

Les dépenses de fonctionnement en loisir et culture des municipalités québécoises de 50 000 à 99 999 habitants : analyse

Par Jocelyn Garneau, professionnel de recherche au Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'UQTR

Dans le cadre de sa fonction de vigie, l'Observatoire québécois du loisir tient à compléter deux bulletins sur les dépenses municipales en loisir et culture. Le premier, publié en 2014, dressait un portrait des dépenses en loisir des 10 plus grandes municipalités du Québec et s'intéressait particulièrement aux effets des fusions et défusions de 2002 et 2006 sur ces dépenses. Le deuxième, publié en 2015, examinait les dépenses en loisir des municipalités de moins de 10 000 habitants. Cette fois, en plus de faire un survol de l'état des dépenses en loisir et culture des municipalités québécoises dans leur ensemble, l'OQL pointe les municipalités de 50 000 à 99 999 habitants. Cette analyse doit contribuer à construire un cadre de référence pour comprendre la signification des taux de dépenses.

Les municipalités de 50 000 à 99 999 habitants

Durant la période de 2007 à 2015, 11 municipalités avaient une population variant de 50 000 à 99 999 habitants. Ces villes se situent pour la plupart dans les multiples couronnes autour de Montréal : ce sont Terrebonne, Saint-Jean-sur-Richelieu, Repentigny, Brossard, Saint-Jérôme, Saint-Hyacinthe, Dollard-des-Ormeaux et Blainville. À

l'extérieur de cette région, on retrouve trois autres villes de la taille recherchée, qui sont des centres régionaux : Drummondville, Granby et Shawinigan.

Il faut noter que, de 2007 à 2009, Blainville n'avait pas encore atteint les 50 000 habitants et que, de 2008 à 2011 ainsi qu'en 2013, Dollard-des-Ormeaux a vu sa population tomber sous la

barre des 50 000. Shawinigan a elle aussi vu sa population tomber sous les 50 000 en 2015, alors que Terrebonne a grossi pour dépasser les 100 000 habitants en 2010. Ces quatre municipalités ont été incluses dans l'étude, car elles satisfaisaient aux critères d'admission durant la plus grande partie de la période d'étude.

Les dépenses moyennes les plus faibles parmi les municipalités « urbaines »

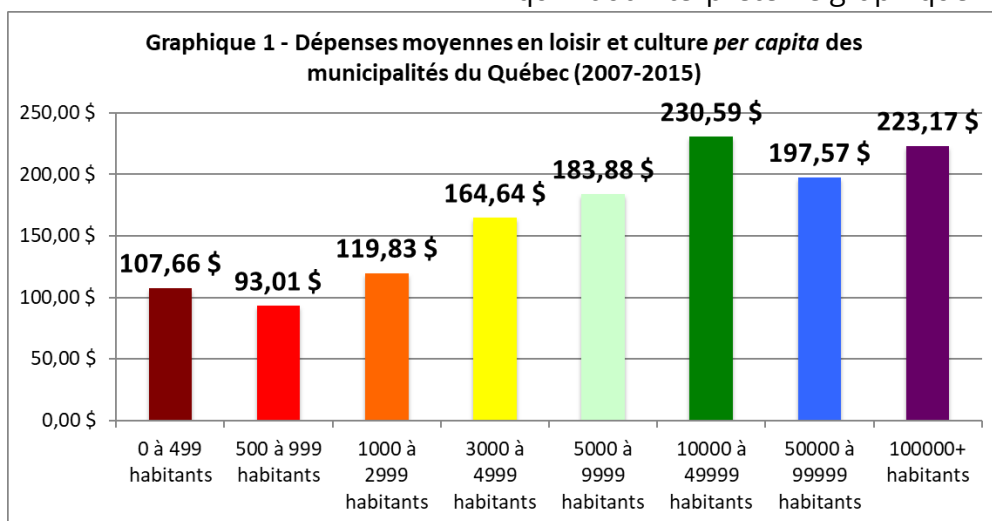
En moyenne au Québec pour la période 2007-2015, les grandes championnes des dépenses de fonctionnement en loisir sont les villes de 10 000 à 49 999 habitants, avec une dépense moyenne de 231 \$ par habitant. Le graphique 1 montre également que, parmi les municipalités « urbaines » (10 000 habitants et plus), ce sont les villes de 50 000 à 99 999 habitants qui dépensent le moins (198 \$ par habitant). Les villes qui dépensent le moins restent cependant les municipalités de 500 à 999 habitants, avec une moyenne de 93 \$ par citoyen.

