



Public Forum
Policy des politiques
Forum publiques

La Politique canadienne du sport : Vers une vision d'ensemble

ÉBAUCHE

Document de travail

par

Le Forum des politiques publiques

Groupe de travail sur la participation du public

Mai 2010

1. Introduction

La Politique canadienne du sport est la toute première politique intergouvernementale relative au sport. Elle est fondée sur des consultations importantes auprès de la communauté du sport et d'autres secteurs qui se sont tenues entre 2000 et 2001. La Politique a été approuvée par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables du sport à Iqaluit, au Nunavut, en avril 2002.

Comme la période de dix ans de la Politique canadienne du sport prendra bientôt fin, c'est-à-dire en 2012, les gouvernements FPT ont convenu d'étudier les répercussions de la Politique, de déterminer s'il est nécessaire et souhaitable d'avoir une politique pour la remplacer et, le cas échéant, de rédiger une telle politique.

Le Comité FPT du sport est responsable du processus d'examen. Il semble maintenant très probable que le résultat sera de recommander l'élaboration d'une nouvelle politique. Si c'est le cas, les gouvernements conviennent que, cette fois-ci, les parties intéressées devraient participer davantage aux discussions. Le Forum des politiques publiques aide le Comité en dirigeant un petit groupe de travail sur la participation du public (GTPP) qui fournit des conseils sur la conception et la mise en œuvre du processus¹.

Le présent document de travail a été réalisé par le GTPP dans le cadre de ses efforts pour faire en sorte que la participation des parties intéressées au processus soit inclusive et efficace, qu'elle mène à une politique et à des résultats meilleurs et qu'elle renforce la culture de collaboration au sein de la communauté concernée par la politique du sport.

2. La vision de la Politique actuelle

La vision à la base de la Politique canadienne du sport laisse clairement entendre que la mission de la Politique est de permettre à tous les Canadiens de faire du sport et d'atteindre des niveaux plus élevés d'excellence en compétition.

La vision qui sous-tend la Politique canadienne du sport d'ici 2012 est un environnement sportif dynamique, à l'avant-garde, permettant à tous les Canadiens et Canadiennes de s'engager dans une pratique sportive qui soit à la mesure de leurs aptitudes et intérêts et, pour un nombre croissant d'athlètes, de se démarquer de façon constante aux plus hauts niveaux de compétition.

Cette vision est adéquate dans le cadre de ce qu'elle permet d'accomplir. Mais va-t-elle assez loin? Une préoccupation majeure est que cette vision est muette à propos de la contribution du sport aux objectifs sociétaux plus larges. Toutefois, si la vision n'aborde pas ce sujet, le

¹ La liste des membres du Groupe de travail figure à l'Annexe 1.

document sur la politique en matière de sport traite brièvement de la question sous la rubrique *Contributions du sport* :

De nos jours, le sport est généralement reconnu comme un important facteur de développement personnel et social. Néanmoins, l'ampleur de son influence surprend de nombreux Canadiens et Canadiennes. Pour élaborer une politique du sport qui soit complète et envisager les mesures qui la rendront efficace, il est important de comprendre que le sport a un effet et des retombées sur le développement personnel et social, la santé et le mieux-être, la culture, l'éducation, la prospérité et le développement économique, le tourisme ainsi que le divertissement.

Nonobstant ces remarques, la Politique est clairement centrée sur les priorités de la vision, soit mettre en place et consolider la communauté et promouvoir le développement personnel et l'excellence dans la compétition.

A posteriori, cela paraît logique. Il y a dix ans, il manquait à la communauté du sport une compréhension claire de son identité et de sa mission. La tâche immédiate consistait donc à renforcer et à faire converger ces facteurs tout en attirant de nouveaux membres – une tâche qui n'est pas sans rappeler ce que les planificateurs d'entreprise nomment l'« activité de base ». La Politique cherchait à réaliser cela par le biais d'un engagement envers quatre objectifs clés².

Bien que des progrès aient été réalisés par rapport à ces objectifs au cours des dix dernières années, il reste beaucoup à accomplir. La prochaine version de la Politique poursuivra probablement ce travail en examinant et possiblement en précisant les objectifs et en adaptant les priorités de la Politique.

