de préfets des municipalités régionales de comté, des communautés urbaines, le cas échéant, et des porte-parole du milieu associatif et du monde scolaire. Le Ministère s'assurera ainsi du traitement juste et équitable de l'ensemble des partenaires. Les bureaux régionaux joueront, par la suite, un rôle d'accompagnement auprès des unités régionales en mettant à leur disposition leur expertise et leurs ressources.

Enfin, les bureaux régionaux du Ministère réaliseront, au palier régional, des activités de concertation interministérielle, lorsque des besoins particuliers se feront sentir en matière de développement de loisirs et de sports.

5.3 Réalignement de l'organisation au palier national

De nombreux organismes québécois, qu'ils soient du milieu municipal, scolaire ou privé, ont des activités qui ont des incidences sur le loisir et le sport, mais ce sont les organismes du milieu associatif qui constituent, pour l'État, le levier principal de développement.

En effet, les fédérations et associations québécoises de loisir et de sport — qui comptent environ 700 000 et 500 000 membres respectivement — sont enracinées dans toutes les régions, voire les villes et les quartiers du Québec, leur dynamisme tenant à l'intérêt ou à la passion qu'éprouvent des citoyennes et des citoyens à l'endroit d'un loisir ou d'un sport en particulier. Leur structure démocratique est garante d'une gestion harmonisée aux besoins de la population. En effet, elles existent grâce à la volonté de leurs membres, qui décident de leurs orientations, les gèrent et les financent. Enfin, l'engagement de centaines de milliers de bénévoles fait des organismes nationaux de loisir et de sport un moyen unique et incontournable de poursuivre des objectifs jugés d'intérêt public par la communauté.

LOISIR

Sport

Les organismes nationaux de loisir et de sport

Les personnes et organismes qui ont participé à la consultation sur le cadre d'intervention du gouvernement du Québec en matière de loisir et de sport reconnaissent presque unanimement le rôle essentiel des organismes nationaux et plaident en faveur de leur soutien par l'État. Toutefois, quelques acteurs du monde municipal leur reprochent une certaine indifférence aux activités et préoccupations locales. Plusieurs plaident en faveur d'une simplification des structures et réclament plus de cohérence dans l'action et plus de concertation entre les organismes.

Pour veiller à la mise à contribution judicieuse de l'immense ressource que constituent les organismes nationaux unidisciplinaires de loisir et de sport, le ministère des Affaires municipales reconnaît qu'il leur appartient d'en faire la promotion et, qu'à ce titre, ils sont responsables :

- de la formation du personnel et des bénévoles;
- de la régie et de l'organisation de manifestations;
- de la diffusion d'information sur les disciplines et de leur promotion;
- de la sécurité et de la qualité de la pratique.

Le Ministère continuera de soutenir les organismes nationaux de loisir et de sport de façon proportionnelle au volume des activités qui seront cohérentes avec ces responsabilités et conformes aux orientations de l'État.

Le Ministère confiera aux fédérations sportives concernées le mandat de soutenir financièrement les clubs sportifs pour l'engagement d'entraîneurs. Ce faisant, le Ministère souhaite renforcer la dynamique qui prévaut au sein des clubs sportifs et, par le fait même, améliorer la performance des athlètes. Il encouragera la professionnalisation du métier d'entraîneur, voyant là un excellent levier de développement sportif.

Les organismes nationaux pluridisciplinaires

LE REGROUPEMENT LOISIR QUÉBEC : Le Ministère tient à éviter toute ambiguïté quant au partage des rôles de soutien professionnel, technique et administratif, d'une part, et de concertation et de représentation, d'autre part, qui pourraient être attribués aux organismes pluridisciplinaires concernés. Ainsi, il soutiendra le

Regroupement Loisir Québec afin qu'il offre des services professionnels, techniques et administratifs aux organismes nationaux unidisciplinaires et pluridisciplinaires de loisir et de sport, y compris l'hébergement des sièges sociaux.

LE CONSEIL QUÉBÉCOIS DU LOISIR : Le Ministère reconnaît que le Conseil québécois du Loisir joue un rôle de concertation et de représentation à l'égard des organismes de loisir. Il lui accordera un soutien financier direct lui permettant de promouvoir et de valoriser les bénévoles et l'organisation de loisir, de réaliser des projets et des événements pour ses membres, ainsi que de mener des études et des recherches, par exemple des études d'impact économique dans le domaine du loisir.

LA CORPORATION SPORTS-QUÉBEC : Le Ministère accordera un soutien à Sports-Québec en lui confiant certains mandats ayant trait :

- aux Jeux du Québec;
- à la formation des entraîneurs et entraîneuses;
- à la valorisation des athlètes et des cadres sportifs;
- au soutien financier des athlètes de l'élite québécoise.

