

CANADA'S
PUBLIC POLICY

FORUM

DES POLITIQUES PUBLIQUES
DU CANADA

Rapport de la Table ronde nationale sur les loisirs tenue à Fredericton, au Nouveau- Brunswick

Préparé pour le Groupe de travail sur le processus
d'élaboration d'un Programme national des loisirs
par Don Lenihan, Ph.D.,
Associé principal

Juin 2013





Canada's Public Policy Forum

Building Better Government

The Public Policy Forum is an independent, not-for-profit organization dedicated to improving the quality of government in Canada through enhanced dialogue among the public, private and voluntary sectors. The Forum's members, drawn from business, federal, provincial and territorial governments, the voluntary sector and organized labour, share a belief that an efficient and effective public service is important in ensuring Canada's competitiveness abroad and quality of life at home.

Established in 1987, the Forum has earned a reputation as a trusted, non-partisan facilitator, capable of bringing together a wide range of stakeholders in productive dialogue. Its research program provides a neutral base to inform collective decision making. By promoting information-sharing and greater links between governments and other sectors, the Forum helps ensure public policy in our country is dynamic, coordinated and responsive to future challenges and opportunities.

©2013, Public Policy Forum
1405-130 Albert St.
Ottawa, ON K1P 5G4
Tel: 613.238.7160 Fax: 613-238-7990
www.ppforum.ca

Forum des politiques publiques du Canada

Vers une meilleure gouvernance

Le Forum des politiques publiques est un organisme indépendant, sans but lucratif, qui s'efforce de promouvoir l'excellence gouvernementale au Canada par l'entremise d'un meilleur dialogue entre le gouvernement, le secteur privé et le tiers secteur. Issus de l'entreprise, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, du secteur bénévole et des syndicats, les membres du Forum partagent une même vision : celle d'une fonction publique efficace et efficiente qui joue un rôle-clé dans le maintien de notre qualité de vie et de notre position concurrentielle à l'échelle mondiale.

Depuis sa fondation en 1987, le Forum des politiques publiques s'est taillé une réputation de facilitateur non partisan et digne de confiance, capable de réunir toute une gamme d'intervenants pour les fins d'un dialogue constructif. En encourageant le partage d'information et l'établissement de liens entre les gouvernements et les autres secteurs de la société, le Forum des politiques publiques aide le Canada à adopter des orientations futures dynamiques et bien coordonnées qui tiennent compte des défis et des occasions qui se présentent à nous.

@2013, Forum des politiques publiques
130 rue Albert, pièce 1405
Ottawa (Ontario) K1P 5G4
Tél. : (613) 238-7160 Téléc. : (613) 238-7990
www.forumpp.ca

1. Introduction

M. Ian Reid a ouvert la Table ronde sur le Programme national des loisirs, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, en avertissant gentiment les participants qu'il avait l'intention d'épuiser toutes leurs connaissances! Et les participants ont été à la hauteur de la tâche : la contribution qu'ils ont apportée à l'élaboration du Programme national des loisirs a été énorme.

Selon M. Reid, nous avons terminé plus de la moitié du processus d'élaboration du Programme national des loisirs. La prochaine étape importante sera la tenue du Sommet national des loisirs de 2014, où nous discuterons de la version provisoire du programme. La tâche des participants à la présente table ronde, a-t-il indiqué, était d'examiner et de peaufiner les stratégies et les éléments fondamentaux proposés pour le Programme national des loisirs.

Brian Jonston a ensuite lancé la discussion en donnant un aperçu du document de travail qu'il avait préparé sous la direction du groupe de travail. Ce document ainsi que les résultats des consultations provinciales et territoriales ont servi d'instruments de base pour les discussions de la table ronde.

Le présent rapport se veut un sommaire critique des grands thèmes issus des discussions de la table ronde, notamment les éléments fondamentaux, les pierres angulaires et les stratégies, ainsi que plusieurs autres thèmes clés. Il met l'accent sur les points du document de travail que les participants ont trouvé obscurs, ceux sur lesquels ils n'étaient pas d'accord et ceux qui, selon eux, ont besoin d'être approfondis.

Il importe de noter que le ton critique de ce rapport ne doit pas éclipser le fait qu'en général, les participants n'ont pas tari d'éloges pour le document de travail, ils envisagent le processus d'élaboration du Programme national des loisirs avec enthousiasme et ils sont optimistes par rapport à l'avenir de leur secteur. La table ronde a remporté un franc succès et le processus d'élaboration semble être sur la bonne voie.

La conclusion du rapport contient des observations de haut niveau sur le processus et le document de travail, observations dont le groupe de travail voudra peut-être tenir compte au moment de planifier la prochaine étape d'élaboration du Programme national des loisirs.

2. Éléments fondamentaux

Le premier matin de la rencontre de deux jours a été consacré à une discussion sur les éléments « fondamentaux » du Programme national des loisirs, y compris une définition des loisirs, une vision pour le secteur et plusieurs stratégies visant à concrétiser cette vision.

2.1 Une définition des loisirs

Le document de discussion propose deux définitions du concept des loisirs. Selon la Déclaration nationale de 1987 sur les loisirs :

... les loisirs recouvrent toutes les activités auxquelles un individu choisit de participer durant son temps libre et ils ne se réduisent pas aux sports et à l'activité physique, mais comprennent aussi des activités artistiques, culturelles, sociales et intellectuelles; ... le loisir est un besoin fondamental pour les citoyens de tout âge, des deux sexes et aux intérêts différents et il est essentiel au bien-être psychologique, social et physique de chaque Canadien;

(Aussi,) ... le loisir est un service social au même titre que la santé et l'éducation et ses finalités sont (a) l'appui au développement individuel et communautaire et (b) l'amélioration de la qualité de vie et (c) du fonctionnement de la société.

La deuxième définition est une version révisée de celle de 1987 et elle fait l'objet de discussions depuis le Sommet national des loisirs :

Les loisirs recouvrent toutes les activités auxquelles une personne choisit de participer et comprennent les sports, les programmes de loisirs physiques, l'expression artistique et créative, et les activités sociales et intellectuelles. Le loisir est un besoin et un droit fondamental de l'être humain et il est essentiel au bien-être psychologique, social et physique de chaque Canadien.

