

L'évolution des relations entre les associations nationales de loisir et le gouvernement du Québec

Par Annie Camus, Ph. D., professeure à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM et directrice adjointe du Centre de recherche sur les innovations sociales

Dans deux bulletins récents de l'Observatoire québécois du loisir (vol. 19, n^{os} 8 et 9), le professeur André Thibault dégage les leçons de l'histoire du loisir public québécois. Il fait ressortir entre autres les grandes dynamiques à l'œuvre et les grandes étapes de cette histoire, qui s'est déployée sur plusieurs niveaux et a engagé différents acteurs. C'est une histoire traversée de tensions et « d'intérêts parfois divergents », au cœur de laquelle il est possible de se replonger pour approfondir l'analyse de multiples façons. Dans ce bulletin, nous allons nous attarder à l'évolution des relations entre les associations nationales de loisir et le gouvernement du Québec, à partir de travaux de recherche amorcés en 2009 et toujours en cours¹.

Le virage décrit par le professeur Thibault dans les années 1960-1970 permet de comprendre pourquoi les relations entre l'État québécois et les associations nationales de loisir vont devenir si importantes. Ce virage redistribue les positions et les rôles des différents acteurs du loisir au Québec. L'État, qui prend la relève de l'Église, est rapidement interpellé par les acteurs du loisir issus de la société civile. Ces acteurs communautaires, associations, clubs et organisations civiques sont déjà bien présents, organisés et mobilisés : si le gouvernement veut financer et intervenir en loisir, il doit le faire avec les acteurs du milieu et sans nuire à leur autonomie. C'est donc ensemble, parfois en collaboration, parfois en confrontation, que l'État québécois et les associations nationales de loisir (ANL) vont façonner l'évolution du loisir public au Québec.

Comme la « grande » histoire relatée par le professeur Thibault, l'histoire des relations entre les ANL et le gouvernement du Québec est passée par différentes phases. À chaque phase correspond un type de relation ou un mode relationnel resté stable pendant une période donnée, au carrefour des orientations, des dispositions, des préoccupations de chacune des parties et de leurs interactions. La reconnaissance et le financement accordés au loisir et aux associations

qui les portent forment le cœur de ces interactions ; c'est autour de la reconnaissance et du financement que se mesurent, s'accordent ou s'affrontent les visions de l'un et de l'autre. Ainsi, du milieu des années 1970 à aujourd'hui, cinq phases se dégagent, au cours desquelles les relations ont adopté tour à tour un mode relationnel de collaboration, de confrontation, de collaboration de nouveau, puis un mode contractuel et enfin un mode que l'on pourrait qualifier de fragmentaire.

Reconnaissance et valorisation (1965-1985)

De la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980, les relations entre les organismes nationaux de loisir (ONL) – c'est ainsi que l'on désigne les ANL au Québec – et le gouvernement du Québec se déroulent principalement sur le mode de la collaboration. Dans la foulée de la Révolution tranquille, une « demande d'État » en loisir se manifeste : comme en santé, en éducation, en culture, l'intervention publique est réclamée en loisir. Les rapports Parent (1966) et Bélisle (1964) contribuent au départ à placer le loisir à l'ordre du jour de l'agenda public et politique. En octobre 1967,

le gouvernement du Québec invite l'ensemble des organismes provinciaux de loisir à des assises autour d'une première politique de loisir. Il faudra encore une dizaine d'années pour que celle-ci se concrétise, mais on peut y voir une ouverture au dialogue et une volonté de travailler ensemble.

Le début des années 1970 voit arriver les premières aides financières de l'État québécois aux organismes de loisir, sans menace à leur autonomie. Les « lois Phaneuf », expression qui renvoie aux travaux du ministre Paul Phaneuf, ministre d'État responsable du Haut-Commissariat à la Jeunesse, aux Loisirs et aux Sports, pour faire adopter une loi-cadre en loisir, ont bien failli faire déraiper le climat de collaboration de cette période. Michel Bellefleur considère les quatre projets constitutifs de la loi-cadre du ministre Phaneuf comme « *la plus forte tentative de l'histoire du loisir contemporain de réserver à l'État un leadership et un pouvoir de décision de première et de dernière instance dans le développement du loisir* » (Bellefleur 1997; 278).

Le projet de loi-cadre est fort mal reçu par les acteurs du loisir, mais un changement de parti au pouvoir, avec l'élection de René Lévesque et du Parti québécois en 1976, entraîne son abandon. Le nouveau gouvernement poursuivra plutôt dans le sens d'une reconnaissance des acteurs du loisir et, en quelques années, se succéderont un livre vert sur le loisir, un livre blanc puis enfin, en 1979, la création du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP).

Les acteurs nationaux du loisir et le gouvernement du Québec sont à travailler à l'élaboration de la toute première politique québécoise du loisir quand le vent tourne...