La gestion du programme gouvernemental de bourses d'entraînement s'adressant aux athlètes d'élite sera donc confiée à Sports-Québec. Le Ministère souhaite que cet organisme trouve des façons d'augmenter le budget de ce programme en obtenant des commandites d'entreprises privées. Sports-Québec pourra également contribuer à l'harmonisation des activités des fondations nationales en accordant des bourses à des athlètes et en poursuivant les démarches amorcées en collaboration avec la Fondation de l'athlète d'excellence.

Pour certains de ses mandats, Sports-Québec sera appelé à s'appuyer sur les unités régionales de loisir et de sport. Sports-Québec sera notamment chargé de fournir au Ministère des propositions quant à l'organisation des Jeux du Québec en tenant compte du nouveau découpage régional en matière de loisir et de sport, tout en visant l'équilibre — sur le plan sportif — des délégations participantes.

Le Ministère reconnaît également à Sports-Québec le mandat de représenter les fédérations sportives québécoises et de veiller à leur concertation, sans nécessairement le soutenir spécifiquement à cette fin.

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DU SPORT

ÉTUDIANT : En plus des organismes sportifs unidisciplinaires regroupés par Sports-Québec, il existe un réseau sportif dans le milieu de l'enseignement, de l'école primaire à l'université, desservi par les associations régionales du sport étudiant, elles-mêmes chapeautées par la Fédération québécoise du sport étudiant. Cet organisme joue un rôle de concertation et de représentation en plus de dispenser des services, notamment l'organisation de championnats et la régie de ligues. L'organisation du sport au Québec comprend donc deux structures.

La consultation a révélé des opinions divergentes et difficilement conciliables sur ce point. Toutefois, il apparaît souhaitable de viser tant le recours à l'expertise du réseau des organismes offrant des services sportifs dans le milieu de l'enseignement que la cohérence entre ces activités et les plans de développement des fédérations sportives québécoises, considérées comme les maîtres d'œuvre du développement des sports au Québec.

Ainsi, le Ministère reconnaît le rôle important que joue la Fédération québécoise du sport étudiant et la soutiendra en reliant sa contribution financière à des mandats. Dorénavant, seules les activités de cet organisme qui s'inscriront dans les plans de développement des fédérations sportives unidisciplinaires concernées seront soutenues. Cette concordance pourra être vérifiée d'après les ententes de coopération qui seront ratifiées par ces fédérations et la Fédération québécoise du sport étudiant.

Un centre québécois de services professionnels et scientifiques en sport de haut niveau

Pour être en mesure d'exprimer leur talent, les athlètes québécois, hommes et femmes, doivent avoir accès, de même que ceux et celles qui les entraînent, à des services professionnels qui conviennent à leurs besoins spécifiques ainsi qu'à des services scientifiques et médicaux qui tiennent compte des développements récents en la matière. Au Québec, ces services ne sont pas offerts de façon coordonnée et systématique. D'autre part, les entraîneurs et entraîneuses francophones n'ont pas accès à une formation de très haut niveau en entraînement sportif.

Les consultations et les travaux exploratoires effectués récemment par le Ministère et par Sports-Québec, en collaboration avec les partenaires concernés, ont révélé l'intérêt que présente la mise sur pied d'un centre québécois de services professionnels, scientifiques et médicaux pour le sport de haut niveau, qui inclurait un service de formation et de perfectionnement spécialisé en entraînement sportif. Le Ministère, de concert avec Sports-Québec et les autres partenaires concernés, poursuivra donc ses démarches afin de mettre sur pied un tel centre de services pour le sport de haut niveau.

5.4 L'action ministérielle

Les responsabilités de l'État en matière de loisir et de sport sont claires aux yeux de ceux et celles qui œuvrent dans ces domaines. Il revient ainsi à l'État de tracer les orientations, de favoriser la concertation de l'ensemble des acteurs et de veiller à ce que les ressources servent efficacement et équitablement les intérêts de l'ensemble des citoyennes et des citoyens, ce qui implique notamment la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation des programmes, y compris ceux confiés aux partenaires.

Pour que ces responsabilités soient assumées avec efficacité, pour faciliter les relations entre l'État et ses partenaires et pour assurer la cohérence des interventions du gouvernement lui-même, les participants et participantes à la consultation ont rappelé avec insistance qu'ils tenaient à ce que l'ensemble de ces responsabilités relèvent d'une seule autorité politique et administrative.

Cette conception du rôle de l'État eu égard au loisir et au sport avait été annoncée dans la politique québécoise en matière de loisir à la fin des années soixante-dix et correspond à celle que le gouvernement s'est efforcé de mettre en application depuis ce temps.

Dans l'esprit de cette orientation fondamentale, les rôles que le Ministère doit exercer pour assumer ses responsabilités sont d'une importance cruciale. Ils sont décrits ci-après.

La concertation gouvernementale

La préoccupation première du Ministère est de s'assurer qu'à l'intérieur de l'appareil gouvernemental le loisir et le sport reçoivent la même attention que leur

accordent la population. Il lui revient également de faire en sorte que les décisions et actions des différents ministères soient cohérentes avec les orientations qu'il aura établies en matière de loisir et de sport. La réciproque doit s'appliquer.

