

# Loisir et développement social

## Est-ce trop ?

Par André Thibault, Ph. D., professeur émérite

Depuis quelques années, un malaise persistant s'exprime chez des professionnels en loisir devant l'engagement de plus en plus élargi des municipalités dans le champ du développement social.

Sur le terrain, il est fréquent de constater que se bousculent, souffrent de silos et se confondent les notions, les politiques et les plans d'actions en développement social, en vie communautaire, en lutte aux inégalités et à la pauvreté, en intervention auprès des aînés ou des familles.

Cet élargissement des champs et des compétences des services municipaux de loisir a-t-il des limites? Le développement du loisir sous toutes ses formes risque-t-il d'être contraint, parce que moins prioritaire ou moins « sérieux ».

Ce bulletin, dont le contenu est publié dans Agora-Forum (Vol.10, no.4, hiver 2017), relève des références et esquisse une toile de fond propres à cadrer un univers en mutation et ses deux domaines d'action complémentaires.

### Un malaise persistant

Depuis quelques années, un malaise persistant s'exprime chez certains professionnels en loisir devant l'engagement de plus en plus large des municipalités dans le champ du développement social. Faut-il rappeler que la mise en œuvre de politiques sociales (familles, aînés,

saines habitudes de vie, etc.) et le soutien aux organisations de services à la communauté et aux personnes en difficulté (groupes communautaires) sont généralement confiés aux services de loisir, augmentant de ce fait le nombre de leurs interlocuteurs et leur territoire d'action?

Sur le terrain, il est fréquent de constater que les notions, les politiques et les plans d'action en développement social, en vie communautaire, en lutte aux inégalités et à la pauvreté, les approches d'intervention auprès des aînés ou des familles se bousculent, se déploient plus ou moins en silos et se confondent. Effet non négligeable : de

multiples réunions où se retrouvent les mêmes personnes. Une clarification s'impose, si ce n'est une hiérarchisation, des politiques et des champs d'action municipaux.

Quelques questions surgissent plus fréquemment que d'autres. L'élargissement des champs d'action et des compétences a-t-il des limites? Le développement du loisir sous toutes ses formes risque-t-il d'être compromis parce que moins prioritaire ou moins « sérieux » que la lutte à la pauvreté, ou à l'obésité, par exemple?

Il serait ambitieux de vouloir répondre précisément à ces questions et démêler toute la confusion en un seul article. Toutefois, il est possible de trouver des références et d'esquisser une toile de fond qui aideront à cadrer un univers en mutation et souvent différent d'une municipalité à l'autre.

Dès le départ, reconnaissons une parenté entre le développement social et le loisir. Tous deux partagent le même but ultime : le mieux-être et la qualité de vie des personnes et de la collectivité. À l'Organisation mondiale de la santé (OMS), on parle de la poursuite de la santé, définie plutôt comme qualité de vie que comme l'absence de maladie.

Pour mieux comprendre le sens, le rôle propre et la complémentarité de l'action municipale en développement du mieux-être, et poser l'action des services de loisir et vie communautaire sur des bases solides, cet article propose un retour aux sources. Il s'agit essentiellement d'un examen des notions et des champs d'action en recherche de santé et de leur rapport avec les compétences municipales propres et partagées, ainsi qu'avec le sens du loisir public, celui qui puise aux taxes et vise des bénéfices collectifs.

### Une définition large de la santé et du développement social

Pour l'OMS, la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, *ne consistant pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité<sup>i</sup>*. Dès lors, la poursuite de la santé ne saurait se confiner au traitement des maladies et à la lutte aux iniquités sociales; c'est en fait le développement social.

Plus concrètement, l'OMS définit la santé comme la capacité physique, psychique et sociale d'une personne d'agir dans son milieu et d'accomplir les

rôles qu'elle entend assumer, d'une manière acceptable pour elle-même et pour les groupes dont elle fait partie.

Pour une communauté, la santé se définit sensiblement de la même façon. Selon l'Institut national de santé publique (INSPQ), le développement des communautés (DC) est « un processus de coopération volontaire, d'entraide, de construction de liens sociaux entre les résidents et les institutions d'un milieu local, visant l'amélioration des conditions de vie sur les plans physique, social et communautaire<sup>ii</sup> ».

On comprend ainsi que la santé implique des fonctions de participation sociale citoyenne et d'empowerment des personnes et des communautés appuyées sur un sentiment d'appartenance et de confiance en soi et une conscience des aspirations et des enjeux communs. Ces caractéristiques se retrouvent dans les missions et orientations des multiples associations et lieux de participation et de prise en charge dans le système de loisir public du Québec.