Performance et rentabilité (1985-1994)

Crise de l'énergie, de l'emploi, des finances publiques, le contexte politique et économique du début des années 1980 vient miner le travail en cours sur la politique du loisir : celle-ci est à peine parachevée que déjà elle se voit amputée alors

que se profilent les premières coupes budgétaires. Le gouvernement libéral qui prend le pouvoir en décembre 1985 maintiendra néanmoins la vaste consultation nationale sur le loisir prévue par le gouvernement précédent.

La Conférence nationale du loisir se déroule en 1986-1987² sauf que, au lieu d'être l'occasion de réfléchir sur le rôle et la place du loisir dans la société québécoise, cette consultation devient un terrain de lutte : le milieu du loisir se voit obligé de défendre son financement face à un gouvernement qui cherche surtout à couper et à rationaliser. La collaboration a cédé la place à la confrontation dans les relations entre les associations nationales de loisir et l'État québécois.

Ce dernier, en mode réduction des dépenses publiques, adopte de plus en plus un discours axé sur la performance, la croissance et le développement économique. En 1990-1991, les réductions de financement des organismes nationaux de loisir et le retrait du soutien financier aux mécanismes de concertation sectoriels en loisir du début de la période vont faire place à des annonces et mesures encore plus radicales. La majorité des organismes nationaux de loisir vont voir leur financement réduit de moitié et certains ne seront tout simplement plus financés du tout.

Le gouvernement a changé de langage : à présent il est question de « clients » et d'« ententes de service ». La politique de reconnaissance et de financement est abolie et remplacée par un programme de reconnaissance et de financement basé sur des critères de performance, dans une logique de rentabilité et d'autofinancement à moyen terme.

Pendant toute cette période, le milieu du loisir ne baisse pas les bras. Les acteurs se mobilisent, s'organisent pour défendre leurs acquis, pour faire pression sur les pouvoirs publics. Les associations nationales de loisir se regroupent, développent un argumentaire sur l'impact socioéconomique du loisir et talonnent le MLCP. Porté par une forte solidarité interne, le milieu du loisir va déployer une vaste

campagne publique intitulée « Coupe pas mon loisir », qui sera le point culminant de la confrontation, alors que le gouvernement annonce la suppression du MLCP : c'est la crise.

Renouvellement du partenariat (1994-2002)

Conscient de l'impasse dans les relations, le gouvernement est forcé de revoir son approche. En 1994, lors d'un remaniement ministériel, Claude Ryan est nommé aux Affaires municipales, ministère où a atterri la responsabilité du loisir. Le ton change et se fait plus conciliant : des négociations reprennent entre les organismes nationaux de loisir et le gouvernement. Le retour vers des relations de collaboration se renforcera avec le changement de parti au pouvoir : le PQ reprend les commandes, après neuf ans de direction libérale.

Malgré des ressources toujours limitées du côté des pouvoirs publics, la volonté de redéfinir le partenariat avec les organismes de loisir est claire et s'accompagne d'un retour d'une vision plus englobante du loisir dans ses dimensions sociales, culturelles et non plus uniquement économiques. Le gouvernement organise ce qui sera la troisième grande consultation nationale en loisir afin de dresser un bilan des dernières années et de définir un nouveau cadre d'intervention gouvernementale en loisir et en sport.

Le milieu du loisir réagit en force à l'appel et dépose plus de 700 mémoires dont plus d'une centaine provient des organismes nationaux de loisir membres du Conseil québécois du loisir. Les négociations autour du Programme de reconnaissance et de financement des ONL s'amorcent en même temps. Un comité mixte formé de membres du CQL et du ministère des Affaires municipales (MAM) travaille à redéfinir le programme sur une base de financement triennale. Le Cadre d'intervention issu de la consultation est adopté en 1997 et le nouveau programme en 1998.

Les relations entre le loisir associatif et le gouvernement québécois se concrétisent également sur un mode plutôt collaboratif dans les champs de l'action communautaire autonome et de l'économie sociale.

Le milieu du loisir associatif, regroupé au sein du Conseil québécois du loisir, participe activement aux travaux d'élaboration et de mise en place de la première Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire et à la fondation du Chantier de l'économie sociale.

Déficit zéro et formalisation (2003-2012)

Les relations fondées sur une approche de partenariat renouvelé et caractérisées par le dialogue et l'ouverture de la phase précédente vont être bousculées par des tendances fortes observées à l'échelle mondiale dans les pays industrialisés : réduction de la taille et des interventions de l'État, volonté d'assainissement des dépenses publiques, poursuite d'un déficit zéro. Ces tendances préfigurent l'austérité à venir et viennent affecter les rapports entre le milieu du loisir et l'État québécois.

Le changement est moins radical qu'en 1985 et, au lieu de s'engager dans un mode de confrontation, les relations vont plutôt adopter un mode contractuel. Le dialogue sur des éléments de fond et la coconstruction des politiques publiques au cœur d'un partenariat fort entre pouvoirs publics et acteurs de la société civile sont remplacés par des négociations sur des sujets précis et circonscrits, généralement choisis par la partie publique. L'ouverture se maintient de part et d'autre, mais sans grandes possibilités de remise en question.