Le loisir est aussi un service social essentiel ayant un objectif à trois volets :

- Développement du citoyen
- Développement communautaire
- Durabilité environnementale

Les participants devaient examiner ces définitions, les commenter, les clarifier et les modifier au besoin. Plusieurs questions importantes ont été soulevées :

- **LANGAGE** : La préoccupation la plus courante portait sur le style. Bon nombre des participants trouvaient que les définitions étaient, comme l'a exprimé un groupe, « longues et verbeuses ». Selon eux, une bonne définition doit être accessible au grand public tout en fournissant une orientation aux décideurs.

En ce qui concerne les décideurs, la définition utiliserait idéalement un langage simple pour décrire ce qu'est le loisir et le ferait de sorte à fournir une orientation pour la distribution des rôles et des responsabilités. La définition devrait fournir un point de référence qui fait autorité et qui aide le secteur dans son ensemble à déterminer ses priorités à l'échelle nationale, provinciale et communautaire.

- **TEMPS LIBRE** : Les participants se sont demandé s'il fallait inclure la notion de temps libre dans la définition du loisir? Cette question a entraîné plusieurs discussions. Certains participants trouvaient que les loisirs ne sont pas nécessairement limités au

temps libre. Selon un des groupes, « ce n'est plus le cas depuis longtemps. Par exemple, pour les enfants, les loisirs se passent durant les heures de classe ».

Dans la même veine, certains participants néo-écossais ont signalé que leur province s'est éloignée de la notion du temps libre parce que celle-ci ne rend pas justice à la composante physique. L'activité physique à des fins récréatives comporte un large éventail de possibilités et est souvent accomplie en dehors des heures libres, ont-ils argumenté. Limiter le concept du loisir à la notion de temps libre minimise la contribution qu'il peut apporter, à la croissance économique par exemple, au moyen de ce genre d'activité.

D'autres n'étaient pas d'accord. Ils insistaient sur la nécessité de conserver la distinction traditionnelle entre temps libre et temps prescrit, qui, selon eux, fait partie du cadre conceptuel de base du loisir. Sans cette distinction, des activités comme se rendre au travail en vélo ou regarder une vidéo au bureau deviennent des activités de loisir. À leur avis, on risque ainsi d'élargir la définition au point où elle couvre à peu près tout... mais ce qui inclut tout n'inclut en fait rien. Ces personnes craignaient qu'en supprimant la notion de temps libre de la définition, on risque de rendre le concept du loisir tellement dénué de forme que la définition serait quasi inutile comme instrument d'orientation des politiques.

Bien que les participants ne soient pas parvenus à s'entendre sur ce point, il est clair que la question demeure centrale à la recherche d'une définition adéquate et que les participants ont des opinions bien arrêtées à son sujet. Il faudra donc l'examiner de plus près afin d'arriver à une définition acceptable.

- **UNE DÉFINITION NE DOIT PAS SE LIMITER À UNE LISTE** : Les participants se sont aussi demandé s'il fallait ajouter d'autres termes descriptifs à la définition proposée afin de la compléter. Par exemple, plusieurs participants ont indiqué que la définition ne mentionne pas les parcs. Peut-être devrait-on y ajouter ce terme? D'autres se demandaient pourquoi on ne mentionne pas le jeu. Ces interrogations ont suscité la réponse selon laquelle le mot loisir n'est pas simplement une expression d'« encadrement ». L'utiliser de cette façon ne ferait que transformer la définition en liste, ce qui, en revanche, nous ferait sentir que la définition n'aurait pas rempli sa fonction, qui est de décrire précisément ce qui relie tous les éléments de la liste les uns aux autres.
- **LOISIRS « PUBLICS »** : De nombreux participants n'ont pas aimé l'expression « loisirs publics » utilisée dans le document de travail. Ils ont demandé ce que signifiait au juste le mot « public » dans ce contexte. Certains craignaient que son utilisation impose des limites arbitraires au secteur en excluant possiblement des contributions importantes du secteur privé. À leur avis, l'expression « loisirs publics » est moins englobante que « loisirs ». Où s'inscrit le rôle de plus en plus important du secteur privé et des

organismes non gouvernementaux dans cette définition, a-t-on demandé? Où sont les réelles frontières? Selon cette perspective, une bonne définition devrait nous aider à comprendre les rôles respectifs du secteur public, du secteur privé et des ONG dans le domaine des loisirs plutôt que de séparer le public du privé. Plusieurs groupes ont indiqué qu'on pourrait résoudre la question en utilisant un langage plus vaste et inclusif, comme « le loisir pour le Canada ».

- **SERVICE ESSENTIEL** : Les définitions proposées décrivent le loisir comme étant un service social essentiel. Or, le mot « essentiel » mettait plusieurs des participants mal à l'aise. Considérer le loisir en bloc avec des services comme la protection contre les incendies, la protection policière et les soins de santé leur semblait peu plausible et même contraire au but recherché. Ils craignaient que les personnes qui ne sont pas du secteur – et surtout celles qui sont responsables des services essentiels – puissent considérer cette affirmation comme étant exagérée, ce qui les inciterait à carrément rejeter la définition. À leur avis, l'idée du loisir comme service « primaire » serait une solution de rechange possible.
- **DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE** : Certains participants se sont demandé pourquoi la durabilité environnementale a été incluse dans la définition. Ils étaient d'accord pour dire que les loisirs comportent un volet de promotion des parcs, des espaces verts et des activités de plein-air, mais ils craignaient que l'expression « durabilité environnementale » s'apparente trop à l'environnementalisme et qu'elle comporte des questions qui dépassent de loin la notion de plein-air. Introduire cette expression dans la définition du loisir risquerait d'en diluer le sens. Comme l'a suggéré un des participants, il serait peut-être préférable d'indiquer que les loisirs se déroulent dans des « milieux sains ». On a aussi proposé « milieux récréatifs de qualité » comme solution possible. À la fin, les formulations préférées étaient celles qui traitent de loisirs et de « gérance environnementale ». Si la définition doit inclure une mention de la relation des loisirs avec l'environnement, c'est cette solution qui semble être la plus acceptable.

2.2 Une vision des loisirs

Le document de travail présente deux déclarations de vision pour le secteur des loisirs. La première date du milieu des années 1990 et est inscrite dans le Catalogue des bienfaits du loisir de 1997 :

Le réseau canadien des services de loisirs se concerte pour inspirer les Canadiens à embrasser un mode de vie actif qui favorise la santé, l'épanouissement et la durabilité des personnes, des collectivités et de l'environnement.

