

**Georges LETARTE**

**Les municipalités  
et le développement social.  
Un cas-type: les municipalités de la  
région de la Capitale-Nationale**

**Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement  
régional, de l'Est du Québec (GRIDEQ)**

**Conseil régional de concertation et de développement  
de la région de Québec (CRCDQ)**

**L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)**

La collection Cahiers du GRIDEQ est publiée par le GRIDEQ (Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional, de l'Est du Québec). Ce 24<sup>e</sup> numéro de la collection est édité par le GRIDEQ.

Les propos tenus dans cet ouvrage n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

<b>Révision et édition</b>	<b>Traitement</b>	<b>de texte</b>
<b>Jean Larrivée</b>	<b>Jean</b>	<b>Larrivée</b>
	<b>Liliane</b>	<b>Ouillon</b>

**Conception de la page couverture**  
**Richard Fournier**

**Distribution**  
**GRIDEQ**  
**300, allée des Ursulines**  
**Rimouski (Québec) G5L 3A1**  
**418-723-1986 poste 1441 ou 1440**  
**418-724-1847 (télécopieur)**  
**Courriel: [grideq@uqar.quebec.ca](mailto:grideq@uqar.quebec.ca)**  
**<http://www3.uqar.quebec.ca/grideq/>**

**Note: Le genre masculin est généralement le plus utilisé dans ce document; il inclut également le féminin.**

**ISBN 2-920270-72-9**

**Tous droits réservés © 2003**  
**Université du Québec à Rimouski (GRIDEQ)**  
**Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional,**  
**de l'Est du Québec**

## Préface de Réal Morin

Pour certains lecteurs, il n'ira pas de soi qu'un ouvrage intitulé *Les municipalités et le développement social* puisse représenter une source précieuse d'information et d'inspiration pour quiconque travaille au maintien et à l'amélioration de la santé. C'est cette conviction, pourtant, qui explique l'enthousiasme de l'Institut national de santé publique du Québec à répondre positivement à l'invitation de s'associer à l'édition de cette publication.

L'ouvrage de Georges Letarte arrive à point nommé. En effet, en avril 2002, un travail de concertation et de partenariat des directions de santé publique, du ministère de la Santé et des Services sociaux et de l'Institut national de santé publique permettait la parution de *La santé des communautés: perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*. Ce document vient confirmer l'importance pour la santé publique de conduire des actions selon une approche émergeante, adaptée aux diverses communautés et qui soutiennent les efforts déjà présents dans le milieu. La santé publique démontre ainsi concrètement qu'elle reconnaît que la santé est bien plus que l'absence de maladie mais qu'elle est liée à la capacité de l'individu d'agir dans la communauté et dans la société auxquelles il appartient. De plus, après les avancées en faveur du développement social et du développement des communautés que représentaient la *Politique de la santé et du bien-être* et les *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*, le *Programme national de santé publique*, lancé en novembre 2002, va encore plus loin dans la mobilisation des ressources de santé publique en faveur de l'adoption de ces approches.

Au moment où les instances régionales et locales de santé publique s'apprentent à mettre au point leurs plans d'actions, *Les municipalités et le développement social* propose des observations et des analyses pertinentes, issues d'un traitement rigoureux de multiples données colligées auprès de municipalités de la région de Québec. Pour les planificateurs de santé publique, autant que pour les praticiens sur le terrain, l'ouvrage de Georges Letarte constitue un complément fort utile aux sources documentaires déjà disponibles.

Enfin, il importe de souligner que l'Institut national de santé publique du Québec accorde une très grande importance au rôle des municipalités pour favoriser le développement social, comme en font foi son soutien au réseau québécois des *Villes et villages en santé* et la présence d'une unité de développement des communautés au sein de sa structure organisationnelle. Pour l'Institut, comme pour ses partenaires de santé publique, *Les municipalités et le développement social* constituera donc un outil précieux pour favoriser, partout au Québec, l'adoption de pratiques orientées vers le développement social.

**Réal Morin**, Directeur scientifique de l'Institut national de santé publique du Québec

## Préface de Josée Tremblay

Dans la région de la Capitale-Nationale, le développement social a une résonance fort positive puisqu'il est associé à une des importantes démarches de consultation et de concertation menée par le Conseil régional de concertation et développement de la région de Québec. Pour les acteurs et partenaires régionaux, il résulte d'une prise de conscience de l'insuffisance de la seule approche économique pour imaginer, soutenir et réaliser un véritable développement de la région. Voilà la plus importante des retombées de la démarche de planification du développement social menée par le CRCDQ au cours des dernières années. La recherche portant sur *Les municipalités et le développement social* rejoint cette préoccupation en mettant en évidence la diversité et le rôle du niveau local dans le développement social.