Cependant, le processus d'examen doit aussi prendre en compte le lien entre le sport et les objectifs sociétaux plus larges mentionnés dans la *section Contribution du sport*. La nouvelle politique sur le sport ne devrait-elle pas en faire davantage pour inclure ces objectifs? Le cas échéant, comment, où et pourquoi cela serait-il fait?

On peut préparer une argumentation irréfutable en faveur d'une vision qui va au-delà des activités principales du sport en donnant à la politique un angle nettement plus « sociétal ». Une telle vision poserait à la communauté le défi d'explorer et de développer certains de ses liens avec les autres domaines de politique. La suite de ce document prend cette perspective en compte.

3. Le nouvel environnement politique

La première tâche à accomplir est de prendre du recul et d'évaluer dans quelle mesure l'environnement politique change. La situation actuelle est différente de celle qui prévalait il y a dix ans, lorsque la politique a été créée.

² Ces quatre objectifs sont énoncés à l'Annexe 2, à la fin du document.

Il n'est pas rare de nos jours de voir la politique sous un angle global. Les travaux sur les facteurs déterminants en santé en sont un exemple frappant. Lorsque les experts discutaient de santé il y a 25 ans, ils se concentraient surtout sur le rôle joué par le système de santé dans la guérison des maladies et des blessures. À cette époque, les discussions étaient centrées sur des questions telles la disponibilité et la qualité des médecins, des hôpitaux et des produits pharmaceutiques.

À un certain moment, les décideurs ont commencé à reconnaître qu'en se donnant comme objectif de guérir la maladie, ils réagissaient au lieu d'agir. Leur raisonnement était le suivant : il serait préférable de mettre l'accent sur la prévention des maladies et la promotion du mieux-être plutôt que d'attendre que les gens soient malades pour intervenir. Comme le dit le vieil adage, il vaut mieux prévenir que guérir.

Cette nouvelle façon de voir les choses a soulevé toutes sortes de nouvelles questions sur ce que cela veut dire, être en santé, et sur les facteurs de santé : quelle est la différence entre le mieux-être et la santé? Est-ce que le mieux-être est plus qu'un état physique? Comment est-il lié à d'autres facteurs comme le stress en milieu de travail, le contexte culturel ou le niveau de revenu? Qui est responsable de la promotion du mieux-être? Comment les gouvernements devraient-ils rassembler leurs ressources pour en faire la promotion?

Au cours des deux dernières décennies, grâce à des questions comme celles-ci, des liens ont été établis entre le débat sur le mieux-être et l'examen de questions touchant beaucoup d'autres domaines politiques. Les analystes ont déterminé comment divers facteurs sociaux, culturels, environnementaux et économiques interagissent et se répercutent sur la santé publique³. Le travail sur ces liens a changé fondamentalement la façon dont on aborde les questions stratégiques liées à la santé et au mieux-être. Par exemple, il existe aujourd'hui beaucoup d'informations et de données sur les liens entre la santé et le revenu. Ces données révèlent, par exemple, que le diabète est plus fréquent chez les personnes à faible revenu.

Vingt ans plus tard, les domaines politiques que l'on croyait essentiellement distincts de la santé publique sont généralement considérés comme très liés à celle-ci, et ce de toutes sortes de façons. Les analystes des politiques nomment ces interdépendances « complexité ». En somme, dire qu'une question est complexe revient à dire que ses causes et les solutions sont associées à un éventail de domaines politiques interreliés. Ces liens sont souvent dissimilés et leur origine est surprenante.

³ Ces facteurs comprennent le revenu et le statut social, les réseaux de soutien social, l'éducation, l'emploi et les conditions de travail, l'environnement social, l'environnement physique, la biologie et le bagage génétique, les pratiques personnelles en matière de santé et les comportements d'adaptation, le développement sain des enfants, les services de santé, le sexe et la culture

Bien sûr, le virage global dans la pensée politique n'est pas réservé au seul domaine des politiques en matière de santé. La plupart des domaines politiques abordent maintenant les enjeux selon une perspective globale, comprenant l'éducation, le transport, la sécurité nationale, la formation et le développement des compétences, et l'environnement. En outre, l'impact de ce virage au niveau de la pensée est maintenant ressenti au-delà du domaine des politiques; il pousse les gouvernements à tirer des conclusions d'une grande portée en ce qui concerne la nature du processus politique lui-même. Au moins trois principes d'élaboration globale des politiques semblent maintenant clairs :