Le Sommet des loisirs a débouché sur une deuxième déclaration de vision, qui méritait un examen plus approfondi lors des discussions de la table ronde :

Un Canada où l'ensemble des citoyens prennent part à des expériences de loisirs positives et accessibles qui :

- favorisent la santé et le mieux-être mentaux et physiques et créent des citoyens confiants et compétents qui contribuent à leur collectivité;
- créent des collectivités saines, inclusives, accueillantes, résilientes et durables;
- favorisent des milieux naturels qui sont appréciés, entretenus et protégés.

Bien que l'idée d'une vision soit manifestement importante pour les participants, ils avaient moins à dire au sujet de la vision proposée que des définitions – vraisemblablement parce qu'ils en étaient plus satisfaits. Leurs commentaires traitaient davantage de la forme que du fond. En voici un bon exemple, formulé par un des groupes : « Bien que les concepts paraissent bien, la vision a besoin d'être plus inspirante ».

Un autre groupe a suggéré que la vision doit « interpeler les Canadiens ». Selon lui, la version proposée laisse à désirer. Il faudrait utiliser un langage simple, éliminer les puces et revenir à l'essentiel. Pour que les gens adoptent la vision, elle doit être simple.

Un des participants a comparé la vision des loisirs à celle de la stratégie Canada actif 20/20 : « La vision 20/20 est très ambitieuse, avec sa notion qu'un secteur peut aider à définir une nation. Le document (sur les loisirs) doit toucher cette "corde sensible" ».

Certains participants ont proposé une version plus courte, mais plus vaste, d'une déclaration de vision : « Un pays composé de communautés engagées où tous les gens embrassent les bienfaits des loisirs afin d'améliorer leur qualité de vie ». Cette proposition semble avoir été bien accueillie dans ce petit groupe. Les gens ont surtout aimé l'allusion à la qualité de vie.

En somme, comme en fait foi l'échantillon de commentaires présentés ci-dessous, le groupe semble penser que la déclaration de vision proposée va dans la bonne direction, mais qu'elle aurait besoin d'être plus inspirante.

- La vision devrait fixer une cible pour l'avenir.
- Elle doit être plus inspirante, peut-être en mettant l'accent sur l'« amélioration de la qualité de vie ».
- La déclaration de vision devrait prendre la forme d'une seule phrase inspirante.
- Elle doit inspirer davantage et témoigner de la différence marquée que font les loisirs.
- Elle doit nous lancer le défi de faire mieux.
- Elle devrait être simplifiée et peut-être plus inspirante.

2.3 Trois déclarations de positionnement

Le document de travail contient trois déclarations de positionnement ainsi qu'une liste de valeurs et de principes qui, de pair avec la définition et la vision, ont fait partie de la discussion sur les éléments fondamentaux. Ces trois déclarations se lisent comme suit :

- **Les loisirs doivent être axés sur les résultats** : Le secteur privé est axé sur la demande. Il s'intéresse aux avantages directs et il mesure les coûts et les avantages en dollars. Le secteur public est axé sur les besoins. Il s'intéresse aux bienfaits indirects pour tous, ce qui constitue la définition du bien public.
- **Les loisirs doivent être inclusifs sur tous les plans** : Les loisirs doivent servir les segments de notre population qui se heurtent à des obstacles à la participation.
- **Les loisirs doivent être pertinents et impérieux** : Les loisirs doivent établir un pont entre les programmes et les problèmes qui sont déjà dans l'esprit des décideurs.

En règle générale, les participants avaient peu à dire au sujet de ces déclarations et de leurs valeurs et principes connexes. Le commentaire le plus important a probablement été celui voulant que la **collaboration** soit reconnue quelque part dans cette liste. Plusieurs personnes trouvaient même que la collaboration brillait par son absence et que ce principe, plus que tous les autres, traduisait l'approche que les acteurs du domaine des loisirs estiment devoir adopter s'ils espèrent faire de réels progrès.

À part cela, bon nombre des commentaires portaient sur la forme plutôt que le fond. Une personne a mentionné que si les principes doivent servir à orienter les décisions, il faut qu'ils fassent partie d'un ensemble plus cohérent et facile à utiliser.

Plusieurs personnes ont fait allusion au « jargon » utilisé dans cette section du document, comme l'expression « noyau de soutien », et ont indiqué qu'elles ne le trouvaient pas très utile.

L'idée voulant que les loisirs soient inclusifs « sur tous les plans » semblait redondante à l'un des groupes. Un autre a suggéré d'inclure les déterminants sociaux de la santé dans cette section.

3. Les pierres angulaires

La deuxième partie du document de travail propose trois « pierres angulaires » à l'appui d'une série de « stratégies » conçues pour renforcer la communauté des loisirs et aider à réaliser sa vision.

3.1 Développement communautaire

Le développement communautaire est la première des trois pierres angulaires. Il s'agit d'établir des liens entre les gens et leur communauté et de travailler ensemble à des objectifs communs. Le document de travail associe deux grandes stratégies à cette pierre angulaire :

- les investissements dans l'infrastructure physique;
- la coordination de stratégies de renforcement de la capacité communautaire.

En ce qui concerne le thème du développement communautaire, les participants ont surtout parlé de l'importance de la collaboration et de la nécessité d'adopter une approche holistique face aux divers aspects du développement communautaire, comme le financement, l'infrastructure et l'action bénévole.

FINANCEMENT : Si certains participants ont réclamé des fonds supplémentaires de la part des instances supérieures pour que le secteur des loisirs puisse coordonner et réaliser des activités de développement communautaire, ils ont aussi indiqué que le secteur doit lui-même faire preuve d'une plus grande créativité pour résoudre ses problèmes de financement. Cette discussion a ramené sur le tapis la question de la définition des loisirs et, encore une fois, les critiques quant aux obstacles possiblement engendrés par l'expression « loisirs publics ». Les participants en question estiment que cette définition risque de limiter leurs options. Le gouvernement n'est pas le seul à offrir des services de loisir, ont-ils dit; beaucoup d'organismes du secteur privé interviennent dans ce domaine. À leur avis, le secteur des loisirs doit penser de façon plus stratégique aux mesures qu'il pourrait prendre pour établir des partenariats avec le secteur privé afin de tirer parti des possibilités de financement, et le discours sur les « loisirs publics », croient-ils, ne contribue aucunement à cet objectif.