L'autre importante retombée de cette recherche c'est qu'elle a permis de raffiner notre connaissance de l'état du développement social dans notre région. Ainsi, le portrait que l'on retrouve au second chapitre de la recherche démontre que la région de la Capitale-Nationale, comme plusieurs autres au Québec, est aux prises avec des situations de pauvreté, d'«itinérance», de solitude, de manque de logements, bref: de détresse sociale; qui réclament notre attention mais bien plus, de solutions énergiques. La force de ce portrait réside dans le fait que plus qu'une simple description statistique, il représente la vision qu'en ont les partenaires régionaux puisqu'ils ont contribué à sa réalisation. La planification et le plan d'action qui en découlent ont donc recueilli une adhésion peu commune et une grande solidarité dans l'action.

La recherche met en relief l'importance du rôle des municipalités en faveur du développement social. En ce sens, elle constitue un apport de taille pour l'action que nous menons. Partenaires quotidiens du CRCDQ, les municipalités, comme elle démontre l'étude, se comportent différemment à l'égard du développement social. Leur taille, le poids démographique des jeunes qui y résident, la proximité de l'agglomération métropolitaine sont autant de facteurs qui colorent les interventions. Cette connaissance nous est très utile puisqu'elle nous permet d'adapter nos stratégies, mais aussi, et cela s'avère encore et plus que jamais nécessaire, de les convaincre de l'importance de leur implication.

Au moment où la performance économique exceptionnelle de la région fait la une de tous les grands quotidiens, la recherche qu'a réalisée monsieur Letarte vient nuancer la réalité et exprimer on ne peut plus clairement que bien qu'il soit indispensable, le progrès économique ne peut à lui seul témoigner de l'état du développement de la Capitale-Nationale. Plusieurs de nos concitoyens vivent des situations de détresse et de pauvreté qui les empêchent de participer pleinement à la vie sociale, économique, culturelle et politique de la communauté. Tant que cette situation prévaudra, il y aura du travail pour le CRCDQ. La recherche sur *Les Municipalités et*

*le développement social* nous donne les moyens d'améliorer notre action et en cela, elle est aussi contributive au développement de notre région.

**Josée Tremblay, Directrice générale du Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec (CRCDQ)**

## Table des matières

Introduction .....	10
<b>Chapitre 1: La problématique et la méthodologie</b> .....	12
1.1 Le développement social.....	12
1.2 L'évolution des politiques publiques au Québec au regard du développement social.....	25
1.3 Les acteurs du développement social au niveau régional et local....	31
1.4 Les questions de recherche.....	44
1.5 La méthodologie.....	47
<b>Chapitre 2: Le développement social dans la région de la Capitale-Nationale</b> .....	56
2.1 Le territoire.....	57
2.2 Caractéristiques territoriales, démographiques, populationnelles ....	57
2.3 Les problématiques sociales de la région de la Capitale-Nationale .	65
2.4 Les défis spécifiques de la région de la Capitale-Nationale en terme de développement social .....	83
2.5 Les caractéristiques des municipalités de la région de la Capitale-Nationale .....	84
<b>Chapitre 3: L'effort des municipalités de la région de la Capitale-Nationale dans le champ du logement social</b> 87	
3.1 Les municipalités ne contribuant pas au logement social .....	87
3.2 Les municipalités contribuant au logement social .....	88
3.3 Synthèse des observations sur le logement social .....	94
<b>Chapitre 4: L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives</b> .....	96
4.1 L'effort des municipalités dans les activités récréatives selon la taille .....	97
4.2 L'effort des municipalités dans les activités récréatives selon la richesse foncière uniformisée.....	97
4.3 L'effort des municipalités dans les activités récréatives selon l'endettement.....	98
4.4 L'effort des municipalités dans les activités récréatives selon l'importance de la population jeune .....	99