- **une bonne politique tient compte de tous les aspects** : pour être efficaces, la planification et l'élaboration de politique dans les principaux domaines de politiques devraient tenir compte de tous les aspects, c'est-à-dire des liens importants avec les autres domaines politiques.
- **les progrès réels exigent la participation du public** : les problèmes complexes dépassent le gouvernement, c'est-à-dire que, pour les résoudre, les parties intéressées et les citoyens doivent faire des efforts et agir. Prenons la sécurité dans les rues par exemple, cela requiert plus que de bonnes lois et de la surveillance policière. On a besoin de citoyens informés et engagés qui travaillent ensemble à dénoncer les crimes, décourager l'alcool au volant et à surveiller les allées et venues de leurs enfants. Le public a un rôle important à jouer dans la solution de plusieurs problèmes, qu'il s'agisse d'alphabétisation ou des changements climatiques. L'élaboration globale de politiques vise à faire participer davantage le public à toutes les étapes du processus politique.
- **Chaque communauté est différente** : des enjeux qui semblent de prime abord semblables sont souvent très différents lorsqu'on approfondit la question. Par exemple, les recherches révèlent que le profil des sans-abris à Winnipeg, Vancouver et Toronto est différent. En conséquence, les causes du problème et les solutions le sont également. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a rien d'utile à dire à propos des sans-abris à l'échelle provinciale ou nationale, mais simplement qu'il faut prévoir suffisamment de marge de manœuvre dans l'élaboration des politiques pour trouver des solutions et en entreprendre la mise en œuvre à divers paliers.

On reconnaît et on accepte de plus en plus ces trois principes. L'intérêt envers les nouvelles façons d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques est lui aussi de plus en plus marqué. En général, la tendance est de rendre le processus d'élaboration des politiques plus ouvert, inclusif et « ascendant » ou collaboratif.

4. L'approche communautaire

Le nouveau modèle pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de façon globale est **l'approche communautaire**, en vertu de laquelle le gouvernement travaille avec les parties

intéressées et les citoyens à résoudre les problèmes (ou à atteindre des objectifs) dans leur communauté⁴.

Le principe directeur est que les questions complexes ne seront pas résolues par le gouvernement ou un quelconque secteur agissant seul. Les véritables progrès exigent qu'un ensemble diversifié de gens et d'organisations travaille ensemble. Examinons l'objectif du mieux-être. Une initiative à l'échelle de la communauté ayant pour but de construire une communauté saine pourrait être dirigée par des organisations du secteur de la santé, mais la réussite nécessite plus que de bons services en santé ou des professionnels bien formés. Elle requiert une population informée et engagée qui travaille à l'unisson avec la société civile, la communauté des affaires et les gouvernements pour encourager l'exercice physique, promouvoir une saine alimentation, résoudre le problème de la pauvreté, fournir des dirigeants pour la communauté et ainsi de suite. Chacun a un rôle à jouer.

Un plan efficace doit mobiliser les individus et les organisations de l'ensemble de la communauté. Plusieurs d'entre eux peuvent n'avoir jamais travaillé ensemble auparavant, mais ils se rendront compte qu'ils sont maintenant unis dans la poursuite de cet objectif. On s'attend à ce que chaque individu et organisation contribue à l'atteinte des objectifs globaux. Lorsqu'une organisation est concernée, ces mesures devraient concorder avec sa mission et ses objectifs – ses activités principales.

Par exemple, la communauté sportive pourrait contribuer au développement d'une communauté saine par le biais d'une campagne de promotion de la participation dans un sport d'équipe. De cette façon, la communauté sportive continue de poursuivre son activité principale, le sport. Toutefois, elle le fait d'une façon qui concorde avec l'initiative sur le mieux-être. Elle pourrait même trouver un moyen créatif de collaborer avec les autres organisations pour contribuer plus efficacement à l'atteinte de l'objectif. Par exemple, elle pourrait travailler en partenariat avec les médias locaux pour aider à la réalisation de la campagne.