INFRASTRUCTURE : Selon les membres d'un des petits groupes, le secteur doit repenser sa façon d'utiliser l'infrastructure physique et sociale. Il doit « se structurer et se restructurer afin de mieux utiliser toutes sortes de places et d'espaces communautaires ». Selon cette perspective, la planification actuelle de l'infrastructure ne tient pas compte des présents modes d'organisation et d'interaction des gens dans nos communautés. Les installations qui pourraient servir à plusieurs fins sont souvent perçues comme n'ayant qu'une seule fonction, ce qui risque de se traduire par un énorme potentiel inexploité.

Pour remédier à la situation, le secteur doit collaborer davantage afin de trouver des façons d'exploiter le plein potentiel de l'infrastructure disponible dans la communauté. Une telle démarche exigera des données et des renseignements plus approfondis et plus exacts sur les communautés, ainsi qu'une meilleure communication. Le secteur doit créer de meilleurs outils de planification lui permettant de gérer de façon holistique les ressources offertes par les écoles, les services de police, le secteur de la santé, les églises et les autres organismes communautaires.

Le vieillissement de l'infrastructure est un exemple concret du problème d'infrastructure. Nous devons faire preuve d'intelligence en ce qui concerne le remplacement de l'infrastructure vieillissante du Canada. Nous devons être plus créatifs et envisager des solutions comme le micro-financement et la réorientation d'installations âgées.

Un des participants a mentionné que le secteur doit s'assurer qu'il existe des infrastructures adéquates près des populations vulnérables, comme les communautés autochtones et les autres groupes sous-représentés.

BÉNÉVOLES, CAPITAL SOCIAL ET COLLABORATION : Le bénévolat fait partie intégrante de l'infrastructure sociale de nos communautés. Il joue un rôle essentiel dans le secteur des loisirs, mais sa nature change et évolue. Le secteur doit reconnaître ce fait et doit moderniser ses mécanismes de soutien et de recrutement des bénévoles. Il doit adopter une approche holistique qui explore le lien entre les loisirs et les autres secteurs, comme l'éducation, la santé et les services communautaires. Il doit apprendre à établir des partenariats plus efficaces.

Les membres d'un autre groupe ont apporté des arguments semblables lorsqu'ils ont parlé de donner au « développement communautaire » une définition plus vaste et une approche plus souple. « Nous sommes les meilleurs leaders communautaires et il est temps d'arrêter de se le cacher », ont-ils dit. Nous devons reconnaître que nous sommes des générateurs de capital social qui règlent les problèmes par la collaboration. Nous devons aborder la question de développement communautaire de façon plus stratégique, en utilisant de nouveaux outils pour appuyer une collaboration efficace, comme le modèle de développement des acquis communautaires. Nous devons mieux communiquer nos pratiques exemplaires et nos échecs afin d'en tirer des leçons.

3.2 Développement du citoyen

En ce qui concerne la deuxième pierre angulaire, le développement du citoyen, le document de travail propose quatre stratégies de base, à savoir :

- une stratégie nationale du jeu;
- les programmes offerts après les heures de classe;
- un appui à la Politique canadienne du sport de 2012 et à la stratégie Canada actif 20/20;
- des initiatives en arts.

Un des petits groupes a critiqué le document de travail pour avoir omis de définir clairement le concept de développement du citoyen. En particulier, ses membres ont dit ne pas être certains s'il fallait se concentrer sur le développement de la personne ou le développement du leadership. Il s'agit, selon eux, de deux tâches très différentes.

D'autres participants n'ont pas beaucoup aimé le mot « citoyen ». Certains ont laissé entendre

qu'il était trop exclusif et risquait de faire abstraction des immigrants ou d'autres personnes. Selon eux, on devrait mettre l'accent sur la personne plutôt que sur le citoyen. Parmi les solutions de rechange, on pourrait remplacer « développement du citoyen » par « promotion du bien-être personnel » ou une autre expression du genre.

En ce qui concerne les quatre stratégies, un des groupes a présenté des arguments en faveur d'une stratégie nationale du jeu. Ses membres s'entendaient pour dire que le secteur des loisirs doit travailler à l'élimination de barrières et à la promotion de programmes accessibles, ce qui signifie, en partie, appuyer la stratégie Canada actif 20/20 et la Politique canadienne du sport. Selon le groupe, les loisirs ont un rôle particulièrement important à jouer pour promouvoir le savoir-faire physique. Ses membres trouvaient également que le secteur des loisirs pourrait travailler en plus étroite collaboration avec ces autres secteurs pour faire concorder les activités. « Nous devons maximiser notre environnement extérieur en partageant nos installations, en faisant la promotion croisée de nos programmes et en établissant de meilleurs partenariats », ont-ils dit.

Un autre groupe aimait l'idée de travailler en collaboration avec l'initiative Canada actif 20/20 et la Politique canadienne du sport. Ses membres trouvaient aussi que les programmes offerts après les heures de classe sont importants – et ils ont souligné que d'importants projets scolaires-communautaires sont en cours –, mais ils estiment que le problème ne se limite pas à la période après l'école. Il ne faut pas oublier les heures avant la classe, le midi et les fins de semaine. En effet, ils ont encouragé les participants à réfléchir à une question beaucoup plus générale, à savoir si suffisamment d'efforts sont déployés pour promouvoir les loisirs durant toute la vie. À leur avis, les organismes de tout genre devraient travailler ensemble afin de s'assurer de répondre à tous ces besoins.

Dans son rapport en plénière, un troisième groupe a indiqué que ses membres trouvaient qu'une stratégie nationale du jeu ne devrait pas se situer dans la catégorie du développement de la petite enfance, car ils ne voulaient pas qu'elle vise seulement les enfants âgés de 0 à 4 ans. Le groupe appuyait aussi un volet « arts et culture », mais a fait une mise en garde en indiquant que les arts et la culture ne sont pas traités de la même façon dans toutes les provinces : certains aspects sont traités comme des loisirs, d'autres sont inscrits dans des catégories différentes. Selon ce groupe, il serait peut-être bon que les représentants provinciaux qui travaillent avec la communauté artistique se réunissent pour échanger sur leurs expériences. Au bout du compte cependant, les membres du groupe ont mentionné que les priorités seront probablement très différentes dans chaque province ou communauté.