Les différents mécanismes politiques et administratifs dont dispose actuellement le Ministère pour assumer ces responsabilités, au sein du gouvernement du Québec et dans le cadre des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires, lui permettent de servir adéquatement les intérêts de l'ensemble des citoyens en ce qui concerne le loisir et le sport.

Une autre avenue dans laquelle est déjà engagé le Ministère en matière de concertation à l'intérieur du gouvernement est celle des ententes interministérielles pour réaliser des projets d'intérêt commun. Cette façon de faire a été mise en pratique avec succès auprès de différents ministères : Santé et Services sociaux, Éducation, Culture et Communications, Relations avec les Citoyens et Immigration, Transport, etc. Plusieurs types de projets peuvent susciter ce genre d'ententes, notamment l'organisation d'événements, la gestion de programmes, la recherche et la promotion d'activités. Le Ministère cherchera à augmenter et à diversifier les expériences de ce genre puisque leurs résultats sont probants et renforcent la place du loisir et du sport au sein de l'appareil administratif public.

Le soutien au bénévolat

Le bénévolat représente, à n'en pas douter, la pierre angulaire de l'organisation québécoise du loisir et du sport. Les multiples rôles et responsabilités assumés par les bénévoles font d'eux des figures indispensables pour rendre le loisir et le sport accessibles à l'ensemble de la population. On estime qu'ils sont plus de 600 000 au Québec à travailler ainsi à l'évolution de la société en se consacrant au loisir et au sport.

Leur engagement est précieux à plus d'un titre. Grâce à leur enracinement dans la communauté, les bénévoles sont sensibles aux besoins et aux attentes de la population et constituent des agents de changement actifs. Leur participation à l'organisation d'événements et d'activités représente une force de réalisation inestimable. Les bénévoles contribuent, ce faisant, au développement

économique en suscitant la consommation de biens et de services dans les domaines du loisir et du sport, ce qui favorise la création d'emplois. Enfin, l'expérience acquise en faisant du bénévolat contribue au développement personnel et constitue un enrichissement pour la communauté.

C'est à partir de ces considérations que la politique sur le bénévolat dans le domaine du loisir, adoptée en 1989 par tous les partenaires concernés, y compris le gouvernement, proposait des actions pour valoriser et soutenir le bénévolat.

Le Prix du bénévolat en loisir Dollard-Morin découle justement de cette politique et constitue une façon pour le gouvernement du Québec de promouvoir et de valoriser le bénévolat dans les domaines du loisir et du sport. Le Ministère continuera de l'attribuer en cherchant à rehausser son prestige et sa notoriété avec la collaboration des partenaires qui y sont associés.

Le Programme de support à l'action bénévole constitue une mesure d'appui au bénévolat dont l'origine remonte à plus de 20 ans. Il permet de soutenir l'action bénévole locale en accordant une aide financière à des corporations à but non lucratif et à des municipalités dans leurs efforts pour combler les besoins en matière de loisir, de sport, d'action communautaire et d'équipements légers en ces domaines.

Il s'agit d'un programme gouvernemental doté d'un cadre d'intervention soucieux de respecter les intérêts de la population, approuvé par le Conseil du trésor et imputé au ministre responsable du loisir et du sport.

Sur le plan administratif, ce programme accorde aux députés et députées — dont il reconnaît la légitimité d'intervention, la connaissance et la sensibilité aux besoins du milieu — les moyens d'agir rapidement à partir de règles souples, de la façon la plus judicieuse et la moins onéreuse possible. Il s'agit d'un programme dont les retombées sont très positives.

Le programme de support à l'action bénévole sera donc maintenu et demeurera sous la responsabilité du ministre responsable du loisir et du sport.

Pour encourager l'action des bénévoles, le Ministère continuera également à soutenir l'organisation associative du loisir et du sport au palier national.

Loisir

De façon plus générale, le Ministère fera un bilan de l'application de sa politique à l'égard du bénévolat et prendra des dispositions pour que se poursuive l'application des mesures encore pertinentes. Une attention toute particulière sera accordée à la formation et à la protection des bénévoles dans l'exercice de leurs fonctions, deux aspects qui ont fait l'objet de revendications plus soutenues lors de la consultation.

Le Ministère a voulu mettre à contribution les bénévoles en procédant à la vaste consultation qui a précédé l'élaboration de ce document d'orientation. Leur réponse justifie largement cette décision de continuer à soutenir leur action.

Le soutien financier aux organismes nationaux de loisir et de sport

Le Ministère reconnaît sa responsabilité de soutenir financièrement le palier national de l'organisation associative du loisir et du sport.

Au sein de la structure associative, les organismes nationaux jouent un rôle essentiel dans la poursuite des objectifs de l'État eu égard à l'accessibilité et au développement de l'excellence dans les domaines du loisir et du sport. En les soutenant financièrement, le Ministère les reconnaît comme des organismes d'utilité publique, il en fait des partenaires dans la gestion et le développement de ces domaines d'activité, tout comme il encourage la contribution de leurs bénévoles au mieux-être de la population et à la qualité de la vie au Québec.

