

# L'organisation du loisir municipal dans les pays industrialisés

## Première partie

### Les pays anglo-saxons : Amérique du nord

Par André Thibault<sup>1</sup>

Alors que le vieillissement des organisations et la plus grande difficulté de recruter des administrateurs d'organisme sans but lucratif (OSBL) n'ont pas encore trouvé de solutions, alors que les mandats des services de loisir se sont élargis au développement social et à la vie communautaire et que les pratiques de loisir sont de plus en plus libres, plusieurs questions se posent légitimement sur la mission des services de loisir à l'égard des OSBL.

Faut-il limiter le nombre de groupes soutenus? Vaut-il mieux cibler ou orienter le soutien financier? Les politiques de reconnaissance et d'admissibilité aux aides publiques sont-elles encore nécessaires?

Pour répondre à ces questions et à quelques autres, il est utile de regarder ailleurs, soit dans des pays et des villes qui souvent servent de référence aux municipalités et au gouvernement québécois.

Cette série de trois bulletins pose précisément un regard sur ce qui se fait dans plusieurs pays industrialisés en matière de mandat des services de loisir municipaux et de soutien aux OSBL.

#### Éclairer le questionnement québécois par un tour d'horizon international

Dès leur création, souvent réclamée par les OSBL de l'époque, les services municipaux de loisir ont entretenu des relations privilégiées avec leur

communauté et les groupes qui l'animent, s'appuyant sur le principe que la communauté doit prendre en charge ses loisirs. Ces relations étaient soit informelles, soit encadrées par des protocoles ou des contrats. La municipalité soutenait ses partenaires par un financement de leur

mission, et par un soutien matériel et professionnel. Depuis, le niveau d'encadrement des OSBL a toujours fait l'objet d'un mouvement de va-et-vient.

Les OSBL interlocuteurs de la municipalité se sont multipliés à la faveur de l'élargissement du mandat social des services de loisir et plusieurs millions de dollars ont été redistribués. Par ailleurs, on a constaté que de plus en plus de citoyens pratiquaient leurs loisirs hors du giron des OSBL, que plusieurs OSBL étaient devenus des producteurs de services davantage que des associations de citoyens, et enfin que le renouvellement des administrateurs bénévoles et des orientations des OSBL tardait à se manifester.

Ces constats ne sont pas propres au Québec. Par exemple, dans son ouvrage *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, devenu un classique, Robert Putnam montre que nous sommes de plus en plus déconnectés les uns des autres et signale à quel point les structures traditionnelles (Églises, clubs, partis politiques, etc.) se sont affaiblies. À l'ère des téléphones intelligents et des réseaux sociaux, la connexion entre les personnes a pris d'autres formes et d'autres voies.

### La méthode

Pour nourrir ce bulletin, nous avons recueilli des données sur les sites web de villes et de pays

significatifs pour le Québec<sup>3</sup>, et pris en compte les observations et analyses communiquées dans divers congrès et aux conférences de l'Organisation mondiale du loisir.

Quatre questions se posaient :

1. Quels services municipaux sont organisés et comment le sont-ils?
2. Quels budgets (dépenses et revenus) sont-ils attribués?
3. Quelles sont les relations avec les associations et les communautés?
4. Que retenir pour le Québec?

L'examen des réponses a permis de dégager trois visions de la relation gouvernement-communauté et de répartir les municipalités dans trois catégories de pays :

1. Les pays de tradition anglo-saxonne, qui regroupent notamment le Canada anglais, les États-Unis, l'Angleterre, l'Écosse et l'Australie.

Dans ces pays, les communautés sont autonomes et l'État est un partenaire. Traditionnellement, ces communautés émergent des Églises de confession

anglicane ou protestante et représentent la base d'appartenance et d'engagement des citoyens. Dans ce contexte, la municipalité agit en complément et en partenaire et non en intervenant. On est loin de la municipalité « providence ». Le champ des services municipaux en matière de loisir inclut toujours les parcs, d'où l'appellation « Park and Recreation ».