En règle générale, les participants trouvaient qu'une stratégie de développement du citoyen devrait viser les objectifs suivants :

- éliminer les barrières et promouvoir l'accessibilité;
- adopter et promouvoir le savoir-faire physique comme base sur laquelle construire;
- intégrer les politiques du sport au secteur des loisirs;

- partager les installations et les ressources;
- encourager le contact avec le milieu naturel;
- promouvoir les occasions pour élargir le secteur des loisirs.

3.3 Durabilité environnementale

La durabilité environnementale est la troisième pierre angulaire. Il s'agit d'appuyer, de nourrir, de soutenir et d'interpréter le milieu naturel. Les deux stratégies proposées dans le document de travail sont les suivantes :

- intégration de la nature aux milieux urbains;
- un programme amélioré de parcs urbains.

En général, les participants ont chaleureusement accueilli et largement appuyé l'idée de la durabilité environnementale. Selon eux, elle sous-tend le rôle des loisirs qui consiste à aider les gens à se rapprocher de la nature sans toutefois y laisser leur empreinte. Les participants trouvaient qu'il est très important de créer et de soutenir des milieux sûrs et positifs.

Cependant, même s'ils aimaient le concept, de nombreux participants n'étaient pas satisfaits de la façon selon laquelle le document positionne le développement durable. Leurs réponses peuvent être réparties selon deux grands points de vue :

Selon l'une des perspectives, le développement durable devrait figurer parmi les pierres angulaires, mais il faudrait modifier le langage utilisé. Certaines personnes qui étaient de cet avis estiment que l'expression « développement durable » ne traduit pas vraiment la relation entre les loisirs et l'environnement. On devrait la remplacer par « gérance de l'environnement » ou une autre expression du genre. Les tenants de cette opinion trouvaient que l'« environnement bâti » devrait aussi faire partie de cette pierre angulaire et que le lien avec l'environnement devrait être fondé sur le rapprochement des gens avec la nature par les loisirs. Certaines personnes ont indiqué que le langage utilisé dans les textes autochtones pourrait être utile.

Les participants ont aussi proposé l'expression « milieux positifs » (incluant les parcs, les arbres, les espaces verts et bien plus) comme solution de rechange. Certains la trouvaient plus souple et estimaient qu'elle permettait l'inclusion de différents types d'environnement, comme les centres urbains qui n'ont ni parcs ni espaces verts.

D'autres participants étaient d'avis contraire. Ils trouvaient que le développement durable ne devrait carrément pas figurer parmi les pierres angulaires. Parmi les arguments avancés, ils prétendaient que la durabilité environnementale est un résultat des autres pierres angulaires. Nous ne devons pas confondre l'intention et le résultat, a dit un des participants. La durabilité environnementale pourrait peut-être faire partie du développement communautaire, a-t-il ajouté.

Les tenants de ce point de vue ont aussi avancé l'argument selon lequel on donne une impression incorrecte des liens entre les loisirs et l'environnement, ou on les exagère, lorsqu'on fait du développement durable une pierre angulaire des loisirs, car en fait, les loisirs permettent surtout de profiter du plein-air. Selon eux, la raison pour laquelle les loisirs ont besoin d'une pierre angulaire axée sur la durabilité environnementale n'est pas claire. Si le secteur estime qu'un tel lien est important, a indiqué un participant, il devrait peut-être déployer plus d'efforts pour établir des relations créatives avec les secteurs dont la mission première est axée sur l'environnement, comme la foresterie.

Étant donné le manque de consensus au sujet de la durabilité environnementale, il faudrait clarifier cet aspect des loisirs. Le secteur doit-il assumer une responsabilité accrue et plus proactive en matière de protection de l'environnement ou doit-il se concentrer sur l'appréciation de la nature et du plein-air?

3.4 Commentaires supplémentaires sur les pierres angulaires

- **UNE QUATRIÈME PIERRE ANGULAIRE?** : La question d'une quatrième pierre angulaire, celle de la durabilité économique, a été soulevée, mais n'a attiré que peu d'attention. Si les participants en ont parlé, c'était plutôt pour indiquer qu'elle ne devrait pas figurer parmi les pierres angulaires du secteur. Ils trouvaient que son inclusion créerait un conflit entre cette pierre angulaire et les autres.
- **LA MÉTAPHORE DES « PIERRES ANGULAIRES »** : Certains des participants n'aimaient pas la métaphore des « pierres angulaires ». Notamment, les sections du document de travail qui traitent de la définition, de la vision, des déclarations de positionnement, des valeurs et des principes avaient déjà été décrites comme éléments « fondamentaux ». Mais la pierre angulaire ne fait-elle pas partie de la fondation?, a demandé un des participants. Devant cette métaphore qui porte à confusion, certains participants se demandaient comment, exactement, ces pierres angulaires s'inscrivaient dans le cadre théorique global du document de travail. Pour la moindre des choses, selon les participants, il faudrait revisiter la métaphore des pierres angulaires.
- **INTERDÉPENDANCE DES PIERRES ANGULAIRES** : Certains participants ont affirmé que les concepts comme le développement communautaire et le développement du citoyen sont dynamiques et relationnels, mais qu'une pierre angulaire est statique et clairement encadrée. La notion d'interdépendance est tout aussi importante et doit être reconnue. Que fait le document de travail pour traduire cette nature dynamique et relationnelle des pierres angulaires?, se sont-ils demandé. Un autre participant a suggéré que les pierres angulaires s'apparentent davantage à ce que les experts de la gestion appellent une « activité de base ». Appartiennent-elles à la section des éléments fondamentaux?, a-t-il demandé.

- **UN MAILLON MANQUANT?** : Les rapports des discussions en petits groupes semblent indiquer qu'une certaine confusion régnait au sujet de la relation entre les stratégies et les pierres angulaires qui les appuient. Pour certains, la liste de stratégies semblait arbitraire. Comme l'a indiqué un des participants : « Pourquoi cette liste de stratégies et pas une autre? ». Un autre participant trouvait qu'il « manquait quelque chose » entre les pierres angulaires et les stratégies. Selon lui, il faudrait que le document contienne un concept ou un mécanisme quelconque pour expliquer l'origine de la liste de stratégies et leur lien avec les pierres angulaires. Personne ne pouvait dire exactement en quoi consisterait le « maillon manquant », mais tous s'entendaient pour dire que ce participant avait mis le doigt sur un élément important. Lorsqu'on leur a demandé s'ils étaient d'accord « qu'il manquait quelque chose », la plupart des participants ont levé la main pour indiquer leur consentement. Il faudrait donc approfondir la réflexion ici pour fournir un lien conceptuel clair entre ces éléments du cadre théorique.