Pourquoi les dépenses en loisir *per capita* diminuent-elles au-delà de 50 000 habitants dans les villes du Québec? Les économies d'échelle pourraient, en partie, expliquer ce phénomène. Par contre, il est clair qu'il existe d'autres raisons, puisque les dépenses des villes de 100 000 habitants et plus rejoignent presque celles des villes de 10 000 à 49 999 habitants. Dans ce dernier cas, la diversité et la quantité d'activités offertes, ainsi que la quantité et la diversité d'organismes soutenus pourraient expliquer l'augmentation.

Les économies d'échelle en loisir

Comme nous le savons tous, l'offre municipale en loisir comprend plusieurs composantes qui s'entremêlent. Ces composantes sont d'abord la programmation et les infrastructures, mais aussi les organismes de loisir, les aménagements, l'urbanisme et l'animation du territoire.

fonctionner avec une seule. Dans le second cas, les deux glaces sont utilisées à leur pleine capacité. Par contre, les deux villes doivent en théorie payer le même montant pour le fonctionnement de leurs arénas. Comme la ville de 35 000 habitants a une population moindre, elle présente un rapport de dépenses *per capita* plus élevé que la ville de 65 000 habitants. En somme, la plus grande ville se montre plus efficiente dans ses dépenses avec un ratio *per capita* plus bas. C'est donc avec prudence qu'il faut interpréter le graphique 1.



Dans certaines de ces composantes, des économies d'échelle peuvent être réalisées en offrant le même service à une plus grande quantité de gens. C'est ce qu'on appelle une économie de densité.

Prenons par exemple une ville fictive de 35 000 habitants et une autre de 65 000, où chacune possède sur son territoire deux arénas. Dans le premier cas, on a peine à occuper pleinement les deux glaces, mais on ne pourrait pas

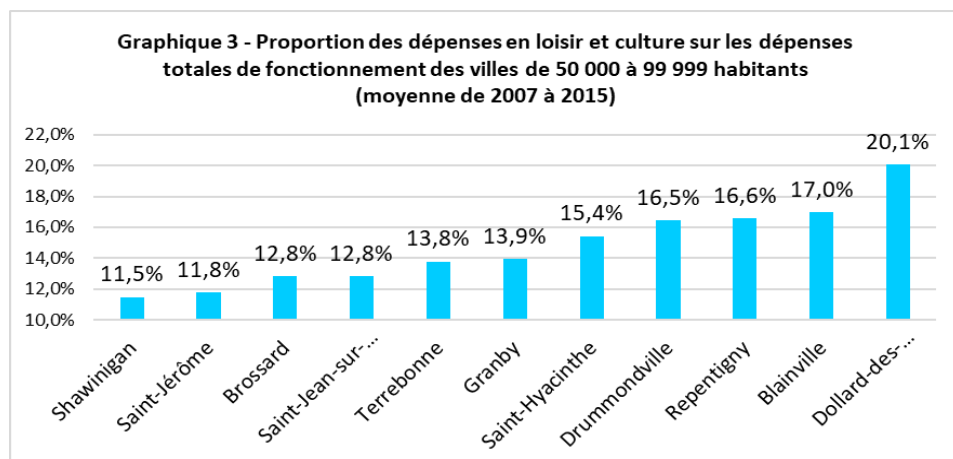
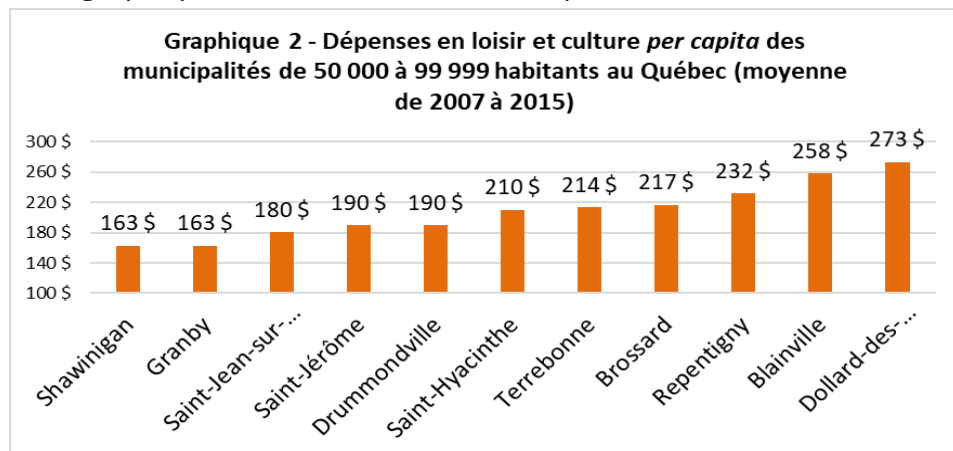
Un choix politique