Selon le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec<sup>iii</sup>, « la bonne santé dépend d'une multitude de facteurs. (...)L'environnement social et l'environnement

physique dans lesquels nous évoluons jouent un rôle que nous avons souvent tendance à sous-estimer dans notre santé sociale et physique<sup>iv</sup> ».

Cette notion universelle empêche de dissocier les dimensions physique et sociale de la santé. Ainsi, les saines habitudes de vie ne sauraient se résumer à l'activité physique et à la saine alimentation.

### **Deux chantiers complémentaires : développement et corrections**

Cette définition large de la santé permet d'affirmer que la poursuite de ce qu'on appelle le bien-être, la qualité de vie ou le développement social s'articule en deux volets ou deux chantiers : le *développement*, qui construit des environnements et des cadres de vie favorables, et les *corrections*, qui luttent contre les iniquités, les déficiences et les maux physiques et sociaux.

Ces chantiers sont complémentaires : l'action sociale ne peut se limiter à l'un ou à l'autre, même si, actuellement, les carences alimentent les politiques et les programmes plus que les désirs. Cette tendance n'est pas sans danger. Il est clair

que négliger la prévention au profit des soins, c'est onéreux sur les plans social et financier, c'est reléguer le bien-être des personnes à l'arrière-scène, c'est négliger de travailler en amont et de créer les conditions favorables à la qualité de vie, but ultime des services publics.

#### *ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT*

*Développement des conditions favorables à la satisfaction des aspirations et des désirs des personnes et des collectivités*

#### *ACTIONS DE CORRECTION*

*Mise en œuvre d'actions de correction des « maladies » sociales et physiques qui excluent ou marginalisent des personnes et appauvrissent des collectivités*

### **Rôle et compétences des municipalités**

Quels sont le rôle et les compétences de la municipalité dans ces deux chantiers d'action sociale? Quelle contribution le loisir apporte-t-il? Certaines villes y ont déjà réfléchi, par exemple pour la ville de Montréal :

Le rôle des villes prend de plus en plus d'importance. Celles-ci deviennent des

lieux de décision et d'intervention au cœur des préoccupations citoyennes concernant la qualité de vie. Elles sont fortement interpellées pour agir directement, ou pour coordonner l'action, sur les conditions et le cadre de vie des personnes qui habitent leur territoire<sup>v</sup>.

Il s'agit alors de savoir ce qui relève de la mission et des compétences propres et partagées de la municipalité, car la municipalité ne possède pas tous les leviers.

À plusieurs égards, les municipalités sont présentes dans le champ social depuis longtemps. En loisir, depuis plus de 50 ans. Plusieurs d'entre elles ont même administré des programmes dits de « bien-être social » pendant un certain temps et certaines le font encore. La consultation publique, la police communautaire, le soutien aux groupes associatifs sociaux ou économiques font partie des pratiques municipales depuis de nombreuses années. Bref, les municipalités se sont toujours intéressées à la qualité de vie de leurs citoyens.

#### Le cadre légal

Bien que les choix politiques de s'attaquer à tel ou tel problème restent variables d'une municipalité à l'autre,

dans tous les cas la municipalité agit dans le cadre de compétences définies dans la Loi québécoise sur les compétences municipales :

La municipalité assume des responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme, d'habitation, de voirie, de *développement communautaire et culturel*, de *loisirs*, de transport en commun en milieu urbain, d'assainissement des eaux usées. La nature, l'étendue et l'exercice des responsabilités de la municipalité varient selon les valeurs, les besoins et les moyens qui la caractérisent<sup>vi</sup>.

La Loi précise (art. 85) que « En outre des pouvoirs réglementaires prévus à la présente loi, toute municipalité locale peut adopter tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population<sup>vii</sup> ». À l'article 91, elle précise que « toute municipalité locale peut accorder une aide en assistance aux personnes physiques défavorisées ou dans le besoin<sup>viii</sup> ».

Comme pour insister, depuis la réforme et les fusions municipales du début des années 2000, le Gouvernement a inscrit, dans la charte de chacune des grandes villes, l'obligation de

produire un plan de développement social. Plus récemment, dans la foulée du dernier pacte fiscal intervenu entre les municipalités et le Gouvernement du Québec, et par suite de l'abolition des Conférences régionales des élus (CRÉ) et des Conseils locaux de développement (CLD), il n'est pas rare que les problématiques de développement social atterrissent dans les MRC et les municipalités. Bref, l'action municipale dans le champ social est dorénavant incontournable.