En collaboration avec les organismes nationaux de loisir et de sport, le Ministère révisera les critères de leur soutien financier en prenant en considération le volume et la pertinence des activités réalisées ainsi que leur contribution aux objectifs sociaux de l'État. À l'occasion de cette révision des programmes, le Ministère prêtera une attention particulière aux questions d'équité dans la façon de traiter les différentes catégories d'organismes; enfin, ces programmes devront s'appliquer sur une base pluriannuelle.

Les programmes d'assistance financière aux réseaux d'hébergement, aux centres communautaires de loisir et aux clubs de motoneigistes seront maintenus et continueront d'être administrés par le Ministère. Ces programmes s'adressent à des organismes aux biens

immobiliers considérables qui offrent des services à un grand nombre de citoyens et citoyennes grâce à une organisation complexe. Ils pourront ultérieurement faire l'objet d'une révision.

Enfin, les programmes de la Fête nationale et Chantiers jeunesse, dont l'administration est déléguée à des organismes externes, continueront d'être administrés sur la base des protocoles d'entente en vigueur et feront, en cours de processus, l'objet d'une réévaluation.

Le maintien des programmes d'assistance financière à l'organisation associative du loisir et du sport doit être interprété comme une reconnaissance par l'État de l'importance de ces organismes nationaux pour la qualité de la vie au Québec et devrait inciter l'entreprise privée à soutenir davantage le monde du loisir et du sport.

Le soutien aux projets destinés aux personnes démunies

Les plus faibles taux de pratique d'activités récréatives et sportives s'observent chez les personnes qui cumulent plusieurs des caractéristiques suivantes : peu scolarisées, jeunes ou vieilles, faiblement rémunérées ou dépendantes de la sécurité sociale, isolées, vivant dans des familles monoparentales et habitant dans des milieux urbains et ruraux désavantagés en matière d'équipements et de services, y compris récréatifs et sportifs. Les conditions d'existence de ces personnes les entraînent d'ailleurs dans des problèmes plus dramatiques que l'inaccessibilité au loisir et au sport. Il ne faut cependant pas renoncer pour autant à les faire bénéficier des avantages de ces activités.

Les travailleurs et travailleuses sociaux, spécialistes de ces milieux défavorisés, préconisent une recherche de solutions aux problèmes des personnes démunies en appréhendant la réalité dans sa globalité et en mettant à contribution toutes les ressources du milieu : autorités civiles et religieuses, monde enseignant, gens d'affaires, forces de l'ordre, personnel communautaire, spécialistes de la santé. Des expériences démontrent à quel point il est avantageux d'associer à ces ressources des spécialistes du loisir et du sport et d'avoir recours à des activités récréatives dans la recherche de solutions globales aux difficultés des personnes démunies.

La situation des personnes vivant en institution est particulièrement dramatique. La Fédération québécoise du loisir en institution a développé une expertise particulière dans l'utilisation du loisir pour améliorer la qualité de vie de ces personnes, mais il est évident que des efforts additionnels doivent être consentis à l'égard de ces citoyens et citoyennes pour qu'ils et elles puissent profiter au maximum de leur droit à des activités récréatives adaptées à leur condition.

Il ressort nettement de la consultation que le défi de rendre le loisir et le sport accessibles aux personnes défavorisées incombe à l'État. Le Ministère lui-même juge essentiel d'appuyer les efforts de ceux et celles qui s'efforcent de venir en aide à la population démunie en intégrant le loisir et le sport dans leurs interventions.

Le Ministère développera donc un programme pour soutenir les organisations qui projettent d'améliorer le sort des personnes défavorisées en intégrant dans leur approche des actions ou des spécialistes dans les domaines du loisir et du sport. Ces projets devront présenter les caractéristiques suivantes :

- être conçus par des gens du milieu;
- répondre à des problématiques sociales spécifiques comme la violence, le racisme, la désintégration de la famille, l'isolement des personnes âgées, les problèmes des jeunes, les problèmes des communautés autochtones, etc.;
- privilégier une intervention globale mettant à contribution des partenaires actifs dans divers secteurs d'activité;
- intégrer le loisir actif et le sport parmi les moyens d'intervention et, idéalement, recourir à des spécialistes dans ces domaines.

Ce programme de portée générale devra notamment prendre en considération la situation particulière des personnes institutionnalisées. La Fédération québécoise de loisir en institution et éventuellement le ministère de la Santé et des Services sociaux seront consultés au moment de son élaboration pour qu'il réponde le plus adéquatement possible aux besoins pour lesquels il sera créé.

Une enveloppe budgétaire sera constituée pour ce programme à partir de sommes prélevées également dans les budgets actuellement alloués au loisir et au sport.