2. Les pays de tradition latine, comme la France et, à sa façon, l'Italie

Ces pays placent l'État au cœur des politiques et voient les communautés comme des bénéficiaires. On dit volontiers : des « administrés ». On y trouve peu de services dits de loisir, mais plutôt des services sectoriels de sport, de plein air, de jeunesse, etc. Le bénévolat est peu répandu.

3. Les pays d'influence mixte, comme la Suède et le Brésil, qui puisent aux deux cultures précédentes (le Québec peut être inclus dans ce groupe en raison de son approche du loisir public distincte de celle du Canada anglais).

Cette catégorie se

---

Thibault, A. (2020), **L'organisation du loisir municipal dans les pays industrialisés**, Observatoire québécois du loisir 17(9)

caractérise par la recherche d'un équilibre entre une société civile forte et un gouvernement « providence » de type social-démocrate.

Voyons concrètement comment les pays examinés se comportent et quelles leçons on peut en tirer pour le Québec.

## 2. Les pays anglo-saxons

### 2.1 Les États-Unis

Les États-Unis, notre voisin géant, se sont investis dès 1634 dans le loisir avec la création du premier jardin public à Boston (le Boston Common). Cette initiative inaugurerait une longue tradition d'aménagement de parcs urbains et de grands parcs en milieu naturel (le parc national de Yellowstone date de 1872). On avait une vision axée sur l'environnement naturel et sur les infrastructures à offrir aux individus et aux communautés. La notion de parc public a évolué vers celle d'un lieu de loisir et de sociabilité, et les parcs sont devenus une part importante de l'activité des départements de « Park and Recreation ».

Aux États-Unis, les communautés et les OSBL sont autonomes et souvent méfiants de l'État. Dès lors, on comprend que ces organismes ne veulent pas dépendre de la municipalité. Les données que publie annuellement la National Park and Recreation

Association<sup>4</sup> sous forme de tableau de bord descriptif de l'action municipale en matière de parcs et de loisir sont éloquentes à cet égard.

- Dépenses moyennes par capita : 78 \$. Au Québec on dépense entre 72 \$ et 120 \$ selon la taille des villes, ce qui ne comprend pas les parcs.
- Les villes comptent 8,3 permanents en loisir (toutes catégories) par 10 000 habitants. Cette statistique n'est pas disponible au Québec.
- Il y a 2181 habitants par parc urbain et 10,1 acres de parc par 1000 habitants.
- Les dépenses se répartissent ainsi : 44 % pour les parcs, 42 % pour le loisir (« recreation ») et 14 % ailleurs.
- Les revenus proviennent pour 59 % des taxes municipales, pour 25 % de la tarification (11% au Québec) et pour le reste de subventions, de donations, de collectes de fonds ou de taxes spéciales. La part du budget des services québécois de loisir est nettement plus élevée.
- La plus grande partie des tâches des services municipaux consiste à

exploiter et entretenir le parc immobilier et les espaces.

Souvent considérée comme une référence par les villes québécoises, Boston<sup>5</sup> (673 184 habitants) définit son service de loisir en précisant qu'il est responsable de 217 parcs urbains et terrains de sport, de 2 terrains de golf, de 65 places, de 17 fontaines, de 75 terrains de jeu, de 16 cimetières historiques et de 3 cimetières actifs, de zones urbaines sauvages, de 4 terrains de sport d'école secondaire et d'environ 125 000 arbres, le tout couvrant 2346 acres, dont 1000 font partie du Collier d'émeraude (chaîne de parcs reliés par des promenades et des cours d'eau). La Ville loue aussi et réserve des lieux pour usage privé, comme des mariages<sup>6</sup>.