C'est ainsi qu'en collaborant à de telles initiatives, les gens et les organisations de l'ensemble d'une communauté commencent à former un *réseau de mieux-être*. Ce réseau apporte une nouvelle infrastructure organisationnelle aux actions collaboratives. La mise en place et le renforcement du réseau sont, en conséquence, essentiels à l'atteinte de l'objectif.

L'approche communautaire n'est pas particulière au mieux-être, elle est adoptée par les parties intéressées dans un large éventail de domaines, comme le développement durable, l'éducation permanente, l'innovation et la prévention de la criminalité. En d'autres mots, les divers réseaux au sein d'une communauté peuvent évoluer et le feront autour de ces différents objectifs. Au fur et à mesure qu'ils le font, ils se rencontreront à maintes reprises.

⁴Une communauté est un groupe de gens ou d'organisations qui sont liés par certains points communs comme la géographie, la langue, la culture ou un même but. De même, il y a différentes communautés, comme les communautés régionales, ethniques ou les communautés d'intérêts.

Du point de vue de de la communauté prise dans son ensemble, la vision qui ressort est celle de l'émergence d'un nouveau niveau d'intégration communautaire fondé sur l'engagement partagé envers divers objectifs sociétaux comme le mieux-être, l'éducation permanente, la prévention de la criminalité, le développement des jeunes et le développement durable. Vue de cette façon, la communauté évolue vers un genre de réseau de réseaux.

5. Définir les caractéristiques de la communauté sportive

Le sport joue un rôle important dans la vie des Canadiens et des Canadiennes et au sein de leurs communautés. Toutefois, comme nous l'avons noté, bien que la plupart des gens reconnaissent sa valeur comme divertissement ou sa contribution à l'adoption d'un mode de vie plus sain et au développement personnel, il y a beaucoup moins de discussions quant à la manière dont il peut contribuer aux objectifs sociétaux plus larges comme l'éducation et le développement économique.

Une politique du sport plus globale viserait à changer cette situation en permettant à la communauté sportive de contribuer largement à la réalisation des objectifs sociétaux. Ce nouveau rôle serait fondé sur la reconnaissance sans équivoque des trois caractéristiques du sport et de la communauté sportive.

Le sport illustre bien les liens complexes l'interdépendance

Nous avons vu que le sport apporte une contribution importante à un vaste éventail de questions et d'objectifs politiques. Les nombreuses histoires rapportées par les gens sur la façon dont le sport a changé leur vie en sont la preuve. Pour une personne, il s'agit d'une industrie de plusieurs milliards de dollars, alors que pour une autre, c'est un soutien puissant à l'intégration des familles ou des communautés, et ainsi de suite. La communauté sportive renferme un vaste réseau de liens d'ordre social, économique et culturel, rapprochant les gens de presque tous les groupes de la société.

La capacité organisationnelle du sport est immense

La communauté sportive est non seulement très organisée, mais remarquablement autonome. En 2003, le Canada comptait quelque 33 600 organisations sportives et récréatives, ce qui représentait 21 % des 161 000 organisations sans buts lucratif et bénévoles du pays. La taille de ces organisations varie des grandes organisations-cadres nationales jusqu'aux petites équipes de hockey de votre voisinage. La communauté sportive représente le second groupe de bénévoles en importance et elle n'est dépassée que par les organisations fondées sur les croyances religieuses. Elle constitue un immense réservoir d'infrastructures organisationnelles et, assurément, de capital social.

Le Sport fait appel à tous

À peu près tout le monde se joint à la communauté sportive à un moment ou à un autre, qu'il s'agisse des mamans de joueurs de soccer ou des dirigeants sur le terrain de golf. En comparaison, les autres communautés politiques, comme celle dédiées au mieux-être ou au développement durable, doivent travailler beaucoup plus fort pour recruter de nouveaux

membres. Lorsque vient le moment de choisir entre passer du temps avec les amis ou les membres de la famille à une partie de hockey et assister à une rencontre communautaire sur les gaz à effets de serre, le sport l'emporte haut la main. Les membres de la communauté sportive sont parmi les participants les plus fidèles, les plus motivés et les plus engagés du secteur bénévole.

6. Deux options pour une nouvelle politique du sport

Qu'est-ce que ces réflexions laissent entrevoir jusqu'à maintenant à propos d'une nouvelle politique du sport, une politique axée sur la société? On peut tirer au moins deux conclusions. L'une concerne les objectifs possibles de la nouvelle politique, l'autre concerne la vision sur laquelle reposent ces objectifs.

