

L'évolution des dépenses municipales Plus de 10 ans après les fusions, où en sommes-nous?

VOLUME 11, NUMÉRO 16 - 2014

Marc-André Lavigne, Mylène Martin et Jocelyn Garneau,
Observatoire québécois du loisir

De 2002, année de la réorganisation municipale au Québec, à 2012, année des rapports de dépenses municipales les plus récents, la place du loisir et de la culture dans les budgets municipaux s'est accentuée. Au cours de cette période, pour l'ensemble des municipalités québécoises, les dépenses en loisir et culture sont passées de 1,07 à 2,19 milliards de dollars¹. Ce bulletin de l'Observatoire s'inscrit directement dans sa mission d'une veille constante des ressources de notre secteur et s'intéresse à l'évolution des dépenses en loisir et culture dans les 10 villes de plus de 100 000 habitants au Québec. Les villes de Montréal, Québec, Laval, Longueuil, Gatineau, Sherbrooke, Lévis, Saguenay, Trois-Rivières et Terrebonne représentent plus de la moitié de toutes ces dépenses.

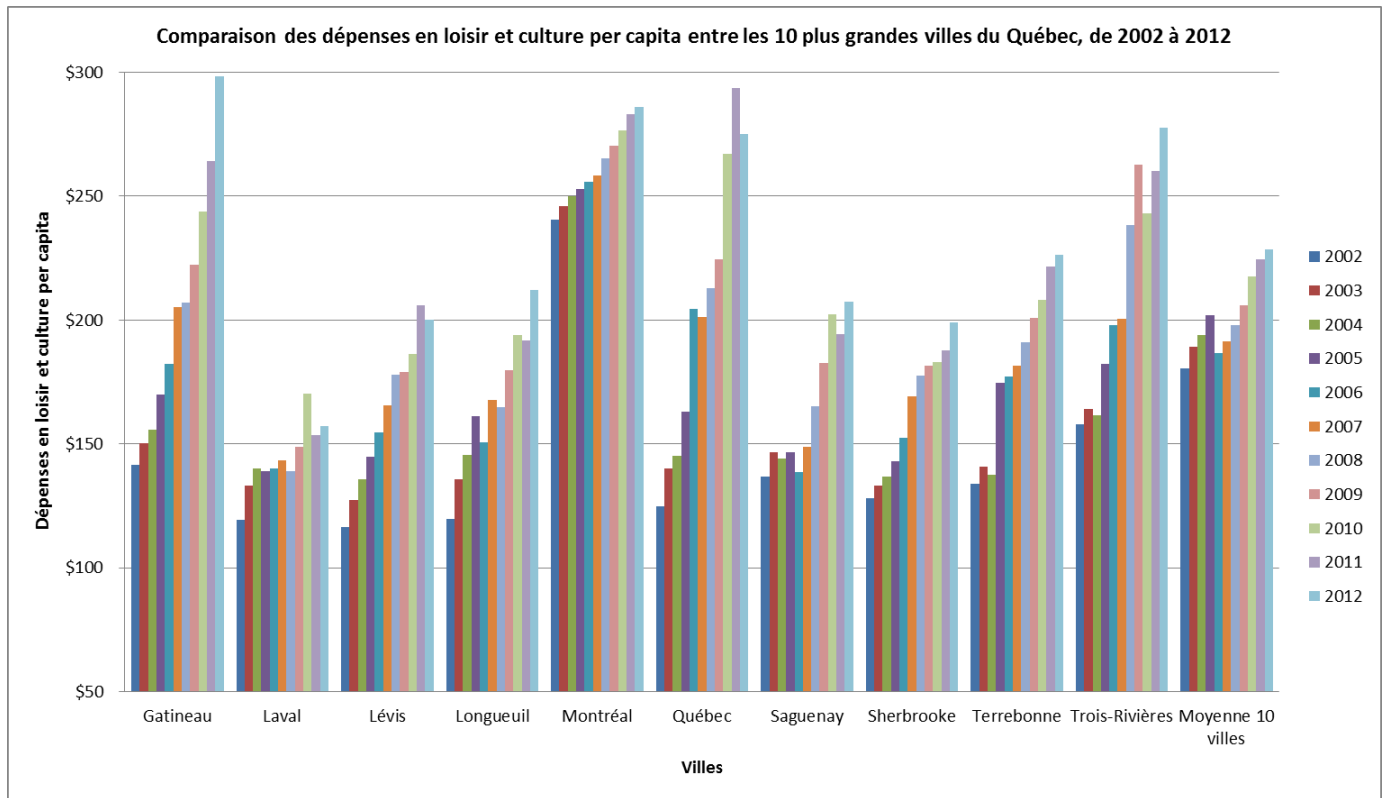
D'OÙ VIENNENT LES DONNÉES?