4.5 L'effort des municipalités dans les activités récréatives selon l'importance de la population âgée .....	100
4.6 L'effort des municipalités dans les activités récréatives selon l'importance de la population de faible revenu .....	100
4.7 Synthèse des observations sur les activités récréatives .....	101
<b>Chapitre 5: L'effort des municipalités dans le champ de la culture</b> .....	<b>103</b>
5.1 Les municipalités ne déclarant pas de dépenses dans le champ de la culture .....	103
5.2 Les municipalités qui contribuent à la culture.....	104
5.3 Synthèse des observations sur le champ de la culture.....	108
<b>Chapitre 6: La place du développement social dans les affectations de dépenses des municipalités</b> .....	<b>110</b>
6.1 Les municipalités de la région de la Capitale-Nationale selon leur effort financier global dans le champ du développement social ....	110
6.2 L'importance des dépenses de développement social par rapport à l'ensemble des dépenses des municipalités .....	113
<b>Chapitre 7: Discussion sur les résultats de l'analyse</b> .....	<b>116</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>122</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>128</b>

## Liste des acronymes

<b>ACFAS</b>	Association francophone pour l'avancement du savoir
<b>BAEQ</b>	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
<b>BAPE</b>	Bureau d'audiences publiques en environnement
<b>CAS</b>	Conseil des affaires sociales
<b>CCDS</b>	Conseil canadien de développement social
<b>CEGEP</b>	Collège d'enseignement général et professionnel
<b>CJE</b>	Carrefour jeunesse emploi
<b>CLD</b>	Centre local de développement
<b>CLE</b>	Centre local d'emploi
<b>CLSC</b>	Centre local de services communautaires
<b>CMQ</b>	Communauté métropolitaine de Québec
<b>CPE</b>	Centre de la petite enfance
<b>CQDS</b>	Conseil québécois de développement social
<b>CRD</b>	Conseil régional de développement
<b>CRCDQ</b>	Conseil régional de concertation et de développement de Québec
<b>CREECQ</b>	Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec
<b>CRISE</b>	Centre de recherche et d'intervention sur le suicide
<b>CSBE</b>	Conseil de la santé et du bien-être
<b>CUQ</b>	Communauté urbaine de Québec
<b>ENAP</b>	École nationale d'administration publique
<b>FRAPRU</b>	Front d'action populaire en réaménagement urbain
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modique
<b>INRS</b>	Institut national de recherche scientifique
<b>LRQ</b>	Lois et règlements du Québec
<b>MAMM</b>	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
<b>MRC</b>	Municipalité régionale de comté
<b>MSSS</b>	Ministère de la Santé et des Services sociaux
<b>MTS</b>	Maladies transmises sexuellement
<b>OBNL</b>	Organisme à but non lucratif
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ONU</b>	Organisation des Nations-Unies
<b>OPHQ</b>	Office des personnes handicapées du Québec
<b>OTA</b>	Organisme de transport adapté
<b>RMR</b>	Région métropolitaine de recensement
<b>RRSSS</b>	Régie régionale de la santé et des services sociaux
<b>SACA</b>	Secrétariat à l'action communautaire autonome
<b>SFR</b>	Seuil de faible revenu
<b>SHQ</b>	Société d'habitation du Québec
<b>STCUQ</b>	Société de transport de la Communauté urbaine de Québec
<b>VIH/SIDA</b>	Virus /syndrome d'immuno-déficience acquise



## Remerciements

Cette recherche n'aurait pu être menée à terme sans le soutien précieux de Madame Danielle Lafontaine, directrice des études avancées en développement régional à l'Université du Québec à Rimouski, qui a généreusement accepté d'en assumer la direction. Ses réflexions, suggestions et commentaires, sa disponibilité de même que sa croyance dans l'intérêt du sujet qui est l'objet de mes préoccupations m'ont permis d'approfondir ma réflexion et de structurer ma démarche de recherche selon les règles de l'art. Je la remercie de tout cœur.

Monsieur Normand Paquette, informaticien, m'a permis de surmonter mes limites dans le champ de la logique informatique. Sa contribution a été non seulement précieuse mais essentielle afin de produire la base de données et d'en extraire les informations requises à l'analyse. Je le remercie pour sa patience, sa disponibilité et son amitié. La contribution de Monsieur Bruno Doutriaux, directeur de la recherche au Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, m'a permis d'accéder à la base de données de Statistique Canada. Je l'en remercie chaleureusement.