*(...) l'action municipale dans le champ social est dorénavant incontournable.*

Ce mouvement s'est accentué et concrétisé depuis plus d'une dizaine d'années par l'adoption de politiques populationnelles : famille, aînés, enfants, saines habitudes de vie, etc.

Tous ces virages ont obligé les services de loisir à adopter une approche plus populationnelle que l'approche traditionnelle par activités. Le loisir public est devenu un moyen pour viser et atteindre la qualité de vie plutôt qu'une simple offre d'activités dans des champs cloisonnés (sport,

plein air, culture).

### Un rôle reconnu

Depuis 1991 au Québec, les grandes politiques de santé publique reconnaissent les municipalités comme intervenantes dans ce domaine. L'OMS les reconnaît aussi comme des leviers essentiels pour procurer un environnement favorable à la santé et à la qualité de vie, pour agir efficacement sur ce que l'on appelle les « déterminants sociaux de la santé ».

Les déterminants sociaux de la santé sont les circonstances dans lesquelles les individus naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent ainsi que les systèmes mis en place pour faire face à la maladie<sup>ix</sup>.

Les municipalités sont des actrices privilégiées dans le volet développement du « développement social », différent des secteurs de la santé et des services sociaux et des multiples groupes ou organisations communautaires plus occupés à la résolution des iniquités et des carences sociales et physiques.

## Champs de compétences

Un examen plus précis des déterminants sociaux de la santé permet de dresser la liste des champs dans lesquels les municipalités québécoises ont des compétences<sup>x</sup>.

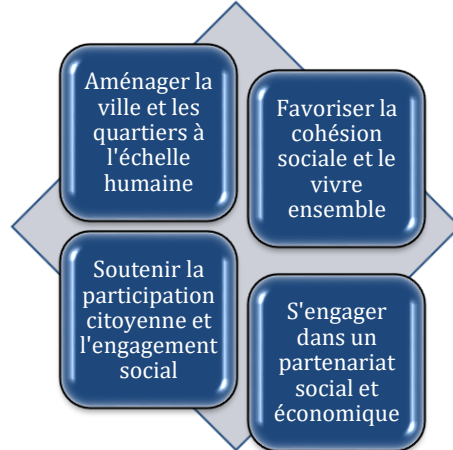
- Cohésion sociale et capital social
- Soutien social et réseaux sociaux (structure, fréquence, réciprocité, durée. etc.)
- Conditions matérielles (espaces verts, espaces de loisir, espaces publics, sécurité des rues, sécurité et salubrité des bâtiments, offre d'aliments frais. etc.)
- Sécurité dans le quartier (criminalité)
- Gouvernance locale et politiques publiques locales
- Réseaux associatifs et de loisirs (ressources, accessibilité, participation)
- Caractéristiques environnementales (qualité de l'air, de l'eau, des sols, etc.)

De plus, les municipalités exercent déjà des compétences en aménagement urbain et rural, correspondant aux déterminants suivants :

- Habitation, logement social
- Lieux de loisir
- Établissements publics (construction et

emplacement des écoles, des centres d'accueil,

### Champs d'action de la politique montréalaise en développement social



etc.)

- Espaces publics
- Moyens et infrastructures de transport
- Moyens et infrastructures de communication

Dans ce contexte, l'action municipale en développement social passe par le loisir (culture, sport, activité physique, plein air, bénévolat et vie communautaire), l'urbanisme, la sécurité et l'aménagement.

### Le loisir fer-de-lance du développement social « positif »

Lieu de réalisation autonome et volontaire des choix personnels des plaisirs et satisfactions que la personne attend de la vie,

le loisir public, sous toutes les formes de services offerts et d'expériences vécues, est un puissant acteur du volet de développement des conditions favorables à un cadre de vie de qualité. Vécu comme une expérience personnelle et sociale dont l'activité n'est qu'une dimension, le loisir est, de toute évidence, un lieu d'intégration sociale, de création de liens et de développement du sentiment d'appartenance du voisinage à la nation.

Le loisir public au niveau municipal mobilise des centaines de milliers de bénévoles, repose sur une panoplie d'associations citoyennes et de clubs qui témoignent de la prise en charge et de l'empowerment des collectivités. Et à plusieurs égards, en partenariat avec d'autres services publics, des associations et des groupes communautaires, le loisir public participe à la résolution de problèmes sociaux.