Le développement communautaire : un cinquième objectif?

Il est clair que la communauté sportive est bien placée pour contribuer aux objectifs sociétaux. Une politique ayant une vision d'ensemble favoriserait cette contribution. Mais, le cas échant, sur quels objectifs devrait-elle se concentrer : cohésion sociale, développement économique, participation des communautés autochtones, éducation ou d'autres?

Étant donné la taille et la diversité du pays, il serait probablement mal avisé de se concentrer sur deux ou trois domaines particuliers. Ce qui conviendrait à la Nouvelle-Écosse pourrait ne pas être bon pour le Nunavut; ce qui intéresserait Vancouver pourrait ne pas être pertinent à Prince George. En proposant une politique ayant une perspective sociétale plus forte, nous devons garder à l'esprit le principe que chaque communauté est différente. Une politique pancanadienne trop ciblée ou trop normative conduirait probablement à un échec. Néanmoins, comme nous l'avons déjà fait remarquer, cela ne signifie pas qu'il n'y a rien d'utile à dire à l'échelle pancanadienne. Le défi, c'est de penser plus globalement au rôle qu'une nouvelle politique pourrait jouer dans la mobilisation de la communauté sportive autour d'objectifs sociétaux.

Une approche différente serait de proposer un cinquième et nouvel objectif pour la politique, un objectif qui énoncerait simplement l'intention de la communauté de contribuer aux objectifs sociétaux sans que les gouvernements ou les parties intéressées prennent d'engagement envers un objectif précis. Chacun pourrait alors choisir celui qui lui convient, compte tenu de sa situation. Cet objectif pourrait être formulé de la façon suivante :

La politique sur le sport cherche à garantir que le sport contribuera de façon efficace à la réalisation d'un large éventail d'objectifs sociétaux comme le mieux-être, le développement des jeunes, la cohésion sociale, le développement durable, l'appui aux peuples autochtones, l'éducation permanente et la prévention de la criminalité.

Nous pourrions nommer ce cinquième objectif « **développement communautaire** », car il pose à la communauté sportive le défi d'agir en vue d'établir une concordance plus étroite et mieux éclairée entre ses activités principales et ces objectifs. Mais qu'est-ce que cela voudrait dire concrètement?

Élargir la vision

La réponse réside dans l'approche communautaire. La communauté sportive et l'approche communautaire vont naturellement bien ensemble, surtout parce que les activités dans le monde du sport sont en grande partie spontanées, collaboratives et s'organisent par elles-mêmes, selon une démarche ascendante. La plus grande partie de la communauté sportive est un modèle d'approche communautaire. Les ligues sportives de la communauté en sont un exemple évident. Une nouvelle politique pourrait donner à l'ensemble de la communauté sportive un coup de main utile vers la direction dans laquelle il faut travailler pour étendre l'approche communautaire.

Par exemple, en créant un partenariat avec une organisation qui aide les immigrants à s'établir, une ligue de soccer communautaire pourrait apporter une contribution importante à la cohésion sociale. Les familles faisant partie de la ligue seraient présentées aux nouveaux Canadiens de leur communauté et, par le fait même, exposées à l'information et aux idées concernant les immigrants. De plus, le partenariat les mettrait en contact avec des organismes et des gens du réseau de cohésion sociale qui, à leur tour, encourageraient les familles faisant partie de la ligue de soccer à voir l'intégration comme une responsabilité personnelle.

Au début, cela peut n'être qu'une forme d'encouragement pour les familles qui participent au soccer à voir la communauté du soccer à la fois comme une occasion d'activité familiale et une chance de mieux connaître les immigrants qui habitent dans leur voisinage. Mais avec le temps, on espère que ces familles commenceront à franchir les étapes pour accueillir les immigrants de leur communauté. Par exemple, elles pourraient chercher à recruter de nouveaux Canadiens pour qu'ils se joignent à la ligue. De cette façon, une ligue de soccer utiliserait sa capacité organisationnelle pour aider au renforcement du réseau de cohésion sociale de sa communauté.