*Comment le partenariat y est-il exercé? Une partie du partenariat<sup>7</sup>, loin de se définir par l'aide de la municipalité aux OSBL, repose sur une action de la communauté envers le service de loisir pour soutenir sa fonction de gestion des espaces publics.*

Concrètement, cette action se traduit par des collectes de fonds, des récoltes de dons et des corvées bénévoles. La Ville va même jusqu'à stimuler la collecte de dons déductibles d'impôt dans la communauté « dans un but spécifique, comme parrainer un événement ou un programme<sup>8</sup> ».

---

Thibault, A. (2020), **L'organisation du loisir municipal dans les pays industrialisés**, Observatoire québécois du loisir 17(9)

Par ailleurs, Boston facilite l'accès à des programmes de subventions ciblés dont les fonds sont souvent issus de fondations dont la Ville a favorisé la mise en œuvre. En 2019, les groupes sans but lucratif au service des jeunes avaient accès à une subvention pouvant atteindre 5000 \$ pour soutenir une programmation amusante, sécuritaire et enrichissante; ce programme était géré par une association promue par la Ville, les Boston Centers for Youth & Families. La même année, 800 000 \$ étaient offerts aux artistes et aux organismes voués aux arts.

Les pratiques de Boston ne sont pas l'exception, elles reflètent tout au contraire une philosophie nationale. Au Vermont, État qui se veut vert et de tendance plus sociale, la ville de Montpelier<sup>9</sup> (7855 habitants) a aussi recouru à des fonds issus de la communauté. Ainsi, « le service des loisirs a pour mission de fournir une variété de programmes, d'événements communautaires et de services de loisirs de qualité, de manière sûre et abordable, et d'assurer efficacement les services communautaires. Pour ce faire, il doit intégrer les bénévoles et la Fondation Montpelier dont les fonds sont utilisés pour couvrir les coûts associés à la conception, à la construction ou à l'acquisition d'améliorations éducatives, récréatives, de transport, de sécurité publique,

de services publics, de conservation et de préservation et culturelles ayant une durée de vie utile d'au moins 20 ans, sauf indication contraire du donneur ».

### Que retenir des États-Unis?

La communauté contribue à la municipalité autant que l'inverse.

Les dépenses en loisir sont majoritairement affectées aux parcs et aux infrastructures.

Les administrations municipales incitent les fondations qui sollicitent des dons (déductibles d'impôt) à soutenir les infrastructures et les programmes municipaux et communautaires.

*Il n'y a aucune politique de reconnaissance, ce sont les règles d'admissibilité de chacun des programmes de soutien et de subventions qui en tiennent lieu.*

Le soutien financier municipal ne porte généralement que sur le développement d'infrastructures par des projets limités dans le temps, rarement sur la mission des organismes. Ce soutien prend la forme de subventions par concours.

## **2.2 Le Canada hors Québec**

### Des préoccupations sociales affirmées

Alors que les États-Unis privilégient une approche où les

services publics gèrent principalement des espaces et des infrastructures et font appel à la communauté plus qu'ils ne l'orientent ou la soutiennent, au Canada s'ajoute l'expression de valeurs et d'orientations collectives beaucoup plus sociales.

Les associations professionnelles et les universités canadiennes ont joué un rôle important dans le développement du Catalogue des bienfaits du loisir, témoignant d'un souci pour la qualité de vie et le bien-être des Canadiens.

Il n'est donc pas étonnant que, en 2018, le Conseil interprovincial du sport et des loisirs de l'Association canadienne des parcs et loisirs ait publié un « cadre stratégique » résolument aligné sur la poursuite de ces bienfaits<sup>10</sup>. On y énonce cinq objectifs.

1. Favoriser l'adoption d'un mode de vie physiquement actif grâce au loisir
2. Renforcer l'intégration et l'accessibilité au loisir pour les populations confrontées à des obstacles les empêchant de participer aux activités
3. Aider les gens à nouer des liens avec leur environnement naturel grâce au loisir

---

Thibault, A. (2020), **L'organisation du loisir municipal dans les pays industrialisés**, Observatoire québécois du loisir 17(9)

4. S'assurer que soient offerts des environnements physiques, sociaux dans lesquels les gens se sentent soutenus, qui les encouragent à participer à des activités de loisir et qui contribuent à souder les communautés.
5. Assurer la visibilité et le développement du secteur du loisir.

