

**Rigueur, innovation et courage  
Relever les défis du financement**

Par André Thibault, directeur de  
l'Observatoire québécois du loisir

Voici l'automne, saison de la préparation des budgets municipaux, saison durant laquelle les fonctionnaires du loisir municipal se plaignent que leurs demandes sont souvent reléguées derrière celles d'autres services municipaux.

Comparativement au Commissariat industriel, au CLD ou aux Sociétés de développement industriel, le loisir apparaît comme une dépense et non un investissement. Pourtant les services de loisir doivent servir de nouvelles clientèles comme les personnes âgées, renouveler leur offre de service pour la famille et mettre à jour leurs infrastructures pour offrir des environnements favorables de la pratique libre en croissance.

En milieu rural, c'est trop souvent le sous-développement. Comment financer ces défis? Quel est l'état des sources de financement traditionnelles? Y a-t-il de nouvelles sources? Quelles sont les compétences et les attitudes requises de la part des professionnels en loisir pour jouer un rôle clé dans la vie budgétaire en loisir? Tel est le propos de ce bulletin. Celui-ci s'inscrit dans le thème la dernière parution de la revue Agora Forum.

## 1. UNE VISION D'ENSEMBLE S'IMPOSE

### LE SENS DES FINANCES : RIGUEUR

Parler de financement, c'est parler d'un moyen pour atteindre des objectifs. Dès lors, la discussion sur le financement n'a de sens que si le loisir public municipal a un sens, une orientation, une justification précise et politiquement reconnue. Quels sont nos produits, quel est notre marché, quels effets visons-nous, diraient les commerçants. Dans notre cas, le financement ne se justifie que si on est clair sur le sens du loisir comme service public essentiel, différent du secteur commercial en croissance. Au delà des arguments répétés dans la Déclaration de Québec sur le loisir comme service essentiel au développement social, culturel et économique des communautés, il importe de clarifier la culture organisationnelle (valeurs et façon de faire) et, dans les faits, le public cible des services municipaux. Qui visons-nous? Les groupes ou associations d'intérêts qui traditionnellement gravitent autour des structures municipales? Les athlètes ou adeptes de haut niveau? Les plus démunis? Ou l'ensemble de la population? C'est

cet éclairage qui permet d'appuyer toute justification de croissance ou de mutation du financement. Voilà pour la rigueur.

### VISION D'ENSEMBLE, MONTAGES FINANCIER ET INNOVATION

Parler du financement du loisir municipal, c'est examiner les sources de fonds nécessaires pour assurer les services requis et réaliser sa mission. Toutes ces sources sont-elles cohérentes avec la mission du loisir municipal ou plutôt le contrôlent-elles au point de le faire dévier?

Dans les services municipaux de loisir on se réfère traditionnellement à trois sources: au budget annuel de la municipalité (la dotation), à la tarification des utilisateurs payeurs et des subventions des gouvernements et de leurs ministères ou institutions. Pensons, en milieu rural, au programme de péréquation, au Pacte rural et au programme des infrastructures. Par ailleurs, hors des services municipaux proprement dit, dans le réseau local, particulièrement chez les ONG, la levée de fond

auprès des entreprises et des citoyens, la vente de biens et de services, la tenue de certains événements et, encore, les bingos et loteries sont des sources importantes de revenu.

Devant cette multitude de sources, il faut lever notre visière et comprendre le portrait d'ensemble, toile de fond de l'innovation et de la créativité nécessaires pour utiliser de la meilleure manière ces sources et, parfois, en attirer d'autres. Aujourd'hui, le financement est une activité complexe autant au public qu'au privé: il appelle une capacité d'innovation. On procède fréquemment par montages financiers à partir de sources multiples et de partenaires multiples. Dès lors, on ne peut traiter le financement de la manière traditionnelle qui consiste à augmenter la seule source qu'est la dotation, tout important soit son poids dans l'assiette de revenus.