En somme, le sport est potentiellement un puissant agent de changement social et d'innovation. La communauté sportive est non seulement bien placée pour contribuer aux objectifs sociétaux, elle est également en bonne position pour jouer un rôle de chef de file en favorisant la croissance du réseau communautaire autour de ces objectifs. Ce nouveau rôle pourrait être indiqué dans la vision par l'ajout d'un second paragraphe à celui qui existe déjà. Ce paragraphe pourrait être rédigé de la façon suivante :

La communauté sportive est un chef de file dans l'intégration à la communauté. Elle cherche à mobiliser ses membres et elle utilise son infrastructure importante de façon à appuyer la croissance et le développement de réseaux communautaires solides et à les orienter vers la réalisation d'objectifs sociétaux comme le mieux-être, le développement des jeunes, la cohésion sociale, le développement durable, l'appui aux populations autochtones, l'éducation permanente et la prévention de la criminalité.

L'ajout de ce paragraphe à la vision attirerait l'attention des gouvernements et de la communauté sportive sur l'importance d'utiliser les ressources du sport de façon plus

systematique et efficace en les mettant au service du développement communautaire, tout en continuant de renforcer et de regrouper les activités principales.

7. Conclusion

L'objectif de ce document de travail est de stimuler la réflexion et les discussions parmi les représentants du gouvernement et les parties intéressées de la communauté sportive. Au cours des prochains mois, le groupe de travail sur la participation du public continuera à étudier les façons de garantir que le processus d'examen de la politique fournisse aux agents responsables et aux parties intéressées les meilleures occasions possible d'évaluer les idées et les options qui pourraient contribuer à l'élaboration d'une nouvelle politique canadienne sur le sport plus efficace.

Annexe 1:

Groupe de travail sur la participation du public

Président

Don Lenihan

Vice-président, participation

Forum des politiques publiques

Ottawa

Michelle Berry
Directrice exécutive
Take a Hike
Vancouver

Ian Bird
Dirigeant principal
Sport Matters Group
Ottawa

Simon Brascoupé
Conseiller principal, Unité des initiatives et des
relations avec les autochtones
Organisation nationale de la santé des
Autochtones
Ottawa

Nancy Conrad
Vice-présidente principale
Chambre de commerce de Halifax

Jamie Ferguson
Premier dirigeant
Sport Nouvelle-Écosse

Steve Findlay
Gestionnaire | Manager
Coordination fédérale-provinciale/territoriale |

Federal-Provincial/Territorial Coordination
Sport Canada | Sport Canada
Canadian Heritage/ Patrimoine canadien
Ottawa

Linda Lalande
Directrice exécutive
Immigrant Centre: Manitoba
Winnipeg

Eric Pilote
Conseiller en sport
Direction du sport et de l'activité physique
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Gouvernement du Québec

Dan Smith
Directeur exécutif | Executive Director
Politiques & Planification | Policy & Planning
Sport Canada | Sport Canada
Ministère du Patrimoine canadien |
Department of Canadian Heritage
Ottawa

Meaghan Williams
Coordonnatrice de projet
Forum des politiques publiques
Ottawa

Annexe 2:

Les quatre objectifs de la Politique canadienne du sport

Objectif I : une participation accrue

La Politique canadienne du sport a pour objectif que d'ici 2012...

...une proportion plus importante de Canadiens et de Canadiennes de tous horizons participent à des activités sportives de qualité, dans tous les contextes de la pratique sportive.

Objectif II : une excellence accrue

La Politique canadienne du sport a pour objectif que d'ici 2012...

...le nombre d'athlètes dont le talent est reconnu ait augmenté et les athlètes et équipes du Canada atteignent systématiquement, de façon loyale et éthique, d'excellentes performances sur la scène internationale, et ce, aux plus hauts niveaux de compétition.

Objectif III : des ressources accrues

La Politique canadienne du sport a pour objectif que d'ici 2012...

...les composantes essentielles d'un système de développement du sport centré sur les athlètes/participants, et ancré dans le respect d'une éthique sportive reconnue, soient en place et modernisées et renforcées continuellement, selon les besoins.

Objectif IV : une interaction accrue

La Politique canadienne du sport a pour objectif que d'ici 2012...

...les composantes du système sportif soient davantage reliées et en complémentarité par suite de l'engagement des intervenants à se concerter et à collaborer.