Les données de dépenses *per capita* sont utiles pour connaître le niveau d'investissement réel en loisir et culture dans une municipalité. Cependant, elles ne tiennent pas compte de la volonté politique de placer le loisir et la qualité de vie au centre des préoccupations municipales. Une dépense *per capita* plus élevée peut simplement indiquer une plus grande capacité financière, comme c'est le cas pour

Repentigny (en moyenne 232 \$) par rapport à Drummondville (en moyenne 190 \$ par habitant). (Voir graphique 2.)

capita en loisir et culture et dans la proportion de ces dépenses sur l'ensemble des dépenses est Dollard-des-

Repentigny et de Blainville vu sa moins grande capacité de payer, comme en témoignent ses dépenses *per capita*.



Pour comparer la volonté politique, une autre mesure est beaucoup plus révélatrice : celle de la proportion des dépenses en loisir et culture sur les dépenses totales de fonctionnement de la municipalité. Le graphique 3 indique cette proportion.

Comme le montrent les deux graphiques précédents, la championne des dépenses *per*

Ormeaux, suivie de Blainville et de Repentigny. On trouve dans ces trois municipalités à la fois une grande volonté de mettre le loisir et la qualité de vie à l'avant-plan dans leur milieu et la capacité financière pour le faire.

Drummondville semble faire de la culture et du loisir l'une de ses grandes préoccupations, mais son niveau de service n'est pas équivalent à celui de

À l'opposé, Brossard alloue une partie moindre de ses dépenses au loisir et à la culture, mais arrive tout de même quatrième au chapitre des dépenses *per capita*. Sa capacité de payer, similaire à celle de Terrebonne, mais avec 25 000 habitants en moins, lui permet de rester en haut dans le palmarès des investissements.

L'influence de la grande région de Montréal

Si on se fie au graphique 2, les villes dans les couronnes rapprochées de l'île de Montréal semblent bien tirer leur épingle du jeu, se classant plutôt bien dans le palmarès des dépenses *per capita*, et ce, même si certaines semblent avoir une moins grande volonté politique de mettre le loisir en avant. Ces grands investissements dans le loisir sont-ils une réaction à la proximité de Montréal? Les villes d'importance dans ces couronnes sont-elles en compétition avec la métropole et entre elles pour attirer de nouveaux résidents, utilisant au passage le loisir comme levier d'action en leur faveur?

Les données de navettage¹ de Statistique Canada montrent que la mobilité des habitants de ces villes est grande en ce qui a trait au

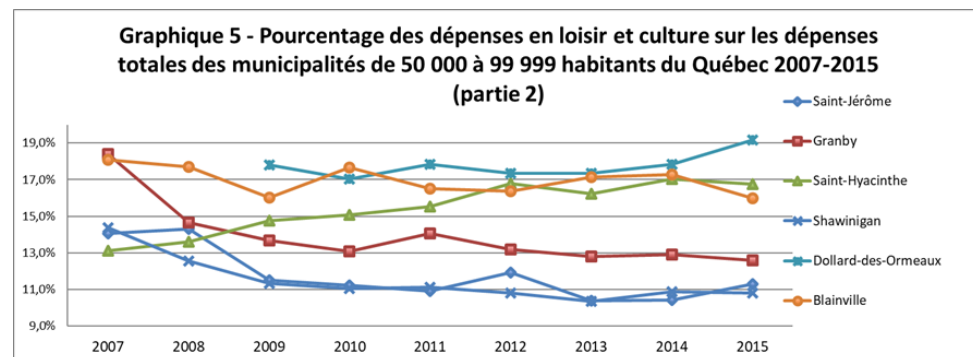
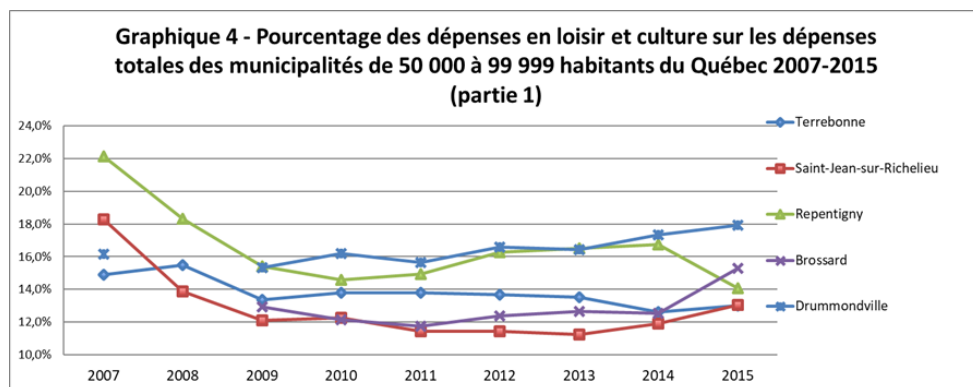
¹ Les données de navettage sont des statistiques qui comparent la municipalité de résidence des