Le déploiement d'aménagements (parcs, pistes, espaces publics) et d'infrastructures (arénas, gymnases, piscines, plateaux sportifs), la mise en œuvre de programmes d'activités et d'événements, et le soutien à la vie associative, au bénévolat et à la

participation qui caractérisent l'offre de service en loisir permettent d'agir véritablement sur divers déterminants de la qualité de vie. Ces interventions constituent une contribution active au développement social, et d'autant plus que cela se vit dans le plaisir.

En raison de la nature propre du loisir, le loisir public s'appuie sur les attentes et les aspirations plus que sur les carences, ou sur les besoins définis comme l'écart entre ce qui doit être et ce qui est. C'est en ce sens qu'il agit en développement plus qu'en correction.

### **Lutte aux carences sociales : l'obligatoire partenariat**

Si la municipalité a des compétences propres en matière de développement des conditions collectives de bien-être et de qualité de vie, elle ne peut non plus se fermer les yeux devant le malheur et l'iniquité dans sa population. Toutefois, elle ne peut agir seule en soins aux individus physiquement, socialement et économiquement en déficience, car elle ne possède pas les savoirs et les savoir-faire requis.

La municipalité doit reconnaître la compétence propre des institutions

vouées à la résolution des problèmes de carences, comme les organisations de santé et de services sociaux, les institutions d'éducation et les multiples groupes dits « communautaires » soutenus par ces institutions ou le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS)<sup>xi</sup>.

Toutefois, il faut convenir que ces deux dimensions du développement social sont souvent interreliées et ne peuvent se déployer en silos. Ainsi, une municipalité qui s'attaque à l'itinérance, à la malnutrition ou à la violence envers les aînés ne peut agir que dans ses champs de compétences, en complémentarité avec les autres institutions. Par exemple, une intervention policière à l'endroit d'un sans-abri psychotisé doit faire appel, en complémentarité, à des spécialistes non policiers. Quand des responsables de camps de jour font face à des enfants maltraités, ils doivent aussi faire appel à des ressources extérieures.

Dans ce chantier, la municipalité et son service de loisir sont instrumentaux. Ils deviennent des partenaires des autres institutions ou du réseau d'intervention, mais la municipalité n'a pas

d'obligation de financement public à leur égard.

### **Quelques clefs de clarification et de délimitation**

#### Qui soutenir?

Le questionnement énoncé au début de cet article porte notamment sur la nature et la portée du soutien aux divers groupes communautaires. Quels groupes soutenir ou ne pas soutenir? Quelle logique devrait s'appliquer aux choix des organismes?

Le premier principe, c'est la mission municipale propre. Ainsi, la municipalité reconnaît et, parfois, soutient les groupes et associations de loisir communautaires en tous genres qui mobilisent et responsabilisent le plus grand nombre de citoyens bénévoles (en accord avec les principes du développement social). La ville soutient ainsi ses citoyens qui s'associent pour améliorer la qualité de vie, par exemple pour permettre aux familles, aux aînés, aux immigrants, aux communautés culturelles et aux personnes handicapées de mieux vivre leur vie civique et de loisir. Par ailleurs, les organisations sociales qui préviennent le suicide, aident les victimes d'agression, les chômeurs ou les locataires, ou font de

l'éducation à l'économie agissent plus loin de la mission centrale des municipalités. Toutefois, la municipalité qui, par choix politique, entend agir dans ces domaines pourra reconnaître l'action complémentaire de ces organisations et la soutenir en partie dans le cadre d'un partenariat. La Ville de Sherbrooke, dans certaines conditions, offre un tel soutien conjointement avec ses partenaires institutionnels.

### Une hiérarchie des politiques

Dans la perspective qui vient d'être décrite, il est clair qu'une politique de développement social qui définit les orientations

propres de la municipalité en matière de qualité de vie de ses citoyens devient une politique « parapluie » qui oriente celles du loisir et de la lutte aux iniquités en partenariat.

