Observatoire québécois du loisir

BULLETIN

VOLUME 22, NUMÉRO 13 - 2025

Analyse comparative de politiques, stratégies et plans d'action nationaux en matière d'activité physique, de sport, de loisir et de plein air : principaux constats

Par **Marie Camille Lavoie**, étudiante au baccalauréat en loisir, culture et tourisme à l'Université du Québec à Trois-Rivières et assistante de recherche à l'Observatoire québécois du loisir (OQL), et **Marie-Eve St-Pierre**, M. Sc., professionnelle de recherche à l'OQL

En 2017, le Gouvernement du Québec adoptait une politique de l'activité physique, du sport et du loisir intitulée ***Au Québec, on bouge!***, avec pour horizon l'année 2027. À deux ans de cette échéance, une veille en amont s'imposait pour inventorier la documentation similaire ou apparentée produite par les instances gouvernementales ailleurs dans le monde. L'analyse de cette documentation permettrait de voir les grandes tendances et les principales idées véhiculées par les gouvernements.

L'équipe de l'Observatoire québécois du loisir, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, a ainsi passé en revue différents documents (politiques, plans d'action et stratégies nationaux) produits par plusieurs organes gouvernementaux en dehors du Québec depuis 2014. Cette démarche a permis de repérer les grandes tendances, les principales orientations et les idées maîtresses promues par ces gouvernements ainsi que les principaux axes, enjeux et défis formulés dans ce type de documentation. Ce bulletin présente les principaux constats qui ressortent de l'analyse comparative des documents recensés.

Sélection des pays

La sélection des pays aux fins de cette revue de documentation a été réalisée en fonction de l'indice « Santé » du cadre de mesure du Better Life Index de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). S'appuyant sur cet indice, notre étude s'est concentrée sur des pays où les politiques du loisir et du sport ont un impact potentiel ou actuel sur la santé des populations. Malgré leur score élevé selon l'indice de santé, certains pays n'ont pas été retenus faute de documentation.

Documents recensés et analysés

Dix politiques publiques, trois stratégies et quatre plans d'action ont été recensés. Il est à noter que l'analyse portait prioritairement sur les politiques et les stratégies publiques, davantage que sur les plans d'action afin de répondre à l'objectif principal du mandat, soit la révision éventuelle de la politique actuelle ***Au Québec, on bouge***!

Tableau 1. Répartition des types de documents recensés par pays

Politiques publiques

Australie	Belgique	Danemark	France	Irlande	Islande	Luxembourg	Norvège	Suède	Suisse

Stratégies

États-Unis	Finlande	Royaume-Uni

Plans d'action

Autriche	Belgique	Danemark	France

Définition des concepts clés et distinctions

Il est d'emblée apparu que les politiques présentaient des définitions divergentes des concepts clés en matière de sport, d'activité physique, de loisir et de plein air. Généralement, ces termes ou champs d'activités sont clairement dissociés les uns des autres, mais ces distinctions ne sont pas systématiques. Par exemple, le terme « sport » est souvent défini avec précision, tandis que l'activité physique reste généralement implicite ou secondaire comme champ d'activités.

Objectifs et moyens pour les atteindre

La distinction entre les politiques dites de « sport pour tous » et celles de « développement de l'élite » montre des incompatibilités qui rendent difficile une approche concertée. La littérature scientifique suggère que chaque objectif devrait être traité séparément, car les stratégies, les ressources et les moyens alloués aux deux visions du sport sont fondamentalement différents (De Bock, T., Scheerder, J., Theeboom, M. et coll., 2022).

En revanche, la clarté des moyens pour atteindre les objectifs est une caractéristique positive de plusieurs politiques, notamment en France, où ces moyens sont clairement présentés. En revanche, on constate généralement un écart notable entre les objectifs et les actions concrètes prévues pour les atteindre. Dans plusieurs cas, les politiques restent au niveau des intentions, sans aboutir à des documents stratégiques complémentaires, des plans d'action ou des démarches concrètes de mise en œuvre. De ce fait, certains documents semblent exercer davantage une fonction de communication, servant à promouvoir une image positive du gouvernement plutôt que de jouer un véritable rôle de positionnement stratégique. Bien que les politiques présentent des cibles ambitieuses, celles-ci sont rarement assorties de provisions financières adéquates ou de stratégies opérationnelles précises.