Par exemple, parce que le loisir public contribue au développement de la communauté, comme l'affirme la Déclaration de Québec, il devient partenaire d'autres systèmes et réseaux qui paieront sa contribution. Il en est ainsi, notamment, des subventions issues du pacte rural, de l'offensive sur les saines habitudes de vie, de la valorisation de la famille et du mieux-être des aînés et des ressources dévolues au raccrochage scolaire et aux événements touristiques.

On ne peut évaluer le financement du loisir municipal sans questionner nos modèles de gestion qui par leur efficacité et leur efficience réduisent ou augmentent la pression à la hausse sur les sources de fonds. Entre le faire, le faire faire, le faire avec, entre le partenariat, la concertation et la sous-traitance, quel modèle retenir?

#### **IL Y A DÉJÀ UN MAGOT DE 1,6 MILLIARD À EXPLOITER : COURAGE**

Parler des finances municipales, c'est, enfin, examiner l'orientation des dépenses et l'utilisation des milliards de dollars déjà injectés dans le système. Est-ce que les dépenses actuelles sont au diapason des tendances et des besoins de la population en loisir? Est-ce que les services financés sont toujours pertinents? Il y a souvent là exigence de courage: courage de cesser des activités traditionnellement centrales. Par exemple, combien de municipalités ont peine à combler les groupes des multiples cours inscrits à

la programmation et continuent à y injecter des ressources? Quelle est la proportion du budget accordé à certains groupes largement subventionnés par rapport à la population qu'ils atteignent? Évidemment tout redéploiement est exigeant, demande de s'inscrire dans une vision et de s'appuyer sur les faits. Il y va de la capacité politique de procéder.

#### **ET SI LE MAGOT ÉTAIT DE 4,5 MILLIARDS!**

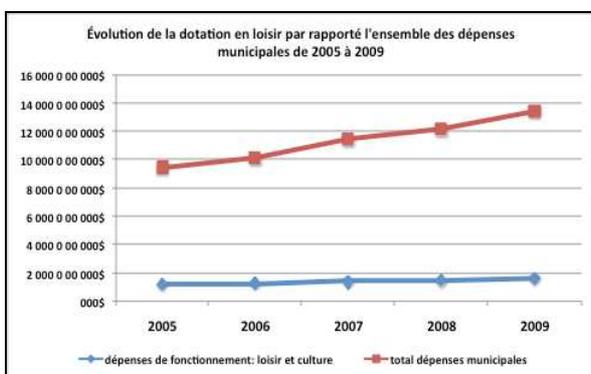
Ces questionnements doivent tenir compte d'éléments contextuels. Au Québec, il importe de distinguer le financement des services municipaux, entités administratives des municipalités, et celui du réseau ou système public et civil pourvoyeur de l'ensemble de l'offre locale de service. Ainsi, si les villes réunies dépensent 1,6 milliard de dollars, le réseau, lui, offre des services évalués de façon conservatrice à 3 milliards de dollars. On n'oublie pas, en plus, la contribution du réseau scolaire, des ressources touristiques et du réseau de la santé et des services sociaux. Bref, l'offre locale globale est de plus de 4,5 milliards de dollars. Dès lors, parler du financement du loisir municipal, c'est aussi tenir compte de l'ensemble des sources de financement de l'offre de loisir aux populations locales. De la part des professionnels et des élus municipaux, c'est aussi se voir comme pilotes d'un réseau, non pas propriétaires ou seulement mandant, mais guides, partenaires et coopérateurs. Dans ce contexte, l'offre de service aux citoyens de la municipalité est de 4,5 milliards de dollars et l'argent de la ville, un levier, un investissement. Quelques directeurs de services municipaux qui ont modifié leur approche dans ce sens en ont tiré profit de façon significative financièrement, politiquement et, surtout, les citoyens, notre obsession comme le dit la politique de l'AQLM, en profitent.