Chaque municipalité québécoise doit faire rapport de ses revenus et dépenses au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui rend publiques ces données après les avoir colligées et vérifiées. Les dépenses en loisir et en culture sont regroupées dans une même catégorie, incluant une fonction récréative (centres communautaires, patinoires intérieures et extérieures, piscines, plages et ports de plaisance, parcs et terrains de jeux, et autres), une fonction bibliothèque et une fonction culturelle (centres communautaires, musées et centres d'interprétation, et autres ressources patrimoniales). La ligne de démarcation entre ces trois fonctions variant d'une municipalité à l'autre, nous avons choisi de comparer les données pour l'ensemble de la catégorie « loisir et culture ». Une approche semblable avait d'ailleurs été adoptée dans des bulletins antérieurs (vol. 3, n° 8; vol. 6, n° 6) traitant de ces dépenses.

Ces données, surtout en situation de comparaison entre villes, doivent être analysées avec prudence, et ce, pour deux raisons principales. D'une part, des modes de prestation de services différents risquent de faire varier considérablement les résultats. Une ville en prestation directe d'activités (en mode « faire »), qui, par exemple, collecte elle-même les frais

d'inscription à ses activités et paie le personnel en charge, affichera indéniablement des dépenses plus élevées qu'une ville qui délègue cette responsabilité à des associations partenaires (en mode « faire avec »). La construction récente d'infrastructures récréosportives comme des stades intérieurs de soccer, tantôt prise en charge par les villes, tantôt par l'entreprise privée, a également des répercussions importantes sur les états financiers municipaux et peuvent expliquer des disparités. Dans ce cas, des dépenses municipales élevées ne sont pas nécessairement gage de meilleurs services aux citoyens. L'analyse n'étant pas en mesure de prendre en compte la provenance des revenus, il devient difficile de comparer des villes aux modes de prestation différents.

D'autre part, les dépenses à partir de 2006 à Montréal, Longueuil et Québec peuvent avoir connu des variations importantes dues aux défusions municipales. Montréal était alors passée de 1 876 000 habitants à 1 637 000, Québec de 526 000 à 492 000, et Longueuil, la plus fortement touchée, de 384 000 à 230 000. Cette situation explique quelques variations dans les dépenses globales et les dépenses dédiées spécifiquement au loisir et à la culture.