Plusieurs des plans d'action analysés omettent de fournir des précisions sur les ressources nécessaires à leur mise en œuvre, qu'il s'agisse de ressources financières, humaines ou matérielles. Ces données cruciales sont souvent absentes ou abordées de manière superficielle. Or, elles sont indispensables pour garantir la faisabilité des actions envisagées et assurer la concrétisation des objectifs. Sans indication claire des ressources disponibles ou requises, il devient difficile de faire preuve de transparence auprès des parties prenantes. L'absence de ces données complique également la responsabilisation des acteurs impliqués, rendant le suivi et l'évaluation des politiques moins efficaces.

Ce manque de précision peut être attribué à la décentralisation des responsabilités. En effet, les politiques nationales se concentrent souvent sur des directives générales, laissant aux subdivisions administratives et aux organismes partenaires le soin de développer et de mettre en œuvre les détails concrets.

Populations cibles

Les politiques du sport et du loisir visent généralement à encourager la participation de toute la population, mais des défis majeurs persistent en matière d'inclusivité et d'équilibre dans les cibles. Une attention particulière est accordée aux personnes peu ou pas actives, mais les initiatives concrètes à mettre en œuvre pour atteindre ces groupes restent souvent floues ou peu développées.

Plusieurs politiques visent toute la population sans distinction. Ces politiques risquent cependant de manquer leur objectif, car vouloir inclure tout le monde équivaut souvent à ne réellement cibler personne. Une telle approche dilue les priorités et réduit l'impact potentiel des interventions, émoignant de l'importance d'une segmentation claire et de stratégies bien adaptées à des groupes spécifiques.

Officiellement et généralement, les politiques visent l'ensemble de la population, mais elles mettent fréquemment l'accent sur les jeunes. Cette orientation est peut-être importante pour développer une génération active et en bonne santé, mais elle soulève des questions. Une concentration excessive sur les jeunes peut avoir pour effet, par exemple, de négliger les besoins d'autres groupes, tels que les personnes âgées ou les travailleurs, tout en risquant de créer une pression sur les jeunes, notamment dans les sports de compétition où la performance prime parfois le plaisir. Une approche de ce genre peut entraîner des blessures de surutilisation, un épuisement sportif et un abandon sportif précoce (Roult, 2024). Plusieurs chercheurs suggèrent de se pencher sur l'absence d'une offre diversifiée plutôt que de jeter la pierre à des approches compétitives qui répondent aux besoins de certaines clientèles (Baker, Mosher et Fraser-Thomas, 2021).

Enjeux à prendre en considération

L'analyse comparative a permis de mettre en évidence certains enjeux auxquels le Québec est aussi confronté.

Inactivité/obésité

L'inactivité physique et l'obésité représentent des enjeux majeurs mentionnés dans la majorité des politiques. C'est une problématique qui touche particulièrement le Québec, notamment chez les jeunes. En 2014-2015, un peu plus de la moitié des 15 à 24 ans, soit 51,8 %, était considérée comme active. Ce pourcentage a chuté radicalement pour atteindre 36,1 % en 2020-2021. On a aussi constaté que c'est ce groupe d'âge qui compte le plus de personnes sédentaires.

L'omniprésence des technologies numériques peut avoir contribué à cette sédentarité en favorisant des comportements passifs, comme passer de longues heures devant des écrans, au détriment de l'activité physique; c'est une réalité souvent mentionnée dans les politiques. L'inactivité physique et les problèmes de santé associés, comme les maladies cardiovasculaires et le diabète, sont également une préoccupation pour certains pays tels que l'Australie, l'Irlande et le Luxembourg. Les coûts de ces problèmes de santé pèsent lourdement sur le système de santé publique. Le renforcement des programmes d'éducation physique dans le système scolaire, mentionné par certains pays, fait écho à l'importance d'inculquer dès le jeune âge des habitudes de vie active et saine.

Utilisation des technologies numériques

Les politiques mentionnent à quelques reprises l'influence du développement technologique sur la manière dont les individus pratiquent le sport et l'activité physique. Les applications mobiles, les montres intelligentes et les plateformes interactives permettent de suivre les performances, de fixer des objectifs et de participer à des défis virtuels. Ces outils démocratisent l'accès à des programmes personnalisés et motivent de nombreuses personnes à intégrer une activité physique dans leur quotidien. Cependant, comme mentionné précédemment, ce virage technologique n'est pas sans contrepartie : l'usage généralisé des technologies numériques peut accentuer la sédentarité en incitant à passer plus de temps devant les écrans.