Nonobstant les commentaires nombreux et diversifiés au sujet des stratégies, il importe de noter que ces dernières ont reçu l'appui généralisé du groupe. Voici quelques exemples des commentaires généraux sur les stratégies :

- Programmes après les heures de classe
 - de belles initiatives sont en cours partout au pays;
 - les pratiques exemplaires sont communiquées;
 - les différentes communautés se heurtent à des obstacles différents;
 - les programmes ne doivent pas être réservés à la période d'après classe; il faut plus de souplesse;
 - ces programmes devraient être sanctionnés et appuyés.
- Les loisirs, c'est pour la vie : il faut mettre l'accent sur l'engagement pour toute la vie.
- Le bénévolat fait partie du développement du citoyen.
- Il faut créer des environnements qui encouragent les gens à faire du bénévolat dans leur communauté.
- Il faut explorer le secteur des arts et de la culture et examiner les cas où il existe un beau mariage entre ce secteur et celui des loisirs.
- Les parcs devraient toujours être inclus avec les loisirs.
- Les parcs devraient être mieux positionnés dans le document.
- Il faut se pencher sur la question du manque d'espaces verts et de parcs.
- Le document ne met pas suffisamment l'accent sur les parcs; il ne tient pas compte des « habitats de loisirs ».
- Conflits entre le tourisme et les espaces protégés
- Il faut collaborer avec les autres intervenants du secteur de l'environnement.
- Il est essentiel que les enfants développent un savoir-faire en nature.
- Les espaces et les activités doivent demeurer pertinents dans notre société en pleine évolution.
- Les écrits sur les parcs sont limités; ils excluent les espaces « non sculptés ».

- Il faut mieux coordonner la mise en réseau des sentiers.
- Il faut renforcer les liens entre les réseaux de parcs.
- L'accès aux espaces verts est une priorité.
- « Gérance des parcs et des espaces verts, et rapprochement avec ces lieux »
- Le savoir-faire en nature est important.
- Importance de la relation des enfants et des jeunes avec les espaces récréatifs
- Mieux tirer parti des activités de sport et de loisirs
- Le loisir donne une raison d'être aux espaces verts.
- Sentiers : reconnaître le réseau des sentiers transcanadien, mais aussi créer d'autres liens entre les sentiers provinciaux, municipaux, etc.
- Désigner des terres dans les municipalités pour les sentiers et les parcs.
- Il faudrait promouvoir la décoration urbaine afin de mieux adapter nos communautés pour la marche.
- Discussion sur les programmes de jardinage dans les écoles

4. Conditions essentielles

La dernière des grandes sections du document de travail porte sur les « conditions essentielles pour ancrer les stratégies ». Les cinq conditions présentées pourraient être décrites comme étant les systèmes majeurs ou les infrastructures « souples » nécessaires à la croissance et au développement du secteur. Les participants étaient à peu près tous d'accord sur la valeur de ces « conditions », ce qui n'a rien de surprenant. Après tout, il est difficile d'imager que le secteur puisse prospérer en l'absence de systèmes efficaces à l'appui des communications, de l'échange de connaissances, du professionnalisme, de la mesure de l'efficacité et de l'amélioration des services. De tels systèmes sont essentiels à l'avenir du secteur – d'où le terme « conditions » – et chacun fait déjà l'objet de nombreux écrits dans le domaine de la gestion.

Néanmoins, si la majorité des participants s'entendaient sur la nécessité de doter le secteur de ces capacités ou systèmes, les discussions en petits groupes ont manifestement indiqué que les organismes et les gouvernements représentés à la table ronde en sont à des étapes très différentes d'élaboration de ces systèmes. Il y a donc, par exemple, un écart entre le concept d'échange de connaissances et la capacité réelle à concrétiser ce concept.

Le défi pour l'avenir consistera à relier les différentes initiatives complémentaires les unes aux autres afin de bâtir les systèmes requis pour les communications, l'échange de connaissances et ainsi de suite. En général, ce type de collaboration devra se faire au cas par cas, et surtout à partir de la base en montant. La meilleure façon de décrire la « stratégie d'avenir » pour concrétiser les conditions essentielles décrites dans le document de travail est peut-être la suivante :

- 1) laisser foisonner les initiatives les plus diverses;
- 2) encourager beaucoup de collaboration entre divers acteurs sur le terrain.

La bonne nouvelle, comme l'illustre la sélection de commentaires ci-dessous, c'est que les participants appuient clairement une telle stratégie :

- Il ne manque pas nécessairement de recherche, mais il manque un lien entre les pratiques.
- Il faut mettre l'accent sur le transfert de connaissances relatives aux mesures et aux valeurs, et créer des centres d'excellence à cette fin.
- Les gens cherchent l'assurance, la qualité et la normalisation.
- Il faut établir des indicateurs communs, peut-être fondés sur les pierres angulaires, et les mesurer.
- Il faut ouvrir la voie à la normalisation à travers le pays (établir une marche à suivre).
- Il faut créer un programme de formation qui débouche sur la certification et qui peut être utilisé partout au pays.
- L'utilisation de la technologie est importante pour l'avenir (pouvoir des webinaires).
- Messages de marketing : nous avons besoin d'une voix nationale.
- Volonté à partager avec les autres provinces ce qui se fait dans une province.
- L'Alberta a un outil qui peut servir à l'évaluation de la prestation des services.
- Mécanismes de soutien à la collaboration et aux partenariats.
- Il faut améliorer les instruments servant à mesurer l'incidence des loisirs publics.
- Il faut établir des messages communs pour attirer les gens.
- Le secteur a besoin d'une voix nationale plus forte.
- Il faut collaborer et concorder avec d'autres organismes et secteurs.
- Demander aux organisateurs de la table ronde de distribuer une liste des participants et de leurs coordonnées.
- Perfectionnement professionnel et excellence en matière de service : il faut renforcer la capacité nationale à coordonner certains des dossiers.
- Il serait utile d'investir dans les services d'un spécialiste en mobilisation du savoir.
- Si les municipalités embauchaient des professionnels pour assurer l'excellence en matière de service, il serait plus difficile d'éliminer cette fonction.
- Il faut sensibiliser les communautés à la valeur apportée par les loisirs.

5. Mise en harmonie des initiatives

Les participants à la table ronde ont aussi discuté de la nécessité ou de la façon de faire concorder les trois initiatives que sont le Programme national des loisirs, la stratégie Canada actif 20/20 et la Politique canadienne du sport. Après avoir entendu des présentations sur les deux autres initiatives, ils se sont divisés en petits groupes pour répondre à trois questions, puis

sont ensuite revenus en séance plénière afin de donner un compte-rendu de leurs délibérations.

1. Quels sont les avantages potentiels ou les résultats souhaités de la mise en harmonie de ces trois initiatives, sans oublier le large éventail d'intervenants concernés?

- Programmation intentionnelle
- Avantages politiques : l'union fait la force
- Fournirait une meilleure base pour la distribution des ressources dans d'autres domaines
- Convergence : infrastructure, ingénierie, financement, équité, accès
- Décideurs assis autour de la même table
- Plus holistique quand les trois sont réunies
- Permet des messages combinés qui sont plus puissants quand les trois initiatives sont réunies
- Plus fortes chances de réussir si les trois documents sont réunis
- Utilisation optimale des ressources et des ensembles de compétences dans chacun des trois secteurs
- Financement obtenu grâce à des partenariats stratégiques
- Messages uniformes sur le savoir-faire physique – du national au local
- Établissement d'un glossaire de termes commun
- Meilleure collaboration
- Détermination des écarts dans le secteur des loisirs
- Nécessité de déployer plus d'efforts dans le secteur des arts et de la culture
- Nécessité d'établir un lien avec d'autres programmes et initiatives afin que le secteur des loisirs s'associe à d'autres choses
- Convergence et collaboration
- Essayer de faire passer à 1,0 %, plutôt que 0,1 %, la part du budget de soins de santé attribuée au sport et aux loisirs

2. Sur quoi doit-on axer les efforts pour mettre ces trois initiatives en harmonie?

- Garder l'œil ouvert tout en élaborant le programme des loisirs; il faut d'abord que nous l'ayons, ce Programme national des loisirs
- Séparées, mais complémentaires
- Échanger les plans stratégiques et s'en inspirer
- Revendication
- Savoir-faire physique, transport actif et infrastructure
- Déterminer des résultats communs
- Développer et utiliser un « prisme » qui nous permet d'examiner notre travail en fonction des trois initiatives
- Mettre l'accent sur les groupes de collaboration
- Nécessité de parler des trois initiatives aux étudiants, universités, praticiens, etc.
- Subventions d'encouragement pour les partenariats

- Réduction du crime, de la maladie et du sédentarisme
- Diminution des coûts de soins de santé
- Données et politiques
- Il faut que ce soit les municipalités et les fournisseurs de programmes et services.
- Certains de nos résultats devraient être identiques : pourquoi ne le sont-ils pas?
- S'il est essentiel d'avoir un système harmonisé, celui-ci doit quand même être souple et comporter plusieurs trajectoires.
- Harmoniser le calendrier du processus d'examen
- Langage simple et commun d'un secteur à l'autre

3. Quel processus devrions-nous suivre pour mettre ces trois initiatives en harmonie?

- Simplifier : trouver le plus petit dénominateur commun et bâtir à partir de là.
- Confirmer l'harmonisation à l'intérieur et à l'extérieur des cercles.
- Éviter les termes qui tendent à exclure.
- Avant le prochain sommet, tenir un forum national réunissant ces trois groupes afin de discuter des chevauchements.
- Appuyer nos dirigeants à l'échelle nationale.
- Les intervenants en loisir municipal doivent faire partie de cette initiative.
- Commencer par officialiser la prochaine étape; modèle de gouvernance concret.
- Sensibilisation, compréhension, encadrement
- Articuler les interdépendances.
- Former des groupes d'action pour les domaines où les diagrammes de Venn se chevauchent.
- S'entendre pour créer un accord harmonisé.

6. Conclusions

Les diverses sections du présent rapport proposent des moyens pour clarifier et renforcer le contenu présenté dans le document de travail. Les recommandations varient, allant d'un renforcement de la collaboration à la clarification du lien entre les pierres angulaires et les stratégies. En guise de conclusion, il serait peut-être bon de se détacher du document de travail et de formuler quelques observations sur le processus dans son ensemble, en fonction des discussions et des commentaires de la table ronde.

6.1 Est-ce que le mot « Programme » traduit bien ce que nous essayons de faire?

À un moment donné durant la table ronde, l'animateur a demandé aux participants ce qu'ils pensaient du mot « Programme » pour décrire le produit final du processus d'élaboration. Pensaient-ils que ce terme traduit bien ce que le processus et le groupe essayaient d'accomplir? Seulement deux personnes ont répondu dans l'affirmative. Tous les autres participants semblaient ambivalents, au mieux. Pour la plupart, l'idée d'un « programme » ne semblait pas traduire un objectif suffisamment ambitieux. Ils s'attendaient à plus, mais à quoi, ils ne le

savaient pas.

Selon un des participants, le processus avait été lancé pour provoquer une discussion, mais il trouvait maintenant qu'il aurait fallu aller plus loin. D'autres participants ont ajouté qu'ils aimeraient que le processus permette d'articuler des objectifs communs pouvant aider à unifier le secteur. Bon nombre des participants étaient convaincus qu'il est possible de trouver de tels objectifs, mais que pour ce faire, un « programme » ne suffit pas : une « stratégie » ou une « politique » serait peut-être préférable, ont-ils dit.

Par contre, ils ont aussi insisté sur la nécessité de respecter leur diversité et leurs différences. Comme l'a indiqué un des participants : « Nous voulons quelque chose auquel nous pouvons TOUS travailler ensemble, mais d'une façon qui reconnaît nos différences individuelles. Nous représentons 13 provinces et territoires; il nous faut de la flexibilité pour pouvoir répondre aux besoins de chacun ».

À la fin, la plupart des participants ont convenu que le mot « Programme » suffirait pour le moment, mais il apparaît clair que ce terme ne traduit pas l'essentiel du projet, comme en témoigne l'échantillon de commentaires ci-dessous :

- Le mot « programme » suffit pour le moment, mais pas pour l'avenir.
- Le mot « programme » ne devrait peut-être pas figurer dans le titre du document final.
- Le mot « programme » ne traduit pas un objectif très ambitieux.
- Ne nous faisons pas que parler d'une liste de choses ici!
- Le mot « programme » risque d'avoir des connotations politiques.

6.2 Quel est le public visé par le document de travail?

La question à savoir quel est le public cible du document de travail a suscité un autre débat intéressant. Selon Brian Jonston, le document vise le même public que celui de la Déclaration nationale sur les loisirs de 1987, c'est-à-dire un public très vaste, mais composé surtout de parties prenantes. Certains participants ont insisté pour dire que le processus devrait viser la population en général également et ont laissé entendre que, le cas échéant, le document est trop « savant ».

Un débat intéressant et assez passionné s'en est ensuivi. À la fin, on semblait d'accord pour dire que le processus d'élaboration du Programme national des loisirs doit passer par plusieurs étapes et que le public cible s'élargira parallèlement. Pour le moment, le processus vise à engager les parties prenantes et non pas la population en général. Le document de travail ainsi que les principaux documents desquels il s'inspire doivent donc être de nature plus technique. Ils traitent de grands enjeux stratégiques et de questions de fond.

Au bout du compte cependant, les participants trouvaient que le processus doit s'adresser à la population en général, mais ils ne savaient pas trop quels types d'outils ou de documents permettraient d'atteindre cet objectif : une politique? une chartre? une déclaration? ou autre chose? Lorsque le groupe de travail planifiera les prochaines étapes du processus, il devra trouver un moyen pour répondre à ces attentes.

6.3 L'idée d'une politique « habilitante »

Les politiques sont traditionnellement de nature prescriptive. Elles façonnent les comportements des gens, comme l'alcool au volant ou l'épargne-retraite, de sorte à obtenir ou à éviter certains résultats. Il existe divers outils pour arriver à cette fin, comme les exigences réglementaires, les mesures d'incitation fiscale ou la menace d'incarcération. Ces dernières années cependant, on utilise de plus en plus une nouvelle approche pour modifier les comportements : plutôt que d'imposer des actions, elle les facilite.

Ce genre de politique repose sur l'hypothèse selon laquelle les personnes ciblées par la politique sont déjà relativement motivées à agir de sorte à appuyer ses objectifs, alors il n'est pas nécessaire de prescrire ou d'imposer le comportement. Cependant, les personnes ciblées ne peuvent peut-être pas adopter le comportement voulu parce qu'elles se heurtent à des obstacles, comme des barrières réglementaires ou un manque de possibilités. Les politiques habilitantes servent à éliminer ces obstacles et ainsi à faciliter les actions et la coopération nécessaires pour atteindre les objectifs.

La plupart des participants étaient d'accord pour dire que peu importe le contenu de la version finale du Programme national des loisirs, ce dernier sera probablement habilitant plutôt que prescriptif. Sa vraie tâche consistera à aider les organismes, les gouvernements et la population à travailler ensemble pour concrétiser une vision partagée par la réalisation de stratégies et d'objectifs communs.

Les participants semblaient nettement favoriser cette optique. En même temps, certains d'entre eux trouvaient que le langage utilisé dans le document de travail – surtout par rapport aux pierres angulaires – était parfois plus prescriptif qu'habilitant. Ils encouragent donc le groupe de travail à tenir compte de cette distinction au fur et à mesure qu'il avance.

6.4 Que faisons-nous collectivement? Que faisons-nous individuellement?

Comme nous l'avons mentionné, les participants estiment que les membres du secteur partagent certains des mêmes objectifs et ils sont optimistes à l'idée d'en faire une mise en commun. Cependant, ils ont aussi insisté sur le fait que les moyens à prendre pour réaliser ces objectifs seront différents d'une administration à l'autre. Si les participants s'entendent sur bien des choses à un niveau élevé, ils reconnaissent aussi que chaque communauté est

différente et que, pour être efficaces, les politiques et les programmes doivent respecter cette différence.

Le véritable défi consiste à trouver le juste milieu entre uniformité ou entente et diversité ou différence. Il est facile de pécher par excès, d'un côté comme de l'autre. D'une part, trop d'uniformité engendrerait une résistance et du ressentiment de la part des organismes, des communautés et même des provinces, qui trouveront qu'on essaie de les dominer. D'autre part, s'il y a trop de diversité, les membres de la communauté trouveront que la vision et les objectifs qui devaient les unir sont trop abstraits et lointains. Ils pourraient s'entendre sur les mots et les idées, mais ils auraient l'impression que le véritable travail qu'ils accompliraient sur le terrain est éloigné de ces idées.

Voilà ce qui pourrait expliquer ce sentiment qu'avaient les participants d'un écart entre les pierres angulaires et leurs stratégies connexes. Ces dernières paraissaient bien en théorie, mais lorsque les participants pensaient au travail qu'ils accomplissaient concrètement dans leur milieu, ils semblaient avoir de la difficulté à établir un lien avec les stratégies et les pierres angulaires. Ils sentaient qu'« il manquait quelque chose ».

Lorsque les membres du groupe de travail envisageront leurs prochaines étapes, ils devront réfléchir à la question à savoir où et comment établir l'équilibre entre les structures unificatrices – comme la définition, la vision, les objectifs et les stratégies – et l'énorme diversité d'activités en cours sur le terrain.

6.5 Commentaires généraux sur le document de travail

La meilleure façon de conclure ce rapport est peut-être d'offrir un dernier échantillon de commentaires formulés par les participants, cette fois-ci pour donner une idée de leur opinion du document de travail dans son ensemble.

- Déployer des efforts pour permettre l'établissement d'une culture nationale des loisirs.
- Accorder plus de place aux parcs dans le document.
- Il faut définir plus clairement le public cible.
- Les principaux messages du document doivent être compris par un vaste public.
- La terminologie doit être constante dans l'ensemble du document.
- Nous ne pouvons pas ignorer l'incidence de la technologie.
- Il faudrait pouvoir adapter le format du document à différents publics.
- Est-ce que la communauté s'entend sur le débat public vs privé dans le secteur des loisirs?
- Plutôt que de servir à une seule fin, le document devrait être perçu comme un outil de base à partir duquel on peut découper les extraits qui conviennent. On devrait pouvoir le « désassembler » pour différents publics.