En somme, au Canada, des valeurs communes servent à orienter les services et les activités en loisir public.

#### Une structure municipale et des communautés anglo-saxonnes

Certains traits états-uniens caractérisent toutefois la mise en œuvre des programmes de loisir et la configuration des services municipaux et leurs relations avec les organismes de la communauté.

Les services municipaux couvrent le champ complet des parcs et du loisir.

La préséance, l'autonomie et l'autosuffisance des communautés caractérisent les relations avec la municipalité.

Le choix du multiculturalisme et une tradition de valeurs sociales des gouvernements expliquent la poursuite explicite et collective d'objectifs sociaux.

Au Canada anglais, de culture anglicane et protestante, la communauté formée autour des Églises demeure un lieu d'engagement bénévole important des citoyens en culture, loisir et vie communautaire. Au Québec, ces communautés sont souvent exclues des services municipaux, comme en témoignent la plupart des politiques de reconnaissance.

#### Un cas représentatif : Burlington, en Ontario

Le magazine Maclean's considère Burlington, en Ontario (183 000 habitants) comme la meilleure communauté du Canada et le meilleur endroit pour élever une famille. Cette ville dépense 7 % de son budget en loisir et 1 % en interaction avec les citoyens. Rappelons qu'au Québec ce pourcentage oscille autour de 12 %.

Trois services municipaux interviennent en loisir :

- le Service des parcs et du loisir est responsable de toutes les questions relatives aux services de loisirs et de culture, aux parcs, aux installations, aux événements spéciaux, aux centres de loisirs et aux programmes de loisirs directs et indirects.

- la culture dépend du Service des terrains et bâtiments<sup>11</sup> qui s'occupe de la planification et du développement des parcs et infrastructures.
- le Service « roads, parks and forestry » est responsable de l'entretien des rues, des trottoirs, des parcs, des terrains de jeu, des égouts pluviaux et des ruisseaux, de même que du déneigement, de la foresterie, des opérations dans les cimetières, de la production de panneaux de ville et des services de la flotte automobile.

Les programmes offerts aux citoyens sont de trois ordres :

- Programmes avec inscription (loisirs organisés)
- Programmes de financement des initiatives de la communauté
- Programmes « drop-in and pay » (pratique libre)

Le soutien aux groupes et associations de la communauté s'effectue par des programmes de subventions ciblés.

Il n'y a pas de politique de reconnaissance, mais les programmes de subventions ont des exigences d'admissibilité qui ressemblent aux critères des politiques

---

*Thibault, A. (2020), L'organisation du loisir municipal dans les pays industrialisés, Observatoire québécois du loisir 17(9)*

municipales au Québec. Elles en diffèrent toutefois sous plusieurs aspects très significatifs. Par exemple, le Neighbourhood Community Matching Fund<sup>12</sup> est un programme de fonds de contrepartie qui incite les résidents de Burlington à améliorer, à construire et à consolider les quartiers de Burlington pour améliorer la qualité de vie de chacun. Les objectifs de ce programme, qui reflètent les orientations générales citées plus haut, sont :

- Dynamiser les liens de la communauté
- Améliorer la « jouabilité », la « marchabilité » et la fluidité dans les quartiers
- Améliorer les parcs, les terrains de jeu et les espaces verts
- Faire progresser les arts et la culture dans la communauté
- Promouvoir et encourager l'embellissement, la propreté et la naturalisation
- Créer des lieux de rassemblement pour la communauté (lieux de rencontres)
- Améliorer la sécurité

Au chapitre des critères

d'admissibilité, chaque projet est assujéti à toutes les conditions suivantes :

- Ouvert et inclusif à toute la communauté
- Se déployer dans la ville de Burlington et sur des terrains détenus ou gérés par la Ville ou sur des terrains accessibles au public
- La demande de financement n'est pas récurrente
- Être en mesure de satisfaire aux exigences d'assurance
- Adhérer aux normes de conformité réglementaires municipales, provinciales et fédérales (normes pour les terrains de jeu, Code du bâtiment, etc.)
- Démontrer clairement le soutien du quartier au projet, les avantages de ce dernier pour le quartier, des efforts de jumelage communautaire et comment le projet sera achevé dans un délai d'un an.