La promotion

L'un des moyens essentiels pour ouvrir l'accès à la pratique de loisirs et de sports consiste à en faire la promotion. Cette vérité connue mais souvent oubliée a été rappelée lors des consultations et le Ministère abonde dans le même sens.

Est-ce à dire qu'il y a absence de publicité et de promotion à l'égard du loisir et du sport au Québec actuellement ? Évidemment non. D'abord, les médias électroniques et imprimés diffusent une information abondante sur tous les loisirs sportifs, culturels, de plein air, touristiques et scientifiques. Les derniers Jeux olympiques et paralympiques ont fait une promotion particulièrement riche des sports. Les bulletins d'information des municipalités et des organismes communautaires renseignent sur les services disponibles et les façons d'en profiter. Des revues spécialisées qui s'adressent à diverses catégories de lecteurs et lectrices font également une large place au loisir et au sport. Ces derniers sont en outre abondamment utilisés dans des campagnes de promotion de produits de tous genres et pour le tourisme.

Le Ministère et le milieu associatif interviennent dans ce concert de campagnes d'information et de publicité. Une partie du soutien financier accordé aux organismes nationaux est, en effet, utilisée à des fins promotionnelles.

La remise du Prix du bénévolat en loisir Dollard-Morin, les activités de promotion des bénévoles mises sur pied par les organismes et les municipalités, le soutien à différents événements sont autant de moyens pour inciter à la pratique d'activités récréatives et sportives et promouvoir l'organisation associative et le bénévolat.

Parmi les efforts déployés pour la promotion du loisir et du sport, le ministère des Affaires municipales, avec la collaboration du ministère de la Santé et des Services sociaux et des Régies régionales de la santé et des services sociaux, gère en outre le programme Kino-Québec qui vise à amener les gens à intégrer l'activité physique à leur mode de vie. Le plan quadriennal de Kino-Québec (1996-2000) associe l'amélioration de la santé et le bien-être à un comportement agréable, celui d'être actif.

Le Ministère examinera, avec les organismes actuels et éventuellement d'autres partenaires, des façons de

Loisir

faire qui pourraient être jugées plus rentables et plus efficaces, c'est-à-dire qui livreraient un message plus percutant pour conscientiser la population tant aux bénéfiques associés à la pratique de loisirs et de sports qu'à la contribution des organismes et des bénévoles œuvrant dans ces domaines.

De même, le ministère des Affaires municipales continuera, avec ses partenaires, à promouvoir un mode de vie physiquement actif, comme le prévoit le plan quadriennal d'action Kino-Québec adopté par le gouvernement du Québec en 1996.

Le soutien à la recherche

L'État ainsi que toutes les personnes du milieu du loisir et du sport doivent avoir la meilleure connaissance possible des questions qui s'y rattachent pour orienter et articuler leurs interventions. Aussi est-il nécessaire de mener des recherches et de disposer de banques de données et de statistiques sur tous les aspects des interventions projetées.

Le Ministère effectue des recherches et rassemble des données sur les tendances des besoins et comportements de la population. Il le fait très souvent en partenariat avec des chercheurs et chercheuses du secteur privé ou du milieu universitaire. D'autres travaux de recherche sont également réalisés dans le milieu, sans toutefois être suffisamment diffusés.

Les principales critiques recueillies au cours de la consultation à l'égard de la recherche portent sur le manque de planification, le faible engagement des partenaires, le cloisonnement des objets de recherche, le peu de contacts entre les chercheurs et chercheuses, la diffusion restreinte de l'information et l'absence d'événement majeur permettant aux chercheurs et chercheuses d'échanger sur leurs travaux.

Conscient de cette situation, le Ministère proposait, dans le document soumis à la consultation, d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'acquisition et de diffusion de connaissances en collaboration avec ses partenaires. Cette proposition a été généralement bien reçue.

Le Ministère intensifiera et élargira le partenariat en matière de recherche et de diffusion de connaissances pour s'assurer que les ressources investies dans ce domaine auront de réelles retombées.

Une table d'orientation et de concertation pour la recherche dans les domaines du loisir et du sport sera mise en place. Celle-ci regroupera des chercheurs et chercheuses du milieu universitaire, du Bureau de la statistique du Québec et des divers ministères concernés, de même que des porte-parole des milieux associatif et municipal et des instances régionales. Ce groupe de travail sera chargé de conseiller le Ministère dans l'élaboration de son plan de recherche pluriannuel et de suggérer des moyens pour sa mise en application.

La question de la diffusion des connaissances sera également portée à l'attention de ce groupe de travail. À cet égard, il est primordial que tous les moyens modernes de communication, colloques, conférences et surtout réseaux de communication informatique, soient mis à contribution pour assurer la meilleure utilisation possible de l'information.

Il faudra également faire preuve de diligence pour que l'ensemble des personnes et organismes intéressés par le loisir et le sport puissent profiter pleinement de l'expérience et des connaissances dont disposent les spécialistes québécois comme étrangers.