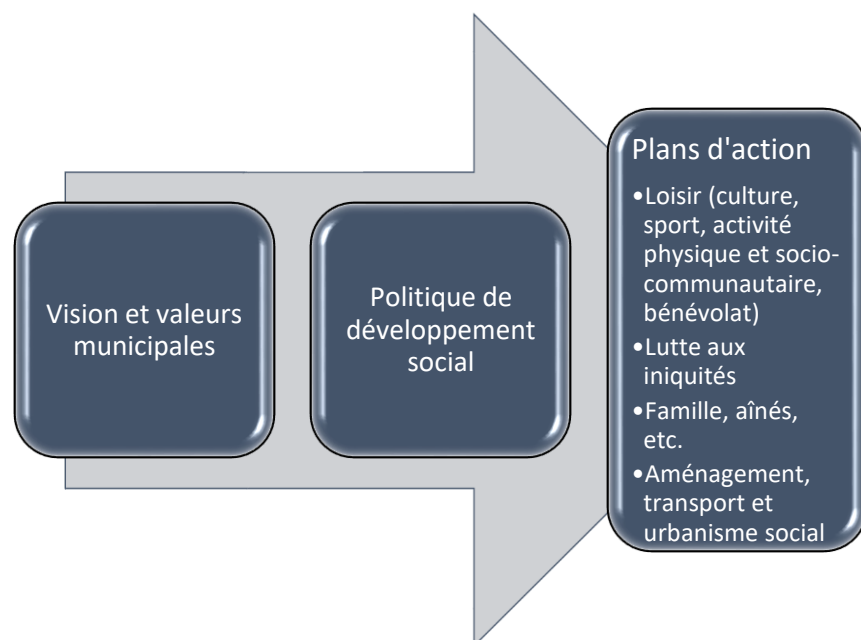
### Défendre le rôle « préventif » de la municipalité

Considérant les compétences et la mission de la municipalité, le développement social municipal ne saurait se limiter à la lutte aux iniquités. Il requiert la mise en place de conditions favorables à la santé et à la qualité de vie des personnes et des communautés, inspiré par un ensemble de valeurs axées sur l'accessibilité,

l'équité et l'égalité. Quand la municipalité s'attaque aux problèmes sociaux, elle le fait généralement en partenariat avec les institutions et les groupes dont c'est la mission première et qui, généralement, bénéficient de leur propre financement.

Cette affirmation de la mission centrale municipale en « prévention » plus qu'en « correction » met l'accent sur le rôle de la municipalité à l'égard de ce déterminant de la santé que constitue le cadre de vie. Cette action est moins visible à court terme, mais combien efficace à moyen terme. L'occulter au nom de problèmes moussés ou privilégiés par l'opinion publique pourrait être considéré comme une déviation malheureuse.

Tout est en définitive affaire de choix politique. Là-dessus, les professionnels en loisir ont le devoir de conseiller le politique. Et ces professionnels doivent aussi savoir mesurer leur capacité à ajouter des mandats sans ajout de nouvelles ressources. Dire non pour incapacité, c'est aussi avoir une conscience éthique et sociale.



## Liste des références

---

- <sup>i</sup> Organisation mondiale de la santé (2014), *Constitution de l'Organisation mondiale de la santé* (adoptée par la Conférence internationale de la Santé, tenue à New York du 19 juin au 22 juillet 1946, signée par les représentants de 61 États le 22 juillet 1946 (Actes off. OMS, 2, 100, p. 1; <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-fr.pdf#page=7>, consulté le 19 octobre 2017.
- <sup>ii</sup> Bourque, D. et Favreau, L. (2003), « Le développement des communautés et la santé publique au Québec », *Service social*, 50 (1), p. 298.
- <sup>iii</sup> On nomme souvent ces facteurs « les déterminants de la santé ».
- <sup>iv</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2007), *La santé, autrement dit... Pour espérer vivre plus longtemps et en meilleure santé*; <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2006/06-245-02.pdf>
- <sup>v</sup> Ville de Montréal (2017), *Politique de développement social « Montréal de tous les possibles! »*, p. 7; [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d\\_social\\_fr/media/documents/politique\\_de\\_developpement\\_social\\_lr.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/d_social_fr/media/documents/politique_de_developpement_social_lr.pdf)
- <sup>vi</sup> <https://www.mamot.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/instances-municipales/paliers-municipaux/>; consulté le 19 octobre 2017.
- <sup>vii</sup> Loi sur les compétences municipales, chapitre C-47.1; <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-47.1>.
- <sup>viii</sup> *Ibid*
- <sup>ix</sup> Organisation mondiale de la santé (OMS), [http://www.who.int/social\\_determinants/fr/](http://www.who.int/social_determinants/fr/), consulté le 19 octobre 2017.
- <sup>x</sup> <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-000540/>.
- <sup>xi</sup> <https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/>, consulté le 22 octobre 2017