Vieillissement de la population et populations issues de l'immigration

Cet enjeu, qui touche plusieurs pays, comme l'Australie, la Belgique, la Finlande, l'Irlande et la Norvège, souligne

l'importance de repenser les politiques sportives à l'échelle mondiale. Les changements démographiques au Québec, caractérisés par le vieillissement de la population et une diversité ethnique croissante, modifient les besoins en matière de sport et de loisir. Le vieillissement entraîne une demande accrue d'activités physiques adaptées. Parallèlement, l'immigration croissante pose le défi de l'intégration par le sport. Les nouveaux arrivants, provenant de cultures différentes, n'ont pas toujours les mêmes intérêts sportifs que la population d'accueil, ce qui peut limiter leur participation aux activités. Par ailleurs, des recherches tentent de démontrer que les activités en plein air pourraient avoir un fort impact sur l'intégration des nouveaux arrivants (Charles-Rodriguez, Venegas de la Torre, Hecker, Laing & Larouche, 2023). Dans les politiques analysées, la Norvège propose par exemple de « contribuer au développement de mesures permettant de recruter des personnes issues de l'immigration et des personnes handicapées pour une participation accrue à la vie en plein air ».

Manque d'installations sportives, mal adaptées ou désuètes

Quelques pays mentionnent devoir faire face à un défi de modernisation et de répartition équitable des installations sportives, une problématique que connaît également le Québec. Dans plusieurs régions, particulièrement rurales, les infrastructures sportives sont insuffisantes, désuètes ou mal adaptées aux besoins actuels de la population. De nombreux arénas, terrains de jeu ou piscines nécessitent des rénovations majeures pour satisfaire aux normes de sécurité et d'accessibilité ou sont souvent surchargés, ce qui limite leur disponibilité pour la pratique libre ou des activités communautaires. Certaines politiques soulignent également les problèmes d'entretien et de durabilité des infrastructures existantes, et préconisent l'adoption de pratiques écoresponsables, comme l'utilisation de matériaux durables, la réduction de l'empreinte carbone et l'intégration d'éléments naturels dans la conception des espaces.

Pratique chez les femmes et les personnes en situation de handicap

Malgré des avancées, les inégalités persistent dans la participation sportive des femmes et des personnes en situation de handicap tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. Nombreuses sont les barrières pour ces populations (St-Pierre, 2023; St-Pierre et Lavoie, 2024) susceptibles d'influencer les comportements reliés à l'activité physique (Peng, Ng, & Ha, 2023). L'égalité des sexes est de plus en plus reconnue dans les politiques du sport et du loisir, mais peu d'initiatives concrètes ont été mises en œuvre pour relever ce défi. Bien que plusieurs pays (Belgique, États-Unis, Irlande, Royaume-Uni et Suisse) aient relevé cette problématique, peu ont entrepris des actions concrètes pour y remédier.

Or, il est crucial de promouvoir des actions ciblées pour accroître la participation des femmes et des filles, en particulier dans les postes de prise de décision. De même, les personnes en situation de handicap font face à des défis tels que l'accès limité aux installations adaptées ou le manque de programmes inclusifs. L'accessibilité est un pilier fondamental pour garantir que les activités sportives et récréatives sont inclusives et profitent à l'ensemble de la population. Pourtant, elle reste insuffisamment prise en compte dans de nombreuses politiques. Seules quelques politiques mentionnent explicitement les besoins des personnes en situation de handicap.

Démission des personnes impliquées

Le Québec fait face à une crise de rétention des bénévoles et des officiels dans les sports. Cette problématique, qui s'observe dans plusieurs autres pays, est un enjeu majeur pour la pérennité du milieu du loisir et du sport. En Belgique, on mentionne que plusieurs formateurs qualifiés et non qualifiés démissionnent chaque année, en particulier ceux non qualifiés. Ces acteurs essentiels au bon fonctionnement des clubs et des événements sportifs sont parfois surchargés, mal rémunérés ou insuffisamment reconnus pour leur contribution. Le roulement constant des personnes impliquées crée des lacunes organisationnelles.

Pour contrer ce problème, il est crucial de rendre ces rôles plus attrayants par des incitatifs (Thibault, 2024; Fortier, Lavigne et Lavoie, 2024). Il est ainsi possible d'aborder la question sous l'angle de la professionnalisation et de l'intégration des bénévoles dans une structure plus stable et reconnue. Le concept d'appartenance joue ici un rôle clé : les bénévoles doivent se sentir valorisés et impliqués dans leur mission. De même, l'engagement repose sur la reconnaissance et la formation continue, qui contribuent directement à la rétention.