La responsabilité de la sécurité

La protection de l'intégrité physique des personnes, y compris dans la pratique d'activités récréatives et sportives, fait partie des valeurs garanties par l'État dans une société évoluée.

Il y a plus de quinze ans, le Québec s'est doté d'une Régie de la sécurité dans les sports, lui confiant des pouvoirs afin qu'elle assure la sécurité des personnes lors de la pratique d'un sport. Depuis sa création, la Régie de la sécurité dans les sports a travaillé en étroite collaboration avec les organismes nationaux de sport et de loisir et a été particulièrement active en ce qui concerne les sports de combat, le ski alpin et le hockey sur glace.

Eu égard aux activités de ces organismes nationaux, le travail de la Régie a donné des résultats intéressants. Cependant, à l'extérieur des activités fédérées, les moyens d'intervention de la Régie sont réduits et moins coercitifs. Or, l'on constate que c'est dans le contexte de la pratique libre que surviennent la grande majorité des décès et des traumatismes.

Dans le document de consultation, le Ministère avait proposé deux avenues d'intervention en matière de sécurité dans la pratique de loisirs et de sports :

- modifier la Loi sur la sécurité dans les sports pour donner plus de pouvoir à la Régie vis-à-vis de la pratique libre (non régie par une fédération);
- responsabiliser d'autres secteurs (Direction des sports du Ministère, fédérations, propriétaires d'équipements) en matière de sécurité et ajuster en conséquence le rôle de la Régie.

L'analyse des mémoires et des témoignages recueillis pendant la consultation permet de dégager un assez large consensus en faveur d'une révision de la façon d'aborder la sécurité dans la pratique d'activités sportives et récréatives. Les changements proposés vont dans le sens suivant :

- responsabiliser davantage les organismes nationaux de loisir et de sport, les propriétaires d'installations sportives et récréatives ainsi que les pourvoyeurs de services dans le domaine du plein air;

- miser davantage sur la formation et la diffusion d'information que sur la réglementation;
- alléger la réglementation;
- rapatrier au ministère des Affaires municipales tout le dossier de la sécurité dans la pratique d'activités sportives et récréatives;
- soutenir financièrement, s'il y a lieu, les fédérations concernées par le sport et le plein air et d'autres organismes dont les actions et les initiatives jugées prioritaires ont des effets directs sur la pratique d'activités sportives et récréatives.

Le Ministère abonde dans le sens de ces recommandations. Pour le 1er avril 1997, les mécanismes de rapatriement au ministère des Affaires municipales du dossier de la sécurité dans la pratique d'activités récréatives et sportives auront été élaborés et leur mise en place s'amorcera. Le Ministère verra alors à mettre en œuvre les autres moyens nécessaires pour donner suite aux recommandations émanant de la consultation en matière de sécurité.

Le ministère des Affaires municipales, en exposant sa vision des rôles et responsabilités de l'État et de ses partenaires en matière de loisir et de sport, démontre qu'il entend miser sur la continuité tout en provoquant les changements que la situation actuelle exige. Le présent cadre d'intervention s'inscrit résolument dans la démarche de décentralisation amorcée au début des années quatre-vingt, en confirmant l'importance des acteurs locaux, particulièrement ceux du monde municipal.

Le ministère des Affaires municipales confirme également les responsabilités majeures qu'assument les divers organismes mis en place il y a plusieurs années au palier régional. Toutefois, en réponse à un besoin vivement exprimé par le milieu, il cherchera à créer les conditions pour qu'une plus grande synergie se développe entre ces organisations et pour que leurs interventions présentent une plus grande cohérence avec la dynamique des différentes régions du Québec. En veillant à la création d'unités régionales de loisir et de sport, le ministère des Affaires municipales s'assurera qu'elles respectent, dans leur organisation et leur fonctionnement, les spécificités régionales, tout en contribuant de façon efficace à l'atteinte de grands objectifs nationaux.

Le ministère des Affaires municipales réaffirme sa responsabilité particulière à l'égard de l'organisation associative nationale en matière de loisir et de sport. Les ajustements visent à apporter davantage de cohérence et de complémentarité entre les rôles et les responsabilités des divers partenaires. À cela s'ajoute le souci du Ministère d'assumer l'ensemble de ses responsabilités traditionnelles, notamment en matière de promotion, de recherche et de sécurité, en dynamisant le milieu associatif et ses autres partenaires.

Le ministère des Affaires municipales entend également élargir l'éventail des acteurs susceptibles d'accroître l'accessibilité de la population aux loisirs et aux sports, dans une perspective de recherche de solutions globales à de grandes problématiques sociales.