J'ai pu compter aussi sur l'appui et le soutien technique de plusieurs personnes dont la contribution était essentielle à la conduite de cette recherche. Je remercie particulièrement Messieurs Michel Jobin et Gérard Fleurent de la Direction des finances municipales au ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Sans les nommer toutes, je ne peux passer sous silence la contribution de nombreuses personnes qui, dans des ministères divers ou organismes et municipalités de la région de la Capitale-Nationale, ont généreusement accepté de me transmettre ou de valider des informations ou encore de commenter certains aspects. Monsieur Claude Beauregard, professeur à l'École nationale d'administration publique à Québec, m'a fait de nombreuses suggestions précieuses à l'étape initiale de cette recherche. Enfin, Messieurs Serge Côté et Jean Larrivée de même que Madame Micheline Bonneau ont contribué à la préparation de la version dédiée à l'édition.

La Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec de même que le Conseil régional de concertation et de développement de Québec ont permis l'aménagement de mon temps de travail afin que je puisse mener ce projet à terme. Je remercie Monsieur Valois Malenfant, secrétaire général de la régie régionale et Monsieur Pierre Racicot et Madame José Tremblay qui se sont succédés à la direction générale du CRCDQ.

Enfin, je remercie Michel et Joel pour leur soutien qui n'a rien à voir avec la recherche et la science, mais tout avec le cœur.

## Introduction

Dans le contexte actuel de restructuration sociale et économique découlant de la mondialisation, du développement technologique et de la remise en cause du rôle de l'État, la question du développement social pour les personnes et les communautés prend une importance majeure et se pose dans des termes nouveaux. L'enjeu essentiel consiste à identifier des avenues permettant d'assurer le développement et l'épanouissement des personnes et des communautés.

Le développement social rejoint directement la question du développement local, de la décentralisation et de la régionalisation. Cette question met en évidence l'importance des communautés locales, notamment les municipalités, dans la mise en oeuvre de politiques, de services et de ressources favorisant le développement social. Comme premier lieu de l'organisation des services aux citoyens et de l'aménagement du territoire, les municipalités jouent un rôle majeur dans la qualité de vie de leur population. Or, ce rôle semble parfois peu connu ou mal apprécié devant l'importance des politiques nationales sectorielles au Québec; les municipalités ont pourtant un rôle indéniable dans l'actualisation de certaines politiques comme c'est le cas pour le logement social. Par ailleurs, l'interdépendance entre le social et l'économique joue en faveur d'interventions globales qui renforcent et intègrent les multiples facettes du développement.

La région de la Capitale-Nationale a complété un processus de planification du développement social au cours de l'année 2001, mettant notamment en évidence l'importance du palier local dans le développement social. Nous esquissons dans cette recherche les principales caractéristiques et les enjeux liés au développement social de la région. Dans ce contexte, nous avons tenté de mesurer l'implication des municipalités de la région administrative de la Capitale-Nationale du Québec dans le développement social en fonction de variables telles les caractéristiques de la population et la situation financière de ces municipalités.

Nous nous sommes particulièrement demandé dans quelle mesure les choix budgétaires des municipalités dans différents champs reliés au développement social pouvaient être influencés par des caractéristiques populationnelles et financières. Ainsi, nous nous sommes demandé, par exemple, si l'importance proportionnelle de la présence de personnes sous le seuil de faible revenu influençait le niveau d'effort des municipalités dans le logement social de même que si le poids démographique des jeunes influençait l'effort dans le champ des activités récréatives. Nous avons de même voulu vérifier s'il existait une relation entre le niveau d'effort des municipalités dans le développement social et leur niveau de richesse foncière uniformisée et d'endettement de même qu'avec leur taille.

Cette recherche nous permet de formuler des observations, questions et hypothèses de nature à mieux éclairer le débat concernant le rôle des communautés

locales dans le développement, d'autant plus que cette recherche a été conduite au moment même où le gouvernement du Québec lançait le processus de la réorganisation municipale.

Depuis lors, les municipalités qui formaient au paravant la Communauté urbaine de Québec, dans la région administrative de la Capitale-Nationale, constituent maintenant la ville nouvelle de Québec en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. La plupart des agglomérations du Québec ont aussi donné naissance à de nouvelles municipalités élargies. De même, le gouvernement du Québec a ouvert la voie à un renforcement des MRC en milieu rural et a amorcé un processus devant mener à une plus grande décentralisation depuis la tenue du Rendez-vous des Régions en novembre 2002. Dans ce contexte, la recherche est susceptible de fournir matière à réflexion dans les débats qui présideront au choix des orientations et politiques des nouvelles municipalités locales et de MRC qui sont appelées à jouer un rôle accru dans le développement des communautés.