Le programme est ouvert à tout organisme communautaire informel, non officiel ou formel, sans but lucratif et aux groupes de base (grassroots). Bref, l'incorporation en vertu des lois régissant les OSBL/OBNL n'est

pas obligatoire.

#### Que retenir du Canada hors Québec?

- Des valeurs et des objectifs encadrent les politiques, les services et le soutien de la municipalité.
- Le soutien financier municipal ne porte, généralement, que sur le développement par des projets limités dans le temps et sur l'investissement dans les infrastructures, rarement sur la mission des organismes. Il prend la forme de subvention par concours.
- L'absence de financement à la mission postule une grande autonomie des communautés et des OSBL.
- Il n'existe aucune politique de reconnaissance, ce sont les règles d'admissibilité de chacun des programmes de soutien et de subventions qui prennent la relève.
- Plusieurs programmes de subvention visent la mobilisation et l'initiative et réduisent, de ce fait, les contraintes qui pourraient affecter les groupes informels

*Thibault, A. (2020), L'organisation du loisir municipal dans les pays industrialisés, Observatoire québécois du loisir 17(9)*

### 3 À venir

#### 2ième partie

- Royaume-Unis et Australie

#### 3ième partie

- Les pays latins, dont la France
- Les pays mixtes, dont la Suède

---

<sup>1</sup> André Thibault, Ph. D. professeur émérite.

<sup>ii</sup> Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone : the Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 525.

<sup>3</sup> Ces pays et ces villes sont la plupart du temps cités par les municipalités ou le gouvernement du Québec et servent de références.

<sup>4</sup> NRPA Agency Performance Review, <https://www.nrpa.org/publications-research/research-papers/agency-performance-review/> consulté le 4 mars 2020.

<sup>5</sup> <https://www.boston.gov/departments/parks-and-recreation>

<sup>6</sup> <https://apm.activecommunities.com/cobparksandrecdepart/Home>

<sup>7</sup> Boston Parks & Recreation, Park Partnership Opportunities, [https://www.cityofboston.gov/images\\_documents/partnerbrochure\\_tcm3-4397.pdf](https://www.cityofboston.gov/images_documents/partnerbrochure_tcm3-4397.pdf), consulté le 4 mars 2020.

<sup>8</sup> How to Make a Donation to Parks, <https://www.boston.gov/departments/parks-and-recreation/how-make-donation-parks>

<sup>9</sup> Community Services Department, <https://www.montpelier-vt.org/944/Community-Services-Department>

<sup>10</sup> *Sur la voie du bien-être, Cadre stratégique 2015 pour le loisir au Canada* : <https://www.loisirmunicipal.qc.ca/wp-content/uploads/2019/09/Cadre-strategique-pour-le-loisir-au-Canada.pdf>.

<sup>11</sup> Confié le mandat de la culture à un service « terrains et bâtiments » peut paraître saugrenu, toutefois, considérant que la Ville voit son rôle, en culture comme en loisir, comme la mise en disponibilité et l'animation de lieux, on peut comprendre mieux ce mandat. Par ailleurs, comme au Québec, la distribution des mandats entre les services peut aussi dépendre de facteurs tout à fait locaux.

<sup>12</sup> Burlington (2019) Neighbourhood Community Matching Fund, <https://www.burlington.ca/en/your-city/Neighbourhood-Community-Matching-Fund.asp>