Le présent cadre d'intervention en matière de loisir et de sport résulte d'une vaste démarche de consultation à laquelle le ministère des Affaires municipales a voulu associer le plus grand nombre possible de partenaires et de bénévoles. Dans une perspective de continuité et d'ouverture au changement, le Ministère a cherché à être le plus possible à l'écoute des revendications exprimées tout au long de ce processus. Les éléments essentiels que le Ministère a retenus parmi les diverses attentes formulées gravitent autour de quatre idées maîtresses, soit : obtenir des orientations claires de l'État; intensifier le partenariat; respecter la diversité des besoins de la population et tenir compte de la richesse des moyens développés par les partenaires. C'est avec la préoccupation d'être le plus cohérent possible avec ces attentes que le Ministère énonce ici ses orientations, en privilégiant la souplesse de leur mise en œuvre et l'intensification du partenariat.

Dans cette optique, le ministère des Affaires municipales entend consulter le Conseil québécois du Loisir et Sports-Québec avant de mettre en place les chantiers de révision et d'élaboration de programmes qui permettront de respecter les orientations gouvernementales en matière de loisir et de sport.

L'esprit qui a animé tous ceux et celles qui ont participé aux travaux préparatoires au présent document d'orientation est certainement une garantie de leur capacité de contribuer au mieux-être et à l'amélioration de la qualité de vie de la population québécoise par la pratique de loisirs et de sports.

ConcLusion

RÉFÉRENCES

- Bikales, E.A., et R.E. Manning, Outdoor Recreation and Environmental Concern : A Further Exploration, Saratoga Springs, 1990.
- Blair, S.N., Physical activity, Physical fitness and health, Research Quarterly for Exercise and Sport, 64 : 365-376, 1993.
- Bouchard, C., R.J. Shephard, et T. Stephens, Physical activity, fitness and health : International proceedings and consensus statement, Human Kinetics, Champaign, 1055 p., 1994.
- Buchowski, M.S., et M. Sun, Energy expenditure, television viewing and obesity, International Journal of Obesity, 20 : 236-244, 1996.
- Charron, C., On a un monde à récréer, Livre blanc sur le loisir au Québec, Québec, Gouvernement du Québec, 107 p., 1979.
- Charte canadienne des droits de l'homme, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 183 p., 1968.
- Chevrette, G., Décentralisation, un choix de société, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 99 p., 1995.
- Collectif du Québec, Le Québec statistique, 60^e édition, Les Publications du Québec, 819 p., 1995.
- Comité consultatif externe, Cadre d'intervention en matière de loisir, de sport et d'activité physique, Rapport du comité consultatif externe, 19 p., Québec, 1996.
- Conférence des ministres du loisir et des sports, Déclaration nationale sur les loisirs, Gouvernement du Canada, 15 p., 1987.
- David, R., et A. Genest, Le loisir au Québec 1982. Étude auprès de la population, Québec, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 131 p., 1984.
- Fédération des parcs et des loisirs de l'Ontario, Catalogue des avantages des parcs et des loisirs, 100 p., 1992.
- Forum mondial sur l'activité physique et le sport, Un appel à l'action en provenance de Québec, 1995.
- Gagnon, P., Le loisir et la municipalité, l'heure des choix, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 420 p., 1996.
- Gagnon, P., et E. Blackburn, Le loisir... Un défi de société... Une réponse aux défis collectifs, Presses de l'Université du Québec à Trois-Rivières, 347 p., 1995.
- Godin, G., et R. Desharnais, Enquête sur la pratique des activités physiques au secondaire, Sainte-Foy, Université Laval, 92 p., 1995.
- Guay, D., La culture sportive, Paris, Presses Universitaires de France, 124 p., 1993.
- Haskell, W.L., Physical activity and exercise to achieve health-related physical fitness components, Public Health Reports, 100 : 202-210, 1985.
- Infras, et G. Gauthier, La pratique des activités de loisir culturel et scientifique au Québec, rapport de recherche, Québec, Ministère des Affaires municipales, 193 p., 1995.
- Jefferson Lenskyj, H., Les femmes, le sport et l'activité physique : thèmes de recherche choisis, 51 p., 1994.
- Laberge, S., et M. Turmine, Situation de l'emploi des entraîneurs d'excellence au Québec, 99 p., 1998.
- Lagarde, F., Étude des tendances en matière de loisir au Québec, rapport présenté au Secrétariat administratif du loisir, des sports et des parcs, Québec, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 28 p., 1993.
- Langlois A., M. Pelletier, et S. Lévesque, La pauvreté au Québec : bref historique et situation actuelle, Québec, Ministère de la Sécurité du Revenu, 34 p., 1995.
- Lessard, M., G. Gauthier, et G. Bigras, L'impact économique des dépenses en loisir au Québec, Québec, Ministère des Affaires municipales, 167 p., 1995.
- Létourneau, D., Vocabulaire des loisirs de plein air, Cahiers de l'Office de la langue française, Québec, Les Publications du Québec, 245 p., 1993.
- Létourneau, D., S. Laberge, et G. Thibault, Le sport et quelques mots pour le dire, Québec, Office de la langue française, 26 p., 1994.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, La politique de la santé et du bien-être, Québec, 192 p., 1992.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux, Le Québec comparé : Indicateurs sanitaires, démographiques et socio-économiques: évolution de la situation québécoise, canadienne et internationale, Québec, 288 p., 1995.
- Ministère des Affaires municipales, Le développement du loisir, du sport et de l'activité physique : vers un partenariat renouvelé, document de consultation, Québec, 30 p., 1995.
- Ministère des Affaires municipales, Plan d'action 1996-2000. Ensemble pour un Québec physiquement actif, Québec, Kino-Québec, 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Consultation nationale : développement du loisir, du sport et de l'activité physique: synthèse des mémoires des organismes nationaux, Québec, 8 p., 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Consultation nationale : développement du loisir, du sport et de l'activité physique: synthèse des audiences régionales, Québec, 7 p., 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Le développement du loisir, du sport et de l'activité physique : vers un partenariat renouvelé; bilan de la consultation publique menée dans chacune des régions administratives, Québec, 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Consultation nationale : développement du loisir, du sport et de l'activité physique: synthèse de la rencontre du ministre avec les présidents des audiences régionales, Québec, 2 p., 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Consultation nationale : Développement du loisir, du sport et de l'activité physique, synthèse des avis émis en atelier, Québec, 7 p., 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Consultation nationale sur le développement du loisir, du sport et de l'activité physique: synthèse des avis émis au forum présidé par le ministre, monsieur Rémy Trudel, Québec, 9 p., 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Cadre d'intervention en loisir, en sport et en activité physique: Colloque national du 15 juin, Compte rendu des positions des participants, Québec, 18 p., 1996.
- Ministère des Affaires municipales, Rapport du comité d'analyse sur les fiches-commentaires faisant suite au dépôt du rapport du Comité consultatif externe au regard du Cadre d'intervention en loisir, en sport et en activité physique, Québec, 8 p., 1996.
- Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Le temps de l'excellence : un défi québécois, Politique de développement de l'excellence sportive, Québec, 112 p., 1984.
- Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, La politique du sport au Québec : l'harmonisation au bénéfice du pratiquant sportif : une nécessité, Québec, 49 p., 1987.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, La pratique de l'activité physique par les Québécois et les Québécoises, vol. 1 et 2, Québec, 1987.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Politique sur le bénévolat en loisir, Québec, 36 p., 1989.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Le loisir dans la société québécoise d'hier à demain, Québec, Direction générale du loisir, des sports et des parcs, 43 p., 1993.