Les relations sont aussi de plus en plus formalisées : les politiques, programmes, protocoles se multiplient et avec eux les lourdeurs pour le milieu du loisir, que ce soit pour les négocier, les gérer ou simplement s'y conformer. Des comités mixtes, des travaux et des négociations rangées permettent d'harmoniser la reconnaissance et le financement des organismes nationaux de loisir culturel et scientifique, champs relogés dans d'autres ministères que celui s'occupe du loisir (qui n'est plus aux Affaires municipales, mais à l'Éducation).

Suite à la reconnaissance des organismes nationaux de loisir comme regroupements d'action communau-

taire, le Conseil québécois du loisir travaille avec le Secrétariat au loisir et au sport à l'intégration formelle de la Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire au Programme de reconnaissance et de financement (PRF) des ONL. Face à une nouvelle menace de voir ce programme transformé en cadre administratif pour gérer des ententes de services, de nouvelles négociations s'amorcent. Malgré les difficultés, les parties parviennent à un accord et un PRF renouvelé qui reconnaît et accorde un soutien financier à la mission des ONL est adopté.

Instabilité et nouvelles politiques (2012-)

Les relations en mode contractuel ne nécessitent pas d'engagement fort sur la construction d'une vision commune et l'établissement de valeurs partagées. Ce mode relationnel vise plutôt la recherche de compromis ou d'arrangements fonctionnels qui conviennent aux deux parties, à l'intérieur du cadre institutionnel établi. Si cela permet d'éviter certains écueils que peuvent entraîner la mise au jour de désaccords profonds et les prises de positions radicales, bref, la mise en danger des rapports, cela ne rend pas les relations plus simples ou plus légères à gérer. Comme nous venons de le décrire, cela engage les parties dans d'incessantes négociations, démultiplie les échanges, les rencontres, les comités. Or, si le contexte dans lequel prennent place ces interactions change rapidement et de façon répétée, l'absence de bases communes, de liens forts établis autour d'une mission ou d'objectifs partagés fragilise les acteurs et, en conséquence, le milieu. C'est ce que cette dernière phase permet de constater.

Trois gouvernements différents se succèdent et pas moins de six ministres défilent à l'Éducation, au Loisir et au Sport entre la fin de 2012 et le début de 2014. Cette période est marquée par la parution d'un nouveau livre vert en juin 2013, la tenue de nouvelles consultations et d'importants réinvestissements en loisir, mais sous forme de financement par projet plutôt que par un soutien financier accru à la mission des organismes.

Le gouvernement élabore et adopte deux nouvelles politiques importantes pour le secteur du loisir. En 2017, il dépose la nouvelle politique de l'activité physique, du sport et du loisir, intitulée *Au Québec, on bouge!* et, dans la foulée, il modifie en profondeur le Programme de reconnaissance et de financement. Il y aura dorénavant deux programmes distincts : un programme de reconnaissance ET un programme de financement. Puis, en 2018, apparaît la nouvelle politique culturelle du Québec, intitulée *Partout, la culture*. Ce qui caractérise les relations, c'est un mode relationnel inédit : les organismes nationaux de loisir sont consultés, mais à la pièce. L'État a remplacé une tradition de dialogue avec le milieu du loisir, considéré comme un tout, par des consultations davantage ciblées, individuelles, voire confidentielles dans certains cas, avec les différents organismes de loisir. Ce mode relationnel est aussi renforcé par les attentes des ONL qui souhaitent pouvoir solliciter et transiger directement et individuellement avec le gouvernement. Ceux pour qui cela se concrétise expriment une grande satisfaction de pouvoir bénéficier de relations de proximité, plus « personnalisées ». Ce n'est cependant pas le cas pour tous les ONL. Cette fragmentation dans les relations est-elle une tendance forte ? Et ce mode relationnel est-il une bonne nouvelle pour l'évolution du loisir public au Québec ?

Un prochain bulletin sur les leçons que l'on peut tirer de cette évolution des relations entre les ONL et le gouvernement du Québec tentera de dégager quelques pistes de réponses à ces questions.

Notes de bas de page

¹ Une première recherche partenariale a été initiée avec le Conseil québécois du loisir (CQL) en 2009 dans le cadre de l'Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS) et achevée en 2012 avec la publication du rapport *35 ans de rapports entre les organismes nationaux de loisir et l'État québécois (1976-2011)* [disponible en ligne ici](#). Une deuxième recherche partenariale avec le CQL, dans la continuité de la première s'est amorcée en 2017, avec le soutien du Service aux collectivités de l'UQAM et l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Terminée en 2022, le rapport de recherche *Les relations entre le tiers secteur et l'État dans le secteur du loisir associatif au Québec* est à paraître.

² Ce que l'on a nommé Conférence nationale du loisir n'était pas un événement unique et daté dans le temps, mais un processus évaluatif et prospectif, qui s'est étalé de 1985 à 1987. (Bellefleur, 1999)