LES DÉPENSES EN LOISIR ET CULTURE PAR HABITANT

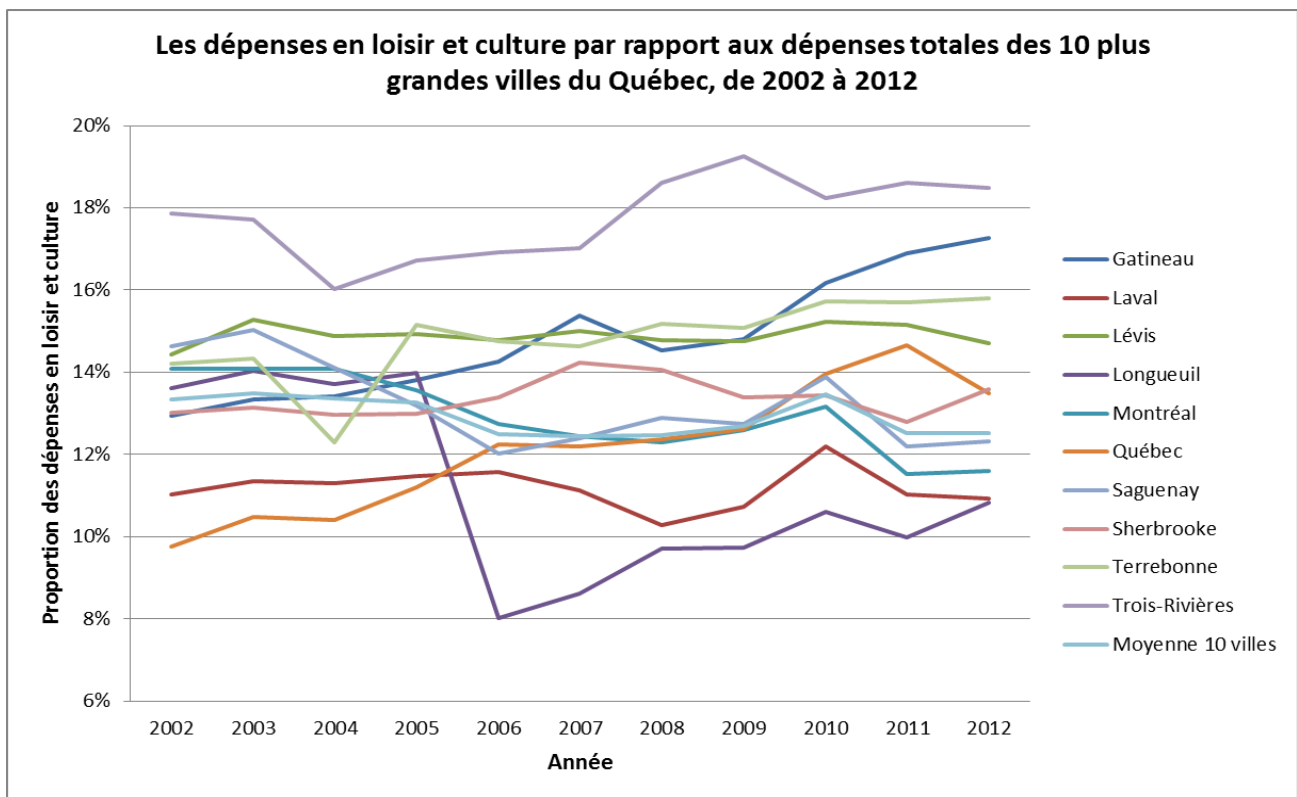
Les dépenses par habitant (per capita) permettent de comparer les municipalités entre elles indépendamment du nombre de citoyens, et même de suivre l'évolution des dépenses dans une même ville dont certaines, comme Terrebonne, ont vu le nombre de leurs habitants augmenter considérablement au cours des dernières années.

La figure ci-dessus illustre clairement que l'administration municipale de Montréal a pratiquement toujours dépensé une proportion plus élevée que ses consœurs dans les domaines du loisir et de la culture. Nous pourrions croire que la riche vie culturelle de Montréal est liée à son statut de métropole et à son important nombre de citoyens. Entre 2002 et 2012, Montréal a déboursé entre 240 \$ et 286 \$ par habitant tandis que la moyenne des neuf autres villes était nettement inférieure, se situant entre 180 \$ et 228 \$. Il est toutefois à noter que la Ville de Gatineau a dépassé Montréal en 2012 avec 298 \$ par habitant. À l'opposé, c'est la voisine de la métropole, la Ville de Laval, qui investit le moins en loisir par habitant. En effet, Laval a

dépassé timidement la barre des 150 \$ par citoyen seulement trois années, soit en 2010, 2011 et 2012.

De plus, on constate que les dépenses de certaines villes ont augmenté considérablement tandis que dans d'autres, l'augmentation a été plus graduelle. Alors que la majorité des villes avaient des dépenses per capita aux alentours de 125 \$ au moment des fusions en 2002, certaines se démarquent par le recours au loisir et à la culture dans leur développement. Effectivement, les villes de Gatineau et Québec ont élevé leurs dépenses de 157 \$ et 150 \$ par habitant respectivement. Nous pensons que certains projets d'envergure, dont l'amphithéâtre de Québec, peuvent avoir un impact majeur sur ces chiffres.

Les dépenses par habitant dévolues aux secteurs du loisir et de la culture des 10 plus grandes villes du Québec augmentent d'année en année, à l'instar des dépenses globales des municipalités. En effet, malgré quelques variations, la moyenne des 10 villes indique une augmentation continue des dépenses en loisir per capita.



LES DÉPENSES EN LOISIR ET CULTURE PAR RAPPORT AU BUDGET TOTAL

Si l'on se rapporte à la figure ci-dessus, portant sur l'évolution du pourcentage des dépenses en loisir par rapport aux dépenses totales de nos 10 plus grandes villes², on note une disparité entre certaines municipalités. D'abord, on constate clairement que la Ville de Trois-Rivières se détache du peloton. La courbe de Trois-Rivières indique en effet qu'elle investit une proportion plus importante de son budget en loisir et culture que les autres villes, et ce, tout au long des 10 dernières années. Au plus bas, en 2004, Trois-Rivières dépensait en loisir un pourcentage de 16 % de son budget total, ce qui représente bien plus que les neuf autres villes. En effet, seule la Ville de Gatineau a dépassé la barre des 16 %, et depuis 2010 seulement. Des analyses plus poussées permettent de constater que ce sont les dépenses en culture plutôt qu'en loisir qui donnent à Trois-Rivières sa longueur d'avance. Fait intéressant, la proportion des dépenses en loisir et culture par rapport aux dépenses totales de Trois-Rivières a atteint un sommet en 2009, année qui correspond à celle où Trois-Rivières a été nommée Capitale culturelle du Canada 2009.

Ensuite, en regardant la figure, on s'aperçoit que la Ville de Longueuil a vu la proportion de ses dépenses en loisir et culture diminuer radicalement en 2006. Effectivement, cette proportion a alors chuté de 14 % à 8 % pour augmenter progressivement par la suite. Cette importante variation s'explique en grande partie par la défusion de la ville cette année-là. Montréal a vu ses dépenses diminuer légèrement, sans toutefois réussir à investir davantage par la suite. Québec, quant à elle, a vu grimper le pourcentage de ses dépenses en loisir et culture de façon plutôt constante.

Malgré certaines petites variations, il semble que la proportion des dépenses consacrées au loisir et à la culture soit demeurée plutôt constante entre 2002 et 2012. Effectivement, mise à part une augmentation marquée de 4,3 points de pourcentage à Gatineau et de 3,8 à Québec, la proportion a peu varié. Par ailleurs, trois villes ont connu une diminution de l'importance accordée au loisir et à la culture dans les dépenses municipales : Saguenay (-2,3) ainsi que les villes défusionnées de Longueuil (-2,8) et de Montréal (-2,5).

Dépenses totales en loisir et culture des 10 plus grandes villes du Québec, de 2002 à 2012

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gatineau	32 247 238	34 445 256	36 573 725	40 627 812	44 433 453	50 433 979	51 267 761	54 902 982	62 009 219	68 885 676	78 782 973
Laval	42 019 587	47 267 637	49 604 363	49 959 176	51 035 969	53 061 774	52 347 811	56 190 636	66 697 406	61 380 551	63 570 507
Lévis	14 512 307	15 946 497	17 049 235	18 307 902	19 674 466	21 451 117	23 635 288	23 876 461	25 491 543	28 307 498	27 648 953
Longueuil	46 198 580	52 377 467	55 318 839	61 752 581	34 733 103	38 864 703	38 641 602	41 486 249	45 108 153	45 096 162	50 114 191
Montréal	441 934 930	452 312 579	465 330 947	473 231 887	418 928 013	421 992 000	440 029 000	443 587 000	456 274 000	474 440 000	486 773 000
Québec	64 038 392	72 037 548	75 502 330	85 363 137	100 842 598	99 752 009	106 921 343	111 754 721	135 629 551	150 238 565	141 869 948
Saguenay	20 671 509	22 093 850	21 345 047	21 576 365	20 256 294	21 606 739	24 240 262	26 462 895	29 375 035	28 005 739	29 930 347
Sherbrooke	17 901 146	18 895 554	19 544 937	20 781 681	22 315 178	24 985 578	26 762 567	27 138 357	27 802 965	29 040 904	31 278 282
Terrebonne	11 210 817	11 794 225	11 532 925	15 021 783	15 762 540	16 881 141	18 495 477	19 755 805	21 636 872	23 278 899	24 200 699
Trois-Rivières	19 941 636	20 687 959	20 129 361	22 818 652	24 897 590	25 367 174	30 715 593	33 633 838	31 575 344	33 914 256	36 318 044

