

RECOMMANDATIONS SUR LA REVISION DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT GOUVERNEMENTAL EN SPORT

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL EN SPORT TENU LE 4 DECEMBRE 2014

**Présenté au
sous-ministre adjoint en loisir et en sport Luc Fournier**

Le 19 décembre 2014

NOTES LIMINAIRES

En juin 2014, le gouvernement du Québec instaurait la Commission permanente de révision des programmes mandatée pour

- proposer la mise en place d'un mécanisme permanent de révision des programmes ;
- formuler des recommandations concernant les programmes à réviser, en collaboration avec les ministères et organismes, et en tenant compte des opinions exprimées dans le cadre du dialogue social.

Plus spécifiquement, la commission doit s'assurer

- que les programmes répondent à un besoin prioritaire des citoyens et qu'ils relèvent de la mission de l'État;
- que les programmes sont administrés de manière efficace et efficiente et que la structure de gouvernance en place est appropriée;
- que le mode de financement des programmes est adéquat et cohérent avec la capacité de payer des citoyens;
- que les programmes sont soumis à un processus d'évaluation continue

Pour assurer l'atteinte de son mandat, la commission s'est dotée d'un secrétariat et a demandé à chaque ministère, dont le MELS, d'identifier des programmes, organismes ou structures qu'elle pourrait rapidement examiner. La commission a de plus reçu de nombreuses propositions, suggestions ou recommandations qui lui sont parvenues

- par la tribune Exprimez-vous!, qui a permis à la population d'émettre ses commentaires sur la révision des programmes;
- par l'entremise de mémoires ou d'avis envoyés par des citoyens, des associations ou des organismes.

Le 4 novembre dernier, le mandat de la commission a été élargi aux sociétés d'état qui feront l'objet des prochains travaux de la Commission ; cet élément doit également être considéré par les acteurs du sport, plusieurs d'entre eux bénéficiant du soutien financier de sociétés telles Loto Québec, Hydro Québec et la Société des Alcools du Québec.

La commission a communiqué avec chacun des ministères, afin de préparer des rencontres de travail avec les équipes sous-ministérielles. Elle les a invités à :

- procéder à une révision des programmes existants dans l'ensemble de leur portefeuille;
- consulter leurs partenaires traditionnels, en vue de contribuer au dialogue social devant accompagner l'ensemble du processus de révision des programmes.

En ce sens, le sous-ministre adjoint au loisir et au sport a rencontré les membres fédérés et les membres partenaires de **SPORTSQUÉBEC** le 6 novembre 2014. Le mandat suivant a été convenu lors de cette rencontre :

- en s'appuyant sur les positions présentées par les organismes dans le cadre des consultations sur le Livre vert, confier à la Table des partenaires multisports élargie le mandat de formuler des recommandations sur la révision de l'organisation et du financement gouvernemental en sport

Ce groupe de travail s'est réuni le 4 décembre dernier ; les personnes suivantes y ont participé :

- Association québécoise du loisir municipal : Luc Toupin
- Égale Action : Éline Lauzon
- Fondation de l'athlète d'excellence : Pierre Dubé, Patricia Demers
- Réseau du Sport étudiant du Québec : Jacques Moffatt, Gustave Roël
- Regroupement québécois des Unités régionales de loisir et de sport : Guy Patry, Jacques Allard
- **SPORTSQUÉBEC** : Denis Servais, Alain Deschamps, Michelle Gendron
- Invités additionnels
 - Québec en forme : Benoît-Hugo St-Pierre,
 - Regroupement Loisir et Sport Québec : Jules Lizotte
 - Fédérations sportives : Raynald Hawkins (sauvetage), Julie Crépeau-Boisvert (canoë-kayak d'eau vive)

Denis Brisebois, associé de la firme lemay+DAA stratégies, a été désigné par le MELS pour agir comme modérateur de la rencontre.

Le présent Rapport traduit les discussions qui y ont eu cours.

Définitions de la mission de l'État et des programmes (extraites du site officiel du Gouvernement du Québec)

La Loi sur l'administration publique, adoptée en mai 2000, affirme la priorité accordée à la qualité des services aux citoyens. Elle propose un cadre de gestion axé sur l'atteinte de résultats, sur le respect du principe de transparence et sur une responsabilité accrue de l'administration publique devant l'Assemblée nationale.