Aux États-Unis, on propose une approche structurée sous forme d'une stratégie nationale et locale pour recruter et soutenir les bénévoles, en mettant l'accent sur la formation, le mentorat et l'administration des programmes sportifs. Des plateformes en ligne sont mises à contribution pour faciliter l'inscription, la formation et la gestion des horaires des bénévoles, tandis que des exigences claires facilitent la vérification des antécédents et l'accès à des programmes de certification. Similairement, la Suisse a adopté des mesures visant à renforcer le statut des bénévoles, notamment par de nouvelles formes de reconnaissance, des formations continues accessibles et une révision des avantages fiscaux potentiels. Ces exemples montrent que la crise du bénévolat ne se limite pas au Québec et que des mesures inspirées des politiques étrangères pourraient être mises en place.

Violences sexuelles

La Belgique est le seul pays à aborder explicitement la question des abus sexuels dans le milieu sportif et à en faire un enjeu. Sa politique souligne que les comportements à caractère sexuel transgressif sont désormais plus ouvertement discutés. Cette évolution a été favorisée par des initiatives telles que le mouvement international #MeToo, des témoignages en Flandres et l'adoption de plusieurs mesures politiques.

Le Québec n'est pas exempt de cette problématique. Comme la Belgique et bien d'autres pays, il doit faire face à cette réalité, laquelle semble toujours un sujet tabou puisque les autres politiques n'en font pas mention. Une étude québécoise réalisée en 2022 et 2023 révèle des données pour le moins inquiétantes : sur 9221 jeunes de 14 ans et plus qui pratiquent un sport organisé, 40 % ont été victimes d'au moins une forme de violence de la part d'une personne en position d'autorité et 8 % d'au moins un geste de violence sexuelle (Institut de la statistique du Québec, 2024).

Urbanisation

Bien que leur politique se concentre sur les activités de loisir en plein air, la Finlande et la Norvège ont soulevé un enjeu intéressant. Leurs politiques mentionnent certains effets négatifs de l'urbanisation et des nouveaux lotissements résidentiels : l'expansion urbaine peut entraîner une réduction des espaces verts, compromettant ainsi l'accès aux activités récréatives en milieu naturel. Or, le Québec fait face à un défi similaire. Avec l'urbanisation croissante dans des régions comme Montréal, la planification urbaine doit tenir compte de l'importance des espaces verts pour maintenir une qualité de vie et offrir des endroits pour la pratique d'activités de loisir et d'activité physique.

Changements climatiques

Bien que tous les pays sans exception soient confrontés aux défis des changements climatiques, seuls cinq (Finlande, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse) en font mention dans leurs politiques. Certains de ces pays, soit la Norvège, la Suède et la Suisse, ont instauré leur politique avant 2016, ce qui démontre une ouverture précoce à cet enjeu.
Il importe de mentionner que ce sont principalement des politiques concernant le plein air, donc directement reliées à l'environnement. Seuls le Royaume-Uni et la Suisse ont des politiques d'activité physique qui prend en compte certains aspects de développement durable. Le Québec est de plus en plus touché par les impacts des changements climatiques, lesquels influencent le milieu sportif, par exemple par les effets de la chaleur sur la santé des athlètes et des spectateurs ou la capacité des villes à accueillir des événements sportifs (Orr, Inoue, Seymour & Dingle, 2022).

Communautés autochtones

Un aspect intéressant du plan d'action de la Nouvelle-Zélande est l'importance accordée à la population autochtone maorie. Ce pays, où la culture et

les traditions maories occupent une place centrale, a développé des politiques qui intègrent spécifiquement les besoins et les aspirations de cette communauté. Cette inclusion n'est pas seulement symbolique; elle se traduit par des initiatives concrètes visant à promouvoir la participation des Maoris au sport et au loisir, tout en respectant et valorisant leur héritage culturel. De plus, la politique mentionne que les engagements publics se feront dans un esprit de collaboration et de partenariat avec les Maoris, ce qui peut être interprété comme une approche s'inscrivant dans une « perspective décoloniale ». Ces initiatives tiennent compte de la culture, des valeurs et des traditions des Maoris, créant ainsi un cadre inclusif qui leur permet de s'épanouir tout en préservant leur identité.