Pour les 10 villes, la moyenne est passée de 13,3 % des dépenses en 2002 à 14,7 % en 2012. Le loisir et la culture occupent une plus grande place dans les budgets municipaux de Trois-Rivières (18,5 % en 2012), Gatineau (17,3 %), Terrebonne (15,8 %) et Lévis (14,7 %), et occupent une plus faible place à Longueuil (10,8 %), Laval (10,9 %), Montréal (11,6 %), Saguenay (12,3 %), Québec (13,5 %) et Sherbrooke (13,6 %).

S'il devient difficile d'interpréter le tableau ci-dessus présentant les dépenses totales en loisir et culture des 10 plus grandes villes du Québec, il demeure évident que la Ville de Montréal est celle qui dépense le plus, et de loin, en loisir et en culture. Avec des dépenses de 486,8 millions \$ en 2012 – plus que les dépenses totales des villes de Gatineau et de Longueuil, classées respectivement quatrième et cinquième au Québec! –, Montréal représente à elle seule plus du quart de tout l'argent dépensé dans notre secteur. Il demeure cependant que la proportion des dépenses en loisir et culture est en baisse dans la métropole.

CONCLUSION

Représentant 4,2 millions de citoyens (53,7 % de la population totale de la province) et 53,2 % de toutes les dépenses municipales en loisir et culture de la province, les 10 plus grandes villes du Québec sont, sans grande surprise, celles qui dépensent en moyenne le plus dans ce secteur. Des investissements massifs dans les infrastructures, un soutien plus marqué dans le développement culturel et une masse critique de citoyens pouvant soutenir des événements, des

programmes et des initiatives de grande envergure justifient ces résultats. Depuis les fusions municipales, force est de constater que la proportion du loisir et de la culture dans les budgets municipaux est restée somme toute stable dans les grandes villes du Québec. Des résultats semblables sont d'ailleurs observés à l'échelle de la province. Si les données présentées dans ce bulletin sont à analyser avec prudence, elles permettent une comparaison intéressante des investissements municipaux en loisir et culture et donnent un aperçu des stratégies que déploient certaines municipalités pour mettre à l'avant-plan ces secteurs comme moteurs du développement de leur communauté.

¹ Ce montant inclut les sommes consolidées et les charges d'amortissement, tel que rapportées par le MAMROT depuis 2007. À des fins de comparaison, les résultats présentés dans ce bulletin utilisent toutefois les normes précédant 2007 et n'incluent pas les sommes consolidées et les charges d'amortissement. Dans ce cas, les dépenses en loisir et culture au Québec totalisent 1,82 milliard \$. Cela explique d'ailleurs pourquoi nos résultats divergent de ceux du Ministère de 2007 à 2012.

² Veuillez noter que les villes de Sherbrooke, de Montréal et de Saguenay ont exceptionnellement des dépenses liées au réseau et à la production électriques. Ces dépenses sont habituellement incluses dans les calculs. Ainsi, ces villes, et particulièrement Sherbrooke, ont vu leur proportion des dépenses en loisir et culture diminuer radicalement. À des fins de comparaison, ces dépenses liées au réseau électrique sont exclues du total des dépenses municipales.