Nolin, B., Activité physique de loisir, Rapport de l'Enquête sociale et de santé 1992-1993, vol. 1, Santé Québec, p. 97-107, 1995.

Organisation des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

Pate, R.R., et coll., Physical activity and public health., A recommendation from the centers for disease control and prevention and the American College of Sports Medicine, Journal of the American Medical Association, 273 : 402-407, 1995.

Pronovost, G., Évolution de l'emploi du temps au Québec, 1986-1992: pratique d'activités culturelles et sportives 1992, Ministère des Affaires municipales, Direction générale du loisir et des sports, 109 p., 1996.

Pronovost, G., Loisir et Société; traité de sociologie empirique, Québec, Presses de l'Université du Québec, 347 p., 1993.

Régie de la sécurité dans les sports du Québec, Analyse des coûts socio-économiques associés à la morbidité et la mortalité d'origine sportive et récréative au Québec en 1987, 133 p., 1990.

Régie de la sécurité dans les sports du Québec et Ministère de la Santé et des Services sociaux, Sondage sur les blessures subies lors de la pratique d'activités récréatives et sportives entre octobre 1992 et septembre 1993, 33 p., 1993.

Regroupement Loisir Québec, Les fédérations québécoises de loisir, pour vous et parmi vous, Montréal, 163 p., 1993.

Reid, I., M. Tremblay, R. Pelletier, et S. McKay, Le loisir et l'activité physique réduisent les risques chez les jeunes, Conseil interprovincial du sport et des loisirs, Direction de la condition physique de Santé Canada et l'Association canadienne des loisirs/parcs, 129 p., 1995.

Sallis, J.F., et K. Patrick, Physical activity guidelines for adolescents : Consensus for adolescents, Pedagogy, Exercise and Sciences, 6 : 302-314, 1994.

Secrétariat aux Affaires autochtones, Les Amérindiens et les Inuit (sic) du Québec d'aujourd'hui, 26 p., 1992.

Sénécal, R., Le loisir et le développement des régions, L'Agora, 1995.

SODEM, L'impact économique du monde fédéré du loisir et du sport au Québec, Regroupement Loisir Québec, Montréal, 66 p., 1991.

Stephens, T., et C.L. Craig, Le mieux-être des Canadiens et des Canadiennes : faits saillants de l'Enquête Campbell de 1988, Ottawa, Institut canadien de la recherche sur la condition physique et le mode de vie, 123 p., 1990.

U.S. Department of Health and Human Services, Physical activity and health, A report of the Surgeon General, 1996.

UNESCO, Charte internationale de l'éducation physique et du sport, 1993.



Gouvernement du Québec
**Ministère des
Affaires municipales**