L'approche de la Nouvelle-Zélande pourrait inspirer d'autres nations, comme le Québec, à développer des politiques inclusives qui répondent aux besoins de leurs propres communautés autochtones. Proposer une version traduite en langues autochtones de la Politique de l'activité physique, du sport et du loisir constituerait un pas significatif vers une meilleure inclusion des Premières Nations. Les langues les plus fréquemment déclarées sont le cri, l'inuktitut, l'ojibwé et l'innu (O'Donnell et Anderson, 2017). Une telle initiative valoriserait non seulement ces communautés, mais renforcerait également l'engagement du Québec envers une approche culturelle inclusive.

Conclusion

L'analyse de plusieurs politiques, stratégies et plans d'action publics à l'échelle internationale révèle des tendances et des défis qui méritent une attention particulière dans l'élaboration des futures stratégies québécoises.

Les politiques analysées peuvent être inspirantes à plusieurs égards. Certaines problématiques soulevées sont aussi présentes au Québec, comme :

- l'accessibilité des infrastructures et des services;
- les barrières économiques, géographiques ou sociales auxquelles plusieurs groupes font face (femmes, personnes en situation de handicap, aînés, communautés autochtones);
- le manque de mécanismes concrets pour assurer un suivi et une évaluation;
- l'absence de plans d'action détaillés;
- le manque de collaborations intersectorielles;
- l'adaptation aux changements sociaux, technologiques et climatiques.

En s'inspirant des meilleures pratiques internationales et en tenant compte des défis identifiés, le Québec a la possibilité de structurer une politique pragmatique, inclusive et innovante pour les années à venir. Pour maximiser son impact, cette politique devrait notamment :

- Allier *ambition* et *réalisme* en définissant des objectifs clairs assortis de moyens concrets;
- Préconiser un renforcement de la collaboration intersectorielle;
- Miser sur une approche inclusive, en développant des stratégies ciblées pour les différents groupes de population;
- Moderniser et adapter les infrastructures en tenant compte des nouveaux besoins et des enjeux environnementaux;
- Évaluer et ajuster en continu, grâce à des données probantes et des outils de suivi performants.

Références

Baker, J., Mosher, A. et Fraser-Thomas, J. (2021). Is it too early to condemn early sport specialisation? British Journal of Sports Medicine, 55(3), 179-180.

Charles-Rodriguez, U., Venegas de la Torre, M. D. L. P., Hecker, V., Laing, R. A., & Larouche, R. (2023). The relationship between nature and immigrants' integration, wellbeing and physical activity: a scoping review. *Journal of Immigrant and Minority Health, 25*(1), 190–218.

De Bock, T., Scheerder, J., Theeboom, M., Constandt, B., Marlier, M., De Clerck, T. & Willem A. (2022). Stuck between medals and participation: an institutional theory perspective on why sport federations struggle to reach Sport-for-All goals. *BMC Public Health, 22*(1891).

Fortier, J., Lavigne, M-A. et Lavoie, M-C. (2024). Les officiels en sport au Québec : état des lieux. *Observatoire québécois du loisir. 21*(15).

Institut de la statistique du Québec (2024, 9 mai). *Violence vécue par les adolescents et adolescentes dans les milieux sportifs au Québec.*

O'Donnell, V. et Anderson, T. (2017, 25 octobre). *Les langues autochtones des Premières Nations, des Métis et des Inuits* (publication no 98-200-X). Statistique Canada.

Orr, M., Inoue, Y., Seymour, R., & Dingle, G. (2022). *Impacts of climate change on organized sport : A scoping review. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, *13*(3).

Peng, B., Ng, J. Y., & Ha, A. S. (2023). *Barriers and facilitators to physical activity for young adult women: a systematic review and thematic synthesis of qualitative literature*. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity, 20*(1), 1-17.

Roult, R. (2024). Cours 7 [notes de cours]. Département de loisir, culture et tourisme. Université du Québec à Trois-Rivières.

St-Pierre, M-E. (2023). Facteurs facilitants et barrières de l'activité physique chez les jeunes femmes adultes : une approche socioécologique pour des stratégies plus efficaces. Fiche synthèse 16, Observatoire québécois du loisir

St-Pierre, M-E. & Lavoie, MC. (2024). Participation sportive des adultes : facilitateurs et contraintes. Fiche synthèse 30, Observatoire québécois du loisir.

Thibault, A. (2024). Les bénévoles ne sont pas tous semblables – Faits saillants de l'Enquête 2023 sur le bénévolat en loisir. *Observatoire québécois du loisir. 21*(9).