## **2. COMMENT ÉVOLUENT LES SOURCES DE FINANCEMENT**

### **DOTATION : VALEUR À LA HAUSSE ET POIDS RELATIF À LA BAISSÉ**

Le premier réflexe des professionnels en loisir municipaux en quête du bilan de santé du financement du loisir est de mesurer l'état actuel et la capacité future de dotation des municipalités. Qu'en est-il ? Voyons quelques faits.

De 2005 à 2009, les prévisions budgétaires (dotation) de l'ensemble des municipalités ont augmenté de 42% alors que celles apparaissant au poste loisir et culture n'a cru que de 34%, passant de 1,2 à 1,6 milliards de dollars. Cette augmentation est toutefois bien supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour la même période et représente un apport important de nouveaux fonds malgré un contexte économique difficile. Par ailleurs, l'écart entre l'ensemble des dépenses municipales et celles de loisir et culture est-il l'indice d'une faible priorité chez les élus ou de l'absence de projets ou de capacité de conviction des acteurs du loisir?



Au delà des données globales, il est un fait documenté dont il faut tenir compte. Les municipalités n'ont pas toutes la même capacité de dépenser, et de loin.

Chez les plus petites municipalités locales, seulement 52% des revenus provenaient des taxes foncières alors que la tarification atteignait 15% et les transferts du Gouvernement comptaient pour 19% : bref, les plus petites municipalités ont peine à subvenir à leurs besoins par elles-mêmes. Nos études sur les camps de jour confirment ce fait : dans les municipalités de moins de 5000 habitants, 22% du financement des camps de jours provient de subvention, alors que ces subventions représentent moins de 12% ailleurs. De plus, dans ce groupe,

l'analyse des données fiscales et financières par régions administratives a montré avec éloquence que certaines régions souffrent d'importantes difficultés. Ce constat n'est pas étonnant dans la mesure où la situation économique et démographique des régions périphériques québécoises a été relativement bien documentée au cours des dernières années. Sur le plan démographique, les régions périphériques souffrent d'une très faible évolution démographique qui se transformera, selon les projections statistiques, en déclin démographique au cours des 10 prochaines années (MDER, 2004: 7). Ce

déclin démographique des régions périphériques sera, en grande partie, causé par un solde migratoire négatif en particulier chez les 15-29 ans (MDER, 2004 : 14-15). En somme, il ressort de l'analyse une distinction très claire entre la situation financière et fiscale des municipalités locales issues des régions périphériques et celles provenant des régions centrales.<sup>1</sup>

Dans un autre groupe, les municipalités d'agglomération, qui exercent dans leur région un rôle similaire à celui des grandes villes, « les informations financières montrent que les dépenses dans les domaines du loisir, de la culture, du sport, du transport collectif, du développement économique et du logement social croissent plus rapidement que l'ensemble des dépenses et des revenus. »<sup>2</sup> La limite de la capacité de dépenser de ces villes est atteinte, ce qui laisse présager un arrêt inévitable de cette croissance comme le prévoit l'étude récente réalisée pour le Caucus des villes d'agglomération de l'Union des municipalités du Québec (UMQ).

Si dans l'ensemble la dotation en loisir augmente sensiblement, on comprend que c'est dans les plus grandes municipalités et les municipalités d'agglomération qui, elles ne pourront plus soutenir la pression à la hausse bien longtemps. Leurs recettes sont constituées de revenus autonomes dans une proportion de 92 %, les taxes foncières et autres taxes locales contribuant pour près de 75 % au revenu total.

#### TARIFICATION GELÉE : ALLONS AUX FAITS ?

Malgré une base incomplète de données sur la question puisque toutes les municipalités ne comptabilisent pas ces revenus payés souvent directement aux organismes, on note que les revenus de tarification sont restés stables autour de 170,000\$ annuellement dans les municipalités du Québec depuis quelques années. En 2005, ils représentaient 14% des coûts totaux des services de loisirs et culture alors qu'en 2009, ils ne comptaient que pour 10% de ces coûts.

<sup>1</sup> CAUCUS DES MUNICIPALITÉS LOCALES (2005), **La situation financière et fiscale des municipalités locales : Constats et orientations**, Union des municipalités du Québec, p.12

<sup>2</sup> Union des municipalités du Québec, **Villes d'agglomération rôles, responsabilités et encadrement législatif (2008)**, (Résumé de l'étude réalisée pour le Caucus des Villes d'agglomération, Union des municipalités du Québec). ([http://www.umq.qc.ca/uploads/files/pub\\_autres/V\\_Agglo\\_roles\\_responsabilites\\_juin08.pdf](http://www.umq.qc.ca/uploads/files/pub_autres/V_Agglo_roles_responsabilites_juin08.pdf))

Globalement, la participation de l'utilisateur des services publics en loisir et culture coûte moins cher. Par exemple les revenus de tarification des services publics sous contrôle ministériel direct et indirect sont dans l'ensemble de 17% au Gouvernement du Québec<sup>3</sup>.

On comprend facilement la forte pression sur les conseils municipaux qui restreint la hausse de la tarification en loisir. Il faut aussi reconnaître qu'en cette matière la diversité des pratiques et politiques locales et sectorielles rend quasi impossible tout jugement quelque peu global. Alors que les tarifs en sport sont parfois prohibitifs pour les parents, notamment en hockey sur glace, le coût quotidien de plusieurs camps de jour est encore moins cher qu'une journée en CPE. Si la hausse de tarification est possible, il faudra en faire la preuve sur une base solide et hors des lieux communs et des a priori sur la capacité de payer des citoyens. Les villes de Montréal et de Québec ont, de leur part, longtemps jonglé avec l'idée d'une notion de service minimum garanti. Avant de modifier toute politique à l'égard de la tarification de véritables études fondées sur les faits et ses effets sur l'accessibilité sont à entreprendre. La tarification a été discutée dans les milieux de loisir il y a vingt ans, remettre notre cadre de référence à jour s'impose.

#### **LE FAIRE AVEC OU LE RÉSEAU, SOURCE DE FINANCEMENT MAJEURE MAL GÉRÉE ?**

À l'échelle internationale, le Québec est nettement en avance dans le *faire avec*, alors qu'en Angleterre, on commence tout juste à créer des « trust » un mixte entre l'ONBL et les organismes para municipaux<sup>4</sup>, qu'en France, on se plaint du désengagement de l'État. *Au Québec, la piastre municipale a, depuis longtemps, un effet de levier indiscutable* et produit plus de 4.5\$ de service à la population. Le mouvement associatif avec 800 et quelques milliers de bénévoles et plus de 12000 organismes amène en effet une plus value majeure qu'aucun autre secteur budgétaire municipal ne produit.

<sup>3</sup> Groupe de travail sur la tarification des services publics (2008, **Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble**, extraits, p.6

<sup>4</sup> Maidstone Burrough Council (2004), **Leisure Trusts: a safe pair of hands?**, Recreation and Community Services Overview and Scrutiny Committee, Keith Jackson (2010), **Leisure : Who Provide? The role of the public, Private and Public/Private sectors**, World Leisure Congress. Chuncheon.

Pourtant, cette source de financement est fragile : le nombre de bénévoles diminue, les associations ont peine à renouveler leur effectif et les tendances de pratique montre une poussée de la pratique libre. Bref des changements sociaux découlant notamment des problèmes de conciliation famille-travail, de la centration sur la personne au lieu de la collectivité fragilisent l'approche communautaire qui sous tend le *faire avec*. De plus, en gestion publique, la montée d'un rationnel plus comptable et bureaucratique que communautaire entre en conflit avec le modèle traditionnel : le partenariat ressemble plus à la sous-traitance, l'approche client a remplacé l'approche « voisin » à la base d'une culture du bénévolat voyant le bénévole un travailleur non payé (cheap labor) livrant un service. Un rationnel de gestion qui coûte cher !

Dans ce domaine des coups de barres importants et des innovations significatives s'imposent pour préserver et renouveler les acquis. Il y a des compétences nouvelles à développer et des investissements dans du personnel spécialisé en gestion et coaching de réseau et en bénévolat : il y va de l'avenir d'une source majeure de financement et de finances.

### **3. DÉVELOPPER L'ESPRIT D'ENTREPRENARIAT : TIRER PROFIT DE L'APPORT SOCIO ÉCONOMIQUE DU LOISIR.**

Au cours des dernières années, le Québec a mieux affirmé et reconnu la contribution du loisir au développement social, culturel et économique. La majorité des projets financés par le pacte rural touchent le loisir, la santé passe par les saines habitudes de vie physiques, sociales et mentales souvent expérimenté en loisir, le décrochage scolaire passe par le rattachement social favorisé par le loisir, dont on reconnaît, aussi, les vertus en intégration des exclus et des nouveaux arrivants. Les politiciens municipaux font de la qualité de vie et du milieu de vie un thème central de leur programme politique. Le développement industriel et touristique exige cette qualité de vie fortement appuyée sur le loisir, ses programmes, ses structures, ses infrastructures. Tous ces enjeux socioéconomiques amènent des fonds publics, privés et publics/privés qui, bien que généralement non libellés « loisir » ont besoin du loisir. *Les sources de financement dans ce domaine totalisent sans doute autant d'argent*

*que le 1,6 milliard des budgets municipaux. Il faut toutefois savoir aller les chercher tout en ne perdant pas de vue la mission du loisir public.*

Le loisir public doit voir là des sources importantes de financement. Profiter de ces sources demande un fort esprit d'entrepreneuriat et des capacités d'innovation qui vont bien au delà de la négociation d'un budget annuel de dotation.

L'entrepreneuriat ou l'esprit d'entreprendre doit être développé et ses méthodes apprises très rapidement. Dans le domaine public on parle alors d'*intra*preneurs.

<p>Selon la littérature des affaires, un entrepreneur est une personne qui veut et qui est capable de transformer une idée ou une invention en une innovation réussie. L'entrepreneuriat conduit à une «destruction créatrice» dans les marchés et les secteurs de l'économie parce que des nouveaux produits et des modèles d'affaires arrivent qui remplacent les anciens.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### **4. QUELQUES CONCLUSIONS : PRENDRE LE TEMPS POUR L'AVENIR DU LOISIR PUBLIC**

Un regard général sur les finances et le financement de l'offre locale en loisir (culturel, sportif, social et de plain air) démontre qu'il y a de l'argent mais que l'effort annuel de budgétisation ne suffit plus à assurer le futur.

Les villages doivent compter sur des apports externes et les villes d'agglomération atteignent la limite de leur capacité de payer. Dans toutes les villes, la tarification exige une mise à jour de ses assises et une possible révision de ses grilles de calcul. L'accessibilité financière et la notion de service minimum garanti méritent une « politique » autant que le sport ou la reconnaissance.

L'apport du milieu associatif et civil est fragile et demande des investissements de plusieurs ordres. Non seulement les contributions financières de ce milieu sont aussi problématiques et en constant ajustement, sa structure fondée sur l'engagement citoyen, elle-même, demande des soins et des mises à jour découlant des changements sociaux, notamment, au vieillissement, à la réduction du

temps libre dans la classe active et à la valorisation du « je ».

Enfin, l'arrivée de programmes et d'initiatives auxquels le loisir peut contribuer demande vigilance et esprit d'entrepreneuriat pour tirer profit de cette nouvelle source de financement et d'affirmation de l'utilité social et économique du loisir.

Cadres, professionnels, techniciens et élus doivent mettre l'épaulé à la roue, développer des compétences et des modèles et, surtout, *prendre le temps pour l'avenir du loisir public. Mieux vaut s'occuper soi-même de ses propres affaires.*