Les dépenses consolidées servent à financer des activités concernant un grand nombre de domaines et de secteurs, habituellement regroupés en **missions**, soit :

- la santé et les services sociaux;
- l'éducation et la culture;
- l'économie et l'environnement;
- le soutien aux personnes et aux familles;
- la gouverne et la justice.

Le gouvernement du Québec définit un **programme** comme un ensemble cohérent et structuré d'objectifs, de ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles, ainsi que d'activités permettant la production de biens et de services spécifiques répondant à un ou à plusieurs besoins précis d'une population ciblée. Selon cette définition, le terme de programme recouvre tout projet, service, initiative, intervention, stratégie ou plan d'action gouvernemental visant à résoudre une problématique ou à répondre à un besoin de l'ensemble ou d'une partie de la société.

Précisions du mandat de la commission permanente de révision des programmes

Les pistes tracées par le gouvernement

Le gouvernement trace plusieurs pistes concernant la direction des efforts à venir.

- Pour stimuler la croissance économique, il faut adapter le marché du travail aux changements démographiques et accroître la productivité.
- Il faut en même temps examiner le panier de services publics et s'assurer que l'argent des contribuables est bien utilisé.

Les critères d'analyse de la commission permanente de révision des programmes

- La pertinence des programmes
 - un programme dont les objectifs correspondent aux besoins des clientèles ainsi qu'aux priorités de l'État;
 - un programme qui aurait pu être créé dans le contexte actuel;
 - un programme dont l'abolition partielle ou totale aurait des conséquences négatives importantes sur les plans social, économique et environnemental.
- L'efficacité des programmes
 - un programme s'adressant à des clientèles bien définies et répondant à des objectifs clairs et mesurables;
 - un programme atteignant les objectifs pour lesquels il a été créé;
 - un programme cohérent avec les autres programmes existant dans le même domaine d'intervention.
- L'efficience des programmes
 - un programme qui ne se dédouble pas avec d'autres programmes;
 - un programme dont il n'est pas possible d'atteindre les résultats par des solutions moins coûteuses;
 - un programme dont la gouvernance, les processus administratifs et les modes de financement et de livraison peuvent être considérés comme optimaux.

POSITION INITIALE DU GROUPE DE TRAVAIL EN SPORT

La révision des programmes gouvernementaux doit tenir compte des valeurs démontrées du sport dans l'organisation sociale du Québec et, en conséquence, de la pertinence du sport dans la mission de l'État.

Publié en octobre 2010, le document **Analyse économique du système sportif fédéré québécois**¹ confirme les économies substantielles générées par la pratique sportive en matière de réduction des coûts de santé associés aux maladies chroniques, lesquels représentent 60 % des dépenses de la santé qui, à leur tour, constituent presque la moitié du budget de l'État québécois. Il a été estimé que, à eux seuls, les sportifs des niveaux compétition et excellence (24 % des participants) permettent au gouvernement québécois de faire des économies de 50 M \$.

L'analyse prouve de plus que, pour chaque 1,00 \$ investi par le gouvernement du Québec dans la subvention de base à une fédération sportive, 9,80 \$ additionnels de sources diverses sont générés pour mener à bien les activités préparées par l'organisation à partir de son noyau d'employés permanents et de bénévoles. Ces données établissent à 10,8 l'effet de levier de cet investissement gouvernemental, un rapport impressionnant sur le plan économique.

La mobilisation en sport donne des résultats économiques significatifs. 900 000 Québécoises et Québécois sont membres d'une fédération sportive ; la valeur économique des biens et services qu'ils consomment annuellement pour leur pratique sportive a été évaluée de façon très conservatrice à 200 M \$. L'analyse illustre également que, uniquement pour les personnes associées à l'administration des fédérations sportives, la valeur du bénévolat est estimée à 250 M\$ annuellement, un montant assurément exponentiel s'il fallait y ajouter tous les bénévoles intervenant en organisation sportive à tous les paliers. Rappelons qu'une étude récente (2014) de l'Observatoire québécois en loisir quantifie la contribution des 590 000 bénévoles à 1,9 milliard \$ où une part fort substantielle se retrouve dans le secteur sportif.

L'investissement gouvernemental de base aux fédérations est largement compensé par le fait que les 20 M \$ distribués en salaires à chaque année donnent en retour en impôts et taxes aux deux paliers de gouvernement un montant à peu près égal à cette subvention. Et bien que cette dernière ait régressé par rapport au rythme de l'inflation au cours de la dernière décennie, les fédérations sportives réussissent malgré tout à atteindre un taux d'autofinancement de 71,8 % ; il faut cependant parallèlement constater que la non-indexation du soutien financier gouvernemental depuis 2002 réduit de 5% le pouvoir d'achat des fédérations sportives.

¹ <http://www.sportsquebec.com/admin/Browse/files/PDF/publications/modelesportquebec.pdf>

Orientation de la réflexion du groupe de travail en sport

En tenant compte de l'ensemble de ce contexte et de l'exercice demandé par le gouvernement du Québec, le groupe de travail a articulé sa réflexion sur les assises suivantes :

Considérant que

- le **contexte budgétaire** gouvernemental est clair en termes de réduction des dépenses publiques et le MELS devra faire des coupures;
- le **sous-financement** de certains programmes et organismes de sport a atteint un seuil critique;
- le questionnement sur la **pertinence et l'efficacité du système sportif actuel** s'avère essentiel tel que reconnu par la majorité des organisations lors des consultations sur le Livre vert sur « Le goût et le plaisir de bouger : vers une Politique nationale du sport, du loisir et de l'activité physique »,
- la communauté sportive est toujours en attente de l'adoption de cette Politique nationale du sport, du loisir et de l'activité physique;

il est clair que le statu quo n'est plus acceptable et qu'il faut procéder à une révision de l'organisation et du financement en sport au Québec.

En ce sens, le groupe de travail en sport a articulé ses discussions sur trois grands axes

- l'administration publique du sport et de certains programmes spécifiques sous sa gouverne
- les organismes de regroupement multisports provinciaux
- les fédérations sportives provinciales

Dans chaque cas, des enjeux ont été cernés et des pistes de solutions ont été identifiées.

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU SPORT

Pour les intervenants sportifs au Québec, plusieurs irritants trouvent actuellement leur source dans l'absence de vision globale en sport et dans les disparités entre les différentes instances.

Pour y pallier, faciliter l'évolution du sport au Québec et **réaliser à moyen terme certaines économies financières**, le gouvernement du Québec pourrait assurer une plus grande cohérence en **concentrant l'administration publique** du sport dans une entité centrale :

- par le renforcement du mandat de la **Direction du sport, du loisir et de l'activité physique (DSLAP)** regroupant l'ensemble des services gouvernementaux en sport et en activité physique (et les budgets et ressources qui y sont affectés), imputable aux élus provinciaux et assurant un leadership auprès des mandataires ;
- la DSLAP, en concertation avec le milieu, déterminerait l'affectation des budgets publics alloués au sport, dans le respect des objectifs et besoins déterminés par les organismes reconnus; elle établirait des règles de contrôle et d'imputabilité dans l'affectation même des fonds publics en sport et en activité physique.

Par ailleurs, le groupe de travail en sport considère que certains mandats confiés actuellement à la DSLAP pourraient avantageusement être délégués vers des mandataires reconnus et que d'autres méritent réflexions quant aux engagements gouvernementaux actuels.

À titre d'exemple, l'augmentation budgétaire consentie à l'organisation de la Fête nationale (de 4M\$ à 5M\$) est questionnable, particulièrement dans un contexte où d'autres propositions d'augmentation budgétaire prévue à l'étude des crédits de juin 2014 (Institut national du sport du Québec et Fédération québécoises des centres communautaires de loisirs) ont été annulées à l'automne lors de la révision des programmes par le Conseil du Trésor. Le groupe de travail questionne également l'affinité des événements de la Fête nationale avec le milieu associatif du loisir et du sport. Il appert que ces manifestations de nature locale devraient être du ressort d'un autre ministère, comme ceux des Affaires municipales ou de la Culture.

Un questionnement s'impose également sur l'affectation des fonds publics au programme Kino-Québec partagée actuellement entre le MELS et le MSSS. Dans le contexte où l'objectif fondamental de ce programme vise à promouvoir l'activité physique des Québécoises et Québécois, son rapatriement au MELS serait également favorable à un meilleur usage par les organismes de sport et d'activité physique directement concernés par cette pratique. Il en va de même de la contribution gouvernementale au programme Québec en forme, émanant actuellement de sources multiples.

Le système sportif québécois s'articule fondamentalement sur l'action bénévole, alors que, annuellement, plus de 700 000 personnes soutiennent volontairement les clubs, associations, événements et organisations. C'est prioritairement dans leur engagement à la base que ces artisans doivent être soutenus et leur reconnaissance doit être privilégiée dans leur milieu d'action. En ce sens, le groupe de travail questionne les investissements gouvernementaux actuels en ressources humaines et financières dans le Prix Dollard-Morin.

Cependant, le groupe de travail estime que, dans la contribution gouvernementale consentie à l'Action bénévole, les sommes dévolues aux secteurs du loisir et du sport devraient être préservées et affectées à la base ; celles consenties aux autres secteurs d'intervention devraient être imputées aux ministères de référence de ces différents secteurs (Culture, Secrétariat à l'action communautaire, etc.).

Pierre d'assise du développement du sport en région et par les fédérations sportives, le programme des Jeux du Québec contribue également à la détection du talent ; en font d'ailleurs foi les témoignages des athlètes québécois qui se sont illustrés aux plus hauts niveaux. En vertu du nouveau plan stratégique adopté pour l'évolution du programme, il s'avère que l'actuel découpage régional ne correspond plus adéquatement aux besoins de la pratique sportive. En ce sens, le groupe de travail estime que le gouvernement doit procéder, de concert avec ses mandataires concernés, à une révision à la baisse du découpage, sur la base d'un nombre pair de régions. Cette révision sera plus conforme aux besoins et générera certaines économies et ce, nonobstant le fait que plusieurs volets du soutien financier gouvernemental au programme des Jeux du Québec soient déficients.

Par ailleurs, la gestion actuelle de l'encadrement de la délégation du Québec aux Jeux du Canada, directement assumée par le MELS, pourrait être redirigée vers un mandataire reconnu, en lien direct avec les fédérations sportives concernées.

Finalement, dans un contexte de restriction financière et d'alignement sur les missions, **SPORTSQUÉBEC** et les fédérations sportives estiment que la présence du Québec aux Jeux de la Francophonie canadienne, bien que louable sur le plan social, ne s'inscrit pas dans le développement de l'athlète. En ce sens, il serait souhaitable que le gouvernement s'interroge sur ses engagements dans ce programme et questionne son vis-à-vis canadien sur la formule actuelle et ses incidences sur les partenaires.

LES ORGANISMES DE REGROUPEMENT MULTISPORTS PROVINCIAUX

Plusieurs organismes multisports provinciaux, soutenus financièrement en partie par MELS, interviennent actuellement au Québec. Parmi ceux-ci figurent notamment : **SPORTSQUÉBEC**, le Réseau du Sport étudiant du Québec (RSEQ), l'Institut national du sport du Québec, la Fondation de l'Athlète d'excellence du Québec, l'Alliance Sport Études, Égale Action, le Panthéon des Sports du Québec, Sportcom, Québec en forme.

Une forte majorité d'intervenants lors des consultations sur le Livre vert ont confirmé le peu d'arrimage des actions de tous ces organismes et les difficultés inhérentes pour le pratiquant. La pertinence de viser une simplification et une harmonisation du système s'avère, dans un objectif d'efficacité et d'efficience. Les URLS qui souhaitent être le lieu de convergence régionale en sport, soulignent également la nécessité d'un regroupement multisports provincial pour être en mesure d'agir avec efficience dans le continuum sportif.

Si les acteurs actuels détiennent des missions différentes, tous reconnaissent cependant que la fonction de régie du sport relève de la fédération sportive et de ses ramifications, clubs et associations.

L'enjeu de l'harmonisation est donc de taille : assurer la réalisation d'actions de qualité dans une vision globale intégrant l'offre de services à tous les pratiquants. Comment, ensemble, stimuler la pratique sportive, de la base jusqu'à l'excellence? Comment chaque acteur peut-il jouer un rôle porteur en respectant les besoins de la base? Comment le premier client, le jeune d'âge préscolaire, doit-il être éveillé à la pratique sportive? Comment peut-il poursuivre une évolution harmonisée en sport tout au long de sa vie, quel que soit le lieu de pratique du sport dans lequel il choisira éventuellement de s'investir et quel que soit son niveau d'habileté? Comment les municipalités et les institutions d'enseignement peuvent-elles interagir en matière d'accès à la pratique sportive?

Encore là, la nécessité de préciser la vision gouvernementale dans une Politique formelle s'impose. Les vocations des organismes multisports sont fondamentalement complémentaires; tous reconnaissent que, dans plusieurs étapes, ils s'adressent aux mêmes clients. Et tous conviennent malheureusement du manque d'arrimage de leurs actions. Dans la mesure où le gouvernement précisera ses intentions par le biais d'une Politique et d'un plan d'action, les membres du groupe de travail expriment donc leur volonté de collaborer à la concrétisation d'une vision gouvernementale commune.

Bien sûr, certains partages de services administratifs peuvent générer quelques économies financières, quoique ces dernières seront peu significatives. Les organismes sont prêts à en faire l'analyse au cours des prochains mois, dans la mesure où seront préservés les programmes dont l'efficacité et la pertinence ont été démontrées, et dans la mesure où le MELS les accompagnera dans cette démarche en y affectant les ressources et compétences requises.

Les effets d'une clarification des mandats confiés par l'État seront nettement plus probants. Une instance gouvernementale centrale en sport et en activité physique pourra favoriser un développement intégré des 4 sphères de la pratique sportive dans toutes les structures d'accueil, tout en confirmant les mandats des instances reconnues.

LES FEDERATIONS SPORTIVES PROVINCIALES

65 fédérations sportives sont actuellement membres de **SPORTSQUÉBEC**, 65 organismes regroupant 900 000 Québécoises et Québécois actifs en sport organisé. Responsables de la régie des sports sous leur gouverne, ces fédérations assurent le développement des 4 sphères de la pratique sportive : initiation, récréation, compétition et excellence. D'entrée de jeu, toute révision des programmes doit en tout temps préserver cette fonction vitale de régie sportive assumée par les fédérations.

En ce sens, le gouvernement du Québec doit identifier et assurer la mise en place des mécanismes légaux requis pour leur permettre de jouer adéquatement leur rôle auprès des pratiquants et des autres acteurs reconnus, notamment dans un objectif de pratique sportive sécuritaire pour les citoyens. Au nombre de ceux-ci, l'obligation légale de sanctionner les événements sportifs pourrait constituer un levier financier et incitatif.

Par leurs actions, les fédérations ont largement contribué à positionner le Québec avantageusement sur la scène sportive, appuyées en cela par certains programmes mis de l'avant par le gouvernement du Québec. Il faut notamment voir, dans les résultats olympiques canadiens largement tributaires des performances des Québécoises et Québécois, le fruit des efforts concertés de la communauté sportive d'ici. Il ne faut donc pas s'étonner que le groupe de travail sur le sport souhaite préserver les engagements financiers dédiés au cheminement vers l'excellence.

Cependant, il faut parallèlement constater que les investissements dans les sphères initiation et récréation sont très majoritairement assumés par les efforts d'autofinancement des fédérations et par les engagements des municipalités, des institutions d'enseignement et des clubs locaux affiliés ou non aux fédérations. Parallèlement, la précarité de la situation financière de bon nombre de fédérations sportives a largement été démontrée dans l'Analyse d'impact économique réalisée en 2010.

Conscients des efforts considérables d'autofinancement assumés par les fédérations sportives, le gouvernement du Québec a initié en août 2012 le programme Placements Sports; ce programme incite les particuliers, les sociétés privées et les fondations du Québec à donner davantage aux fédérations sportives, le gouvernement bonifiant les dons recueillis par l'attribution de subventions d'appariement. Placements Sports constitue un précieux levier pour améliorer et éventuellement stabiliser la situation financière des fédérations.

Il est donc évident que l'existence de ce programme doit non seulement être préservée mais que le soutien qui est y alloué pourrait avantageusement être bonifié, à l'instar du Programme Mécénat placement culture dont il s'inspire. Les résultats obtenus sont probants : jusqu'à présent, 48 fédérations sportives ont dûment inscrit des demandes d'appariement au programme Placements Sports pour l'exercice en cours se terminant le 31 mars prochain. Toute injection dans ce programme génère des investissements directs des particuliers et des secteurs privés et philanthropiques ; en ce sens, l'État dispose donc d'un atout majeur pour diversifier les sources de revenus dédiés au sport.

Par ailleurs, dans le contexte des effets directs de réduction des coûts sociaux par la pratique régulière d'activités physiques et sportives, le groupe de travail en sport considère que le gouvernement du Québec doit s'engager à favoriser et à soutenir le développement de l'ensemble des disciplines sportives. Cet engagement doit se faire dans le respect des entités de régie sportive.

En ce sens, l'offre de services en sport aux citoyens doit être axée sur la diversité et le plan de développement de chaque discipline demeure la responsabilité des fédérations sportives, en concertation avec leurs partenaires des structures d'accueil.

Pour améliorer leur efficacité et leur efficience, certaines fédérations pourraient, en maintenant leur autonomie technique de régie sportive, favoriser une mise en commun de services administratifs, à l'instar du modèle adopté par la Fédération québécoise des sports cyclistes. Ces regroupements potentiels pourraient être fondés sur des convergences naturelles : alignement sur certains modèles nationaux ou internationaux (ex. : FINA), sports offerts à une même clientèle, sports pratiqués dans un même lieu, etc. Ces regroupements reposent sur les trois fondements suivants :

- reconnaissance de l'autonomie technique de chaque sport
- préservation de la diversité améliorant le développement de la pratique
- Efficacité / efficience

Tout comme pour les organismes multisports, le MELS doit accompagner les fédérations dans cette démarche en y affectant les ressources et compétences requises. Au cours de la prochaine année, des regroupements administratifs peuvent donc être analysés de concert avec les fédérations sportives concernées, dans la mesure où ils peuvent avoir un impact positif sur l'offre de services aux pratiquants.

CONCLUSION

Il convient de rappeler en conclusion que le soutien gouvernemental en sport a été largement hypothéqué au fil des ans, tel que démontré dans l'Analyse d'impact économique de 2010; c'est ainsi que, pour l'année 2014-2015, les 69,4M\$ consacrés à l'administration du loisir et du sport ne représentent que 0,006% du budget global du MELS (10 529M\$).

En ce sens, le groupe de travail estime que toute ponction effectuée dans les programmes dédiés à ce secteur d'intervention a un effet minime sur les finances de l'État mais assurément majeur sur les intervenants de ce secteur. Par contre, ces intervenants ont fait la preuve de leur capacité de mobilisation et de leur créativité, les fédérations sportives réussissant à atteindre un taux d'autofinancement de 71,8 %.

Dans une perspective à long terme, le groupe de travail invite donc le gouvernement à analyser la possibilité de déplacer les économies réalisées par certaines coupures vers des programmes à effet de levier, dont Placements Sports, et de favoriser le développement de nouvelles sources de revenus dans un nouveau modèle d'affaires incluant des mesures financières incitatives.

Il est finalement opportun de rappeler les grandes mesures qui, de l'avis du groupe de travail en sport, peuvent influencer positivement l'administration et l'engagement financier du gouvernement du Québec en sport :

- la centralisation de l'administration publique du sport et de l'activité physique dans une entité gouvernementale reconnue
- l'adoption d'une Politique nationale du sport, du loisir et de l'activité physique clarifiant la vision gouvernementale du sport, accompagnée d'un Plan d'action et de mandats clairs
- la délégation de certains mandats actuellement assumés par la DSLAP vers d'autres mandataires (Fête nationale, Jeux du Canada, certains volets de l'Action bénévole, etc.)
- la révision de certains programmes (Jeux du Québec, Jeux de la Francophonie canadienne, Prix Dollard-Morin, etc.)
- l'accompagnement du MELS pour :
 - le partage de services administratifs d'organismes multisports
 - le partage de services administratifs de fédérations sportives