Le lecteur est invité à prendre note que les références faites à la ville de Québec correspondent, dans cette recherche, aux anciennes limites de la ville avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

# Chapitre 1

## La problématique et la méthodologie

Ce premier chapitre est l'objet d'un survol de la question du développement social et des principaux enjeux en cause. Nous identifions les niveaux d'intervention au regard du développement social et posons la question du rôle de la gouvernance locale, plus particulièrement du rôle des municipalités québécoises, dans la recherche de solutions aux défis sociaux qui confrontent nos communautés. Notre regard se pose sur le rôle et l'action réelle des municipalités puisque de plus en plus de politiques sociales, et même économiques, mettent l'accent sur l'importance du palier local comme lieu d'intervention, de changements, mais aussi d'implication des citoyens. L'entrepreneuriat individuel ou collectif et le développement des solidarités dans les communautés sont vus comme des clefs de base dans le devenir des communautés et les municipalités constituent le premier niveau de gouvernement sur lesquels les citoyens ont une prise en ce sens. Enfin, nous présentons le projet de recherche et la méthodologie et précisons les motivations qui nous amènent à choisir la région de la Capitale-Nationale comme site d'étude.

### 1.1 Le développement social

Le concept de développement social occupe une place de plus en plus importante dans la littérature et dans l'actualité. La remise en cause des modèles traditionnels de développement dans le courant de la mondialisation et du développement technologique ramène progressivement cette préoccupation au premier plan de l'actualité dans nos sociétés qui ne savent plus comment concilier développement humain et développement économique. De nombreux auteurs comme Rosanvallon<sup>1</sup>, Petrella<sup>2</sup>, Fontan, Klein et Tremblay<sup>3</sup>, Bélanger, Sullivan et Sévigny<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Pierre, Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Nouvelle Édition Essais Seuil, 1992, 192 p.

<sup>2</sup> Ricardo Petrella, *Écueils de la mondialisation. Urgence d'un nouveau contrat social*, Montréal, Fides, 1997, 48 p.

<sup>3</sup> J. M. Fontan, J.L. Klein et D. G. Tremblay, *Entre la métropolisation et le village global*, Sainte-Foy, PUQ, 1999, 325 p.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Bélanger, Robert Sullivan et Benoît Sévigny, *Capital social, développement communautaire et santé publique. Réflexions sur l'amélioration de la santé et du bien-être de la population*, Montréal, Les éditions de l'ASPQ, 2000, 224 p.

Leseman<sup>5</sup> tracent des avenues diverses pour sortir de l'impasse actuelle où on a l'impression qu'il n'y a parfois pas d'autres alternatives au développement que celle du plus fort.

On s'interroge sur les voies de développement et les façons d'assurer la sécurité du revenu, le bien-être et la participation à la vie sociale lorsque le rythme de création de l'emploi ne suit plus celui du développement économique et que les phénomènes de concentration laissent des individus, des communautés et des régions sans espoir de prendre place dans la vie active. Les colloques et congrès, autant en économie qu'en sociologie, sciences politiques, travail social ou géographie, font place régulièrement aux questions liées au développement social. La déclaration finale du Sommet mondial pour le développement social, à Copenhague en 1995, soulignait que *«nous assistons un peu partout dans le monde à l'expansion de la prospérité pour les uns, mais malheureusement aussi à l'expansion d'une pauvreté sans nom pour les autres»*<sup>6</sup>. Enfin, l'action entreprise par le Conseil de la santé et du bien-être du Québec en 1996 par la mise en place des Forums régionaux sur le développement social a enclenché un vaste mouvement de réflexion et de participation au Québec sur cette question. Plusieurs études ont accompagné cette démarche de consultation.

### 1.1.1 Une définition du développement social

Dès 1971, le rapport Castonguay-Nepveu proposait une définition du développement social, définition reprise par le Conseil de la santé et du bien-être: *«on peut définir le développement social comme la mise en oeuvre par la société de l'ensemble des moyens propres à faire accéder chacun des membres au maximum d'épanouissement dont il est capable»*<sup>7</sup>. Il est utile de rappeler ici que l'accent est mis sur une démarche sociale proactive et non pas sur une situation découlant de soi, de même qu'elle vise les individus qui composent la société. En 1989, le Conseil des affaires sociales créait une onde de choc en publiant *Deux Québec dans Un*<sup>8</sup>, mettant ainsi en évidence l'ampleur des disparités régionales au Québec. En 1992, le Conseil des affaires sociales (CAF) récidivait par la publication de *Un Québec Solidaire*<sup>9</sup> dans lequel il posait un diagnostic sur les facteurs explicatifs des disparités régionales et présentait des avenues et conditions pour sortir de l'impasse. Le CSBE qui a relancé le débat en 1996 rappelle à ce titre que jusqu'à maintenant *«on a consacré davantage*

---

<sup>5</sup> Frédéric Leseman, «L'environnement politique et idéologique de la mesure du développement social en 1999», allocution au *Colloque sur la mesure du développement social*, CSBE, Montréal, 1999, 10 p.

<sup>6</sup> Nations-Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*, Copenhague, 1995. En ligne: [www.un.org/esa/socdev/wssd/documents/index.html](http://www.un.org/esa/socdev/wssd/documents/index.html).

<sup>7</sup> Commission Castonguay-Nepveu, cité dans Conseil de la santé et du bien-être, *La participation comme stratégie du développement social*, 1997, 119 p.

<sup>8</sup> Conseil des affaires sociales, *Deux Québec dans Un. Rapport sur le développement social et démographique*, 1989, 124 p.

<sup>9</sup> Conseil des affaires sociales, *Un Québec solidaire. Rapport sur le développement*, 1992, 182 p.

*d'énergie à la mise en place d'un filet de sécurité sociale qu'à la recherche de stratégies et de mesures actives du développement social»*<sup>10</sup>. Ces mesures, selon le conseil, viseraient essentiellement à hausser la participation des citoyens dans toutes les sphères de la vie collective et à en faire de véritables acteurs de leur propre développement et de celui de leur communauté.

L'Organisation des Nations-Unies (ONU) insiste sur la dimension multisectorielle du développement social et sur les interactions existantes entre ses diverses composantes.

*Le développement social est une démarche visant à améliorer la capacité des gens à vivre en toute sécurité et à leur permettre de participer pleinement à la société. Le développement social est indissociable de son caractère culturel, écologique, économique, politique et spirituel et ne peut être envisagé dans une perspective uniquement sectorielle*<sup>11</sup>.

Cette préoccupation de l'ONU se traduit d'ailleurs par les indicateurs de développement humain publiés par le Programme de développement de l'ONU<sup>12</sup>. Depuis le premier rapport publié en 1990, l'ONU a multiplié les indicateurs permettant de juger dans quelle mesure le développement économique sert ou ne sert pas le développement humain. Quatre indices composites plus récents ont été développés en ce sens. Ce sont l'Index sur le développement humain, l'Index sur la pauvreté, l'Index sur l'emploi et l'Index sur la situation des hommes et des femmes. Au chapitre du développement humain, l'ONU accorde la plus haute importance à la vie démocratique, à la prévention et à la gestion des crises, à la question de l'énergie et de l'environnement ainsi qu'à la lutte au VIH-SIDA.

Le Conseil québécois de développement social<sup>13</sup> (CQDS), créé en 1994, propose de prendre en compte les dimensions essentielles du développement social plutôt que de mettre l'accent sur une définition précise. Le développement social est présenté par le CQDS comme un concept pluriel comportant des dimensions éthique, économique, sociale, spirituelle, politique, culturelle et environnementale. La finalité du développement social serait d'assurer le bien-être individuel et collectif, ce qui suppose la possibilité de développer son potentiel personnel, l'autodétermination, la participation à la vie sociale et aux décisions qui affectent la destinée des personnes, l'accès aux ressources humaines et matérielles et le respect des différences. Le Conseil canadien sur le développement social (CCDS), créé pour sa part en 1920, partage une vision similaire. On constate au fil des ans que la définition du développement social se modifie progressivement dans le sens de l'inclusion des communautés comme cibles et acteurs du développement social.

---

<sup>10</sup> Conseil de la santé et du bien-être, *op. cit.*, p. 3.

<sup>11</sup> Organisation des Nations-Unies, cité par Conseil de la santé et du bien-être, *op. cit.*, p. 3.

<sup>12</sup> www.UNDP.org. en ligne.

<sup>13</sