

Coronavirus et loisir municipal

Mesure des effets, impacts et enjeux

Un rapport de l'Association québécoise du loisir municipal (AQLM)

8 avril 2020

2	Introduction
3	Les effets et les impacts : financiers, sociaux et structureux
7	Appendice 1 Les camps de jours : enjeux et coûts
10	Conclusions et recommandations



1 Introduction

Les mesures de lutte au Covid19 ont provoqué la fermeture, l'annulation ou le report de l'ensemble des services municipaux en loisir, culture, sport et parcs. Elles mettent aussi en péril la capacité des municipalités de donner des services essentiels au cours de l'été et, de plus, peuvent affaiblir la capacité et l'efficacité du système de production de services fondé sur un réseau plus que sur la seule intervention de la municipalité.

Les effets mesurés touchent les finances, le service public et le système de production des services dans le domaine.

Ces mesures, bien incomplètes, proviennent des résultats du coup de sonde de l'AQLM auprès de ses membres individuels (provenant de 150 municipalités), d'entrevues auprès des directions de municipales de loisir suivies de la réception de données de la part d'une quinzaine de municipalités de tailles variées, le tout couplé aux bases de données déjà disponibles. Ainsi il a été possible de dessiner le profil des effets des mesures de confinement.

2 Les effets et les impacts : financiers, sociaux et structureaux

2.1 Fermeture et report

Les effets sont le gel ou le report de l'offre de service en loisir, sport et culture. Notamment, on observe

1. En mars, l'annulation des programmes et des événements, puis la fermeture des installations récréatives, sportives et culturelles, dont les bibliothèques, les arénas, les piscines, les centres communautaires.
2. Pour la saison estivale, le gel ou la réduction des activités de planification et d'organisation des programmes et des événements, notamment les camps de jour, les fêtes du Québec et du Canada et des tournois et compétitions sportives et les activités de sport organisées (soccer, baseball, etc.).
3. L'incertitude quant à l'ouverture ou la réouverture des parcs, sentiers, piscines et terrains de sport et du programme de camps de jour.
4. Beaucoup d'incertitudes en ce qui concerne fêtes, festivals et événements sportifs et culturels.
5. Le premier impact de ces mesures s'est manifesté par la mise à pied ou l'arrêt pour la saison estivale de l'embauche du personnel surnuméraire et saisonnier et le reclassement de personnel régulier vers d'autres tâches et services

Un sondage de l'AQLM¹, effectué du 31 mars au 3 avril 2020, avec des répondants issus de 150 municipalités, indique que 60 % des bureaux sont fermés, que 76,6 % ont annulé les activités de mai, 25 % celles de juin et 4,3 %, celles de juillet. On y apprend aussi que 58 % des parcs, 87 % des aires de jeux, 85 % des parcs de skate et 25 % des sentiers et pistes cyclables sont fermés.

En matière de camps de jour, 42 % maintiennent les inscriptions, 56 % les retardent, 1 % ont annulé. 51 % gardent actifs et 48 % retardent leur processus d'embauche des animateurs.

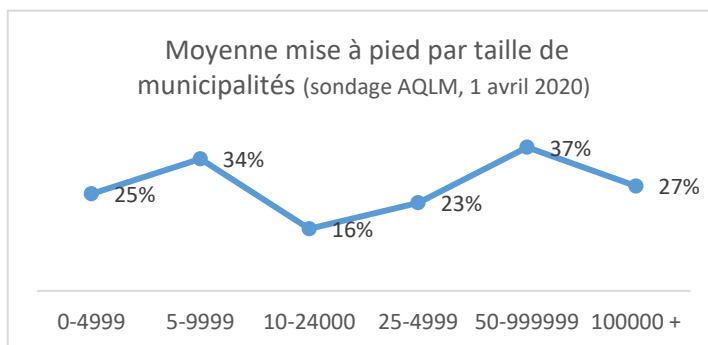
Sur le plan du personnel, le tableau qui suit indique que déjà une grande partie des employés sont mis à pied. Toutefois, l'écart entre les pratiques dans toutes les tailles de municipalités variant de 16 à 37 %, il faut constater que les politiques n'ont pas de lien avec la taille des municipalités.

Les données fournies par seize municipalités montrent que les prévisions de mise à pied ou de non-embauche jusqu'au début de septembre représenteraient une coupe de 25 % des budgets de personnel.

Enfin, 80 % maintiennent les subventions aux organismes, 19 % les retardent.

Considérant la nature saisonnière des services municipaux en loisir, sport et culture, l'examen des impacts de la crise actuelle impose l'examen de deux scénarios.

1. Les effets du confinement perdurent jusqu'à la fin de juin
2. Les effets du confinement s'étendent jusqu'à la fin de l'été



¹ Voir : <https://www.loisirmunicipal.qc.ca/infocovid19/>

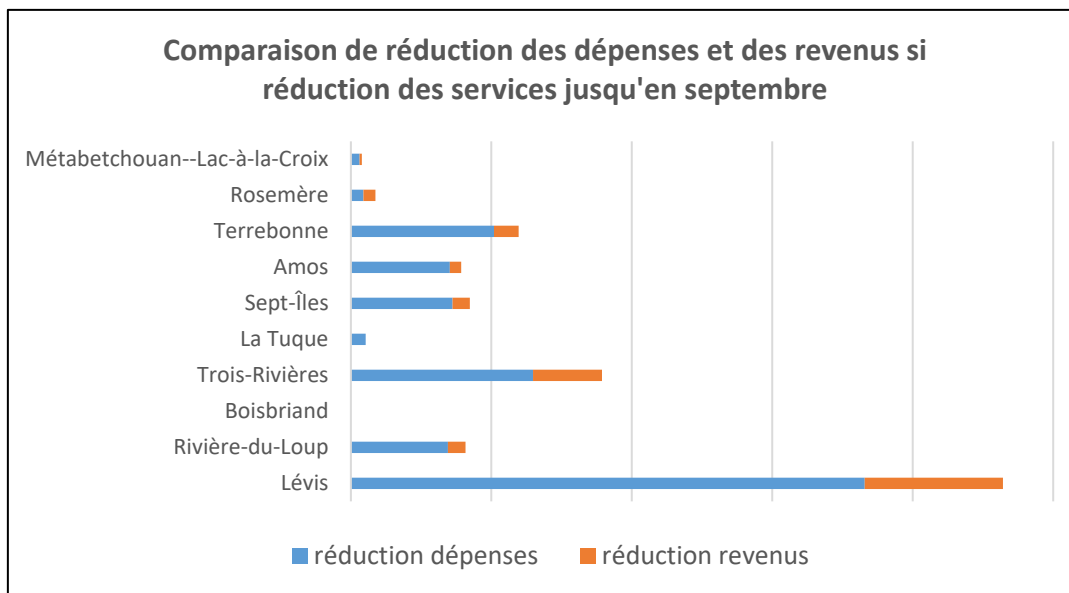
2.2 Finances municipales :

Les municipalités du Québec **dépensent** en fonctionnement plus de 2,8 milliards de dollars, dont 1,5 milliard, dans les villes de plus de 100,000 habitants (données financières 2018, MAMH) pour assurer l'offre de service en loisir, sport et culture. En moyenne, ces sommes représentent plus ou moins 13 % des charges municipales.

Sur le plan des **revenus**, les municipalités encaissent annuellement 294 millions issus de transferts et de services rendus (tarification des inscriptions aux programmes et aux activités) soit légèrement plus de 10 % des charges dans le domaine (données de 2018, MAMH). Ce pourcentage atteint 16 %, si l'on tient compte des revenus d'investissement qui ne sont pas comptabilisés dans le 294 millions.

Dans l'ensemble, les revenus couvrent en tout ou en partie les frais directs (moniteurs, professeurs, matériel périssable, etc.) des activités. Leur annulation n'a qu'un effet minime sur la capacité financière des municipalités.

Dans le scénario d'une fermeture de mars à septembre, les pertes de revenus sont de l'ordre de 90 %, par ailleurs, les dépenses peuvent être diminuées de 50 %. En tenant compte de la proportion des revenus (10 %) sur les dépenses dans les rapports financiers (MAMH, 2018), et des résultats des données obtenues des certaines municipalités illustrées dans le tableau qui suit, **on peut comprendre que sur un budget de 1000 \$, cela représente 850 \$ en diminution des dépenses et 150 \$ en perte de revenus.**



Dans le scénario où certaines activités, dont les camps de jour, pouvaient redémarrer, les revenus anticipés devraient se situer au même niveau que prévu.

En somme, la perte de revenu a peu d'impacts sur les finances municipales, bien au contraire, l'annulation des activités dégage souvent des économies.

2.3 Services publics prioritaires post confinement : le cas des camps de jour

Au-delà de l'analyse comptable, il faut rappeler que la municipalité offre à ses citoyens des services qui doivent être considérés comme essentiels à la qualité de vie comme les parcs, les piscines et les centres communautaires et culturels.

Si l'annulation de services est sans effet négatif sur les finances municipales, ces coupes peuvent affaiblir la capacité de la municipalité à répondre à des besoins prioritaires sociaux et économiques lors de la levée du confinement.

Dans le contexte actuel, les camps de jour doivent s'inscrire prioritairement comme un service essentiel puisqu'ils offrent le seul service de garde public et accessible aux parents en saison estivale.

Ce service sera fortement réclamé si les parents retournent au travail avant la réouverture des écoles en septembre. *Le retour au travail, faut-il le rappeler, a une incidence majeure sur la reprise économique* du Québec. Qui plus est, il n'est pas déraisonnable d'envisager que la demande croîtra du fait que plusieurs parents ne pourront prendre des vacances ou n'auront pas les moyens d'inscrire leurs enfants dans les d'autres services plus coûteux.

Il importe donc de préserver la capacité des municipalités de mettre en œuvre ce programme à tout moment en saison estivale.

Les camps de jour servent habituellement plus de 190,000 enfants sur quelque 1400 sites durant juillet et août.

La préparation nécessaire à la mise en œuvre des camps de jour réguliers requiert au minimum trois semaines de sorte que si, **au premier juin**, les préparatifs étaient toujours au point mort, plusieurs municipalités seraient dans l'impossibilité d'offrir ce service essentiel à la fin de juin comme elles le font habituellement. Pour leur part, les organismes de formation sont prêts et se sont adaptés à la situation. Par ailleurs, il faut envisager **une reprise plus tard durant l'été** selon les directives gouvernementales.

La mise en route tardive des camps de jour devra composer avec **le défi du recrutement**. En 2020, la pénurie d'animateurs pourrait atteindre 9 % (1452 animateurs) et 18 % en 2025 (3 206 animateurs)².

Au plan financier, on estime sur la base des rapports de l'année 2018 que la part des municipalités se situe entre **76 et 83 millions de dollars et la part des parents de 67 millions de dollars. Les villes ont contribué en général en 2018 de 40 % à 60 % des coûts.**

De même, les **piscines publiques** devront jouer leur rôle en période de chaleur estivale. La problématique touchant les piscines ressemble grandement à celle des camps de jour qui doivent garder ouvert leur processus d'embauche. L'accès aux parcs, sentiers et pistes servira l'ensemble de la population au sortir du confinement.

² Source: « Résultat essentiel : Les problèmes de main-d'œuvre menacent la croissance du tourisme » RH Tourisme Canada et Conference Board du Canada, 2016

2.4 Chaîne de production de services : maintenir la capacité de rebondir.

2.4.1 Un réseau municipal

Dans les industries et en particulier dans les PME, on fait des efforts pour les garder capables de rebondir après le confinement. Il doit en être de même pour le système de production de services publics en loisir, sport et culture.

L'offre de services des municipalités en loisir, sport et culture a des caractéristiques propres dont il faut tenir compte en vue du redéploiement des priorités et des dépenses actuelles pour lutter contre la propagation de la COVID-19.

En effet, l'offre totale de services aux citoyens en loisir, sport et culture est le résultat de l'action combinée de plusieurs OSBL et de plus d'un demi-million de bénévoles (570 000) dont l'apport équivaut à 40,000 postes ou 1,3 milliard de dollars³. Cette chaîne municipalité-OSBL- bénévoles constitue un système de production très efficace des services en loisir, sport et culture. La perte d'un maillon représente des sommes d'argent que les municipalités ne pourront combler. Il a été estimé que la contribution municipale au fonctionnement de ce système équivalait à moins de la moitié (47 %) des services rendus.

Cette offre se déploie de trois façons généralement complémentaires et simultanées :

1. En régie,
2. En partenariat (subvention, mandat et contrat) avec de nombreux OSBL
3. En sous-traitance auprès d'entreprises privées. Par exemple, dans le programme des camps de jour et les arénas, les trois modèles sont utilisés. Dès lors, la mesure d'impact financier doit respecter ce modèle de prestation de services.

2.4.2 Impact de la situation actuelle et anticipée

Dès lors, puisque le système d'offre des services dans la plupart des municipalités (camps de jour compris) inclut des partenaires OSBL, l'arrêt des transferts à ces organismes peut affaiblir cette chaîne de production de services et rendre plus coûteuse la reprise de l'offre de services. La préservation de cette chaîne est économiquement nécessaire et socialement essentielle.

Si le sondage du premier avril indique qu'à ce jour les transferts aux OSBL sont généralement soit versés, soit retenus, dans un scénario de confinement plus long incluant l'été, la perspective semble différente.

Les subventions aux projets seront généralement annulées alors que celles au fonctionnement sont maintenues dans la majorité des cas, mais annulées dans plusieurs villes. On prévoit une diminution de 68 % des transferts aux OSBL.

2.4.3 Perspectives

- Si le confinement total ou partiel est maintenu au-delà du mois de juin, il sera important de procéder à une évaluation plus poussée des effets de la diminution des transferts aux OSBL et d'envisager des mesures de « sauvetage »
- À court terme, le cas des arénas des centres communautaires et des piscines en gestion déléguée ou privée demande attention. Une évaluation plus poussée est en cours.

³ Leclerc (2014) L'étude « Le bénévolat en loisir et en sport, 10 ans après » : les résultats les plus marquants, Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir, VOLUME 12, NUMÉRO 5

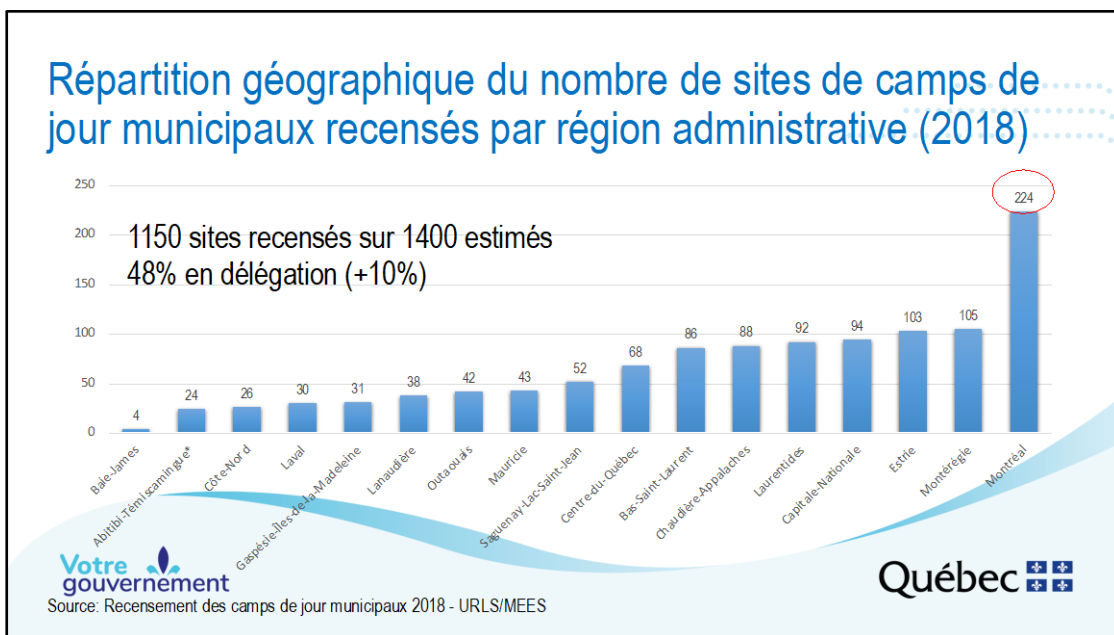
3 Appendice 1 : les camps de jour : enjeux et coûts

3.1 Un service devenu essentiel pour plus de 200,000 enfants : nature et enjeu

Dans le contexte actuel, les camps de jour doivent s'inscrire comme service essentiel puisqu'ils offrent le seul service de garde public aux parents en saison estivale.

Qui plus est, il n'est pas déraisonnable d'envisager que la demande croîtra du fait du retour au travail des parents, de la probabilité que plusieurs d'entre eux ne prennent pas de vacances ou n'aient pas les moyens d'inscrire leurs enfants dans les camps de vacances et les camps de jour privés et commerciaux, plus coûteux.

Il apparaît dès lors que les municipalités doivent être prêtes à donner ce service dès la levée du confinement et, même, envisager un service d'aide aux parents même en prolongation de confinement par une animation adaptée aux mesures de sécurité sanitaires en vigueur et probablement virtuelle en grande partie, sans oublier ceux qui n'ont pas accès à internet.



Au Québec, on estime qu'il y a 1400 sites de camps de jour municipaux et que l'offre de service se répartit presque également entre les camps de jour offerts en régie et ceux en délégation auprès d'OSBL.

Or, actuellement, un appel téléphonique à plusieurs municipalités et un sondage auprès des membres de l'Association québécoise du loisir municipal montrent que le recrutement et la formation des animateurs sont suspendus. Dans un scénario où la pandémie dure durant l'été, 7 des 8 municipalités sondées ne prévoient pas tenir une forme ou une autre de camp de jour, même en tenant compte dans leur conception d'une nouvelle forme de camp des mesures de distanciation sociale recommandées. Le montant normalement investi dans les camps de jour est parmi les dépenses les plus compressibles des services de loisir. Dans un scénario où l'on n'a pas de camps de jour, les municipalités sondées répondent pouvoir compresser 96,8 % de leurs dépenses pour ce poste. On s'aperçoit que les dépenses sont si compressibles parce que les camps ne dépendent pas d'infrastructures majeures dédiées.

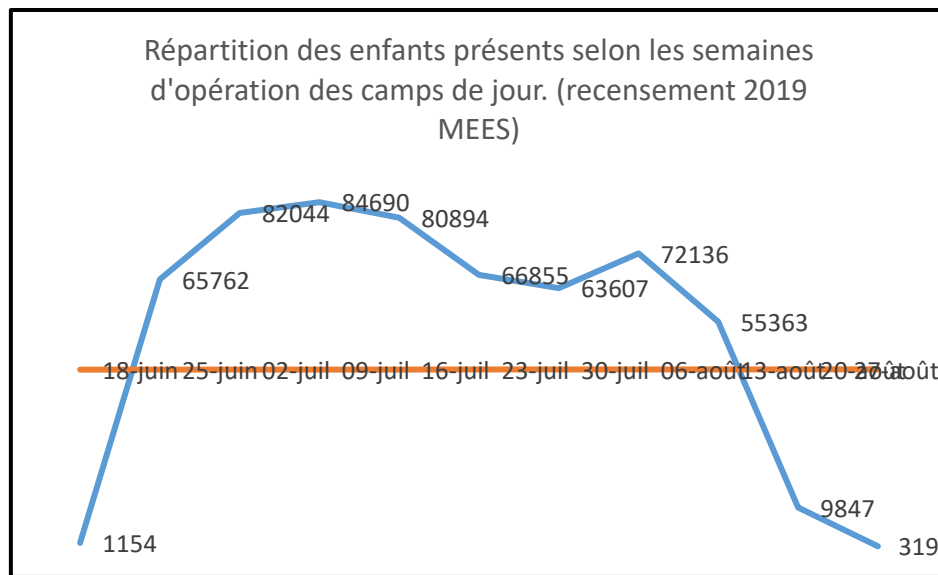
La préparation nécessaire à la mise en œuvre des camps de jour réguliers requiert au minimum de semaines (le nombre de semaines sera connu sous peu) de sorte que si à une date précise, les préparatifs étaient toujours au point mort, plusieurs municipalités seraient dans l'impossibilité d'offrir ce service essentiel.

Après vérification, les organismes de formation sont prêts et se sont adaptés à la situation.

La mise en route tardive des camps de jour devra composer avec le défi du recrutement. En 2020, la pénurie d'animateurs pourrait atteindre 9 % (1 452 animateurs) et 18 % en 2025 (3 206 animateurs)⁴.

3.1.1 Plus de 200,000 enfants

Le recensement des camps de jour à l'été 2019 mené par le Ministère l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (direction du loisir et du sport)⁵ fait voir que 190,000 enfants se sont inscrits en camps de jour municipal et que 76500 ont participé à un camp de vacances.



L'analyse de la présence hebdomadaire montre une courbe qui tient compte de la période de vacances de la fin de juillet. On peut envisager qu'à tout le moins la baisse de la courbe en juillet pourrait être moindre.

3.1.2 Des budgets à préserver

Ce service essentiel doit demeurer disponible, mais à quel prix ?

Nous ne savons pas précisément les sommes engagées par les municipalités, le cadre comptable des municipalités du Québec ne permettant pas d'isoler cette dépense. Toutefois, il est possible de dresser une estimation crédible sur la base des données disponibles.

⁴ Source: « Résultat essentiel : Les problèmes de main-d'œuvre menacent la croissance du tourisme » RH Tourisme Canada et Conference Board du Canada, 2016

⁵ Présentation PPT pour l'Association des camps de vacances du Québec (2020)

Ainsi, le recensement des camps de jour (2019) dresse les sommes payées par les parents à chacune des semaines que durent les camps de jour. En 2019, les parents ont payé en frais d'inscription **67 463 162,88 \$**.

Cette même enquête montre toutefois une très grande diversité dans les politiques de tarifications. Sur la base de la répartition des charges dans les grandes villes du Québec (Ville de Sherbrooke, Mars2020), il est possible de scénariser les coûts en jeu en camps de jour.

Scénario 1 : 33 % des villes assument 60 % des coûts, 33 % en assument 50 % et 33 % paient 40 %.

Scénario 2 : les villes paient

<i>VILLE</i>	FINANCEMENT MUNICIPAL	TARIFICATION AUX PARENTS
<i>Lévis</i>	66 %	34 %
<i>Saguenay</i>	60 %	40 %
<i>Sherbrooke</i>	58 %	42 %
<i>Québec</i>	54 %	46 %
<i>Gatineau</i>	52 %	48 %
<i>Trois-Rivières</i>	50 %	50 %
<i>Terrebonne</i>	46 %	54 %

Selon ce scénario, la facture globale aux municipalités est de **83 millions de dollars**.

4 Conclusions et recommandations

4.1 Garder active la capacité d'offrir des camps de jour à l'été 2020, signifie

- Garder en poste le personnel d'encadrement que ce soit en régie ou en impartition.
- Amorcer au plus tôt le recrutement « conditionnel » des animateurs.
- Préserver le budget alloué en 2020, pour les dépenses directes et/ou les transferts aux organismes gestionnaires des camps de jour.
- Connaître les prescriptions des autorités en santé publique.
- Scénariser une hausse de la demande.

4.2 Ne pas garder active la capacité d'offrir les camps de jour à l'été 2020 signifie :

- Des dizaines de milliers d'enfants qui resteront à la maison cet été. Dans certains cas, les parents ont la capacité financière ou autre d'organiser le temps des enfants et de les stimuler. Dans d'autres familles, ce n'est pas le cas et les enfants seront laissés à eux-mêmes. Ici, les familles plus favorisées ne seront pas affectées de la même manière que les familles moins favorisées.
- Des parents qui doivent jongler entre travail et une augmentation des obligations familiales due à une présence accrue des enfants à la maison et à un plus grand besoin d'encadrement. Les parents qui demeureront en télétravail pour mitiger les dangers d'une seconde vague devront s'occuper des enfants en travaillant. Les cas d'épuisement augmenteront et l'efficacité au travail diminuera. Certains parents auront aussi besoin d'assistance psychologique pour supporter le poids combiné de toutes ces nouvelles responsabilités.
- Les enfants vivront moins de moments de sociabilité, ce qui réduira la croissance de leurs aptitudes sociales et de leur réseau social.
- La présence accrue des enfants à la maison augmentera le déficit nature et le manque d'activité physique qu'une grande proportion des enfants vivent déjà.