Canadiens par rapport à leur lieu de travail.

travail. Ainsi, il est plausible que la création d'un meilleur milieu de vie soit un argument de poids pour attirer de nouveaux résidents dans une zone où la mobilité est si grande. Cela reste toutefois à prouver puisque toutes les villes de la couronne ont vu leur population augmenter durant les dernières années à l'exception de... Dollard-des-Ormeaux. Cette ville est pourtant la championne des dépenses en loisir et culture dans sa région! C'est une contradiction qui laisse penser que d'autres éléments sont en jeu dans le choix d'une ville où s'installer dans les couronnes de Montréal.

Quelques fluctuations dans le temps

Les deux graphiques qui suivent représentent la part des dépenses de fonctionnement qui a été allouée au loisir et à la culture dans les villes à l'étude durant la période 2007-2015. On remarque une baisse importante des dépenses de 2007 à 2009 dans certaines villes comme Repentigny, Saint-Jean-sur-Richelieu, Granby et Shawinigan. Cette diminution a été probablement influencée par la situation économique globale assez difficile durant cette période. Fait intéressant, les dépenses en loisir et culture semblent en général diminuer à l'approche des élections municipales, soit en 2009 et en 2013.



Indicateurs manquants

L'analyse des dépenses de fonctionnement allouées au loisir et à la culture est un moyen efficace pour avoir une idée du niveau de l'offre en loisir disponible dans la ville ainsi que de la volonté politique du conseil municipal de faire du loisir et de la culture un cheval de bataille. Par contre, il convient de ne pas évaluer trop vite les villes à l'aide de ces simples données.

Il ne suffit pas de dépenser, encore faut-il bien dépenser. Méthode de fonctionnement du service de loisir, investissements dans des infrastructures durables et polyvalentes, soutien aux

organismes au lieu de prise en charge directe, affût des tendances et écoute des besoins réels de la population sont tous des facteurs à prendre en compte avant de déterminer quelle municipalité offre les meilleurs services en loisir. On ne peut donc pas porter de jugement complet sur le niveau de qualité et de pertinence d'une offre de loisir municipale en regardant seulement le classement de la ville en matière de dépenses à ce poste budgétaire.

Malheureusement, il n'existe actuellement pas d'indicateurs supplémentaires qui puissent fournir un portrait complet de l'état du loisir dans les municipalités du Québec. Pour obtenir de tels indicateurs, il faudrait mettre en place de vastes outils de collecte de

données, permettant notamment de mesurer :

- Le rendement des organismes associatifs qui participent à l'offre de loisir;
- L'état des infrastructures municipales et leurs taux d'utilisation;
- Les taux de participation à l'offre de loisir;
- La satisfaction des usagers, qui, ultimement, est un indicateur très important;
- L'atteinte des objectifs sociaux et d'augmentation de la qualité de vie que se fixent de plus en plus les services de loisir (développement social, intégration des nouveaux arrivants, santé de la population, etc.).

toutefois incongru, puisqu'il n'existe aucune norme à respecter en termes d'offre de services et qu'il est très complexe de mesurer efficacement l'atteinte d'objectifs sociaux.

**Les données présentées dans ce bulletin proviennent du profil financier des municipalités du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire du Québec ainsi que de Statistique Canada.*

Or, jusqu'à ce qu'un barème exhaustif et plus précis soit développé, nous sommes condamnés à évaluer les performances des services de loisir publics de la même façon qu'il convient d'évaluer la performance de la gestion des égouts et des aqueducs. Cette façon de procéder se base sur l'évaluation d'un ensemble de normes à respecter et d'objectifs mesurables. Évaluer le loisir de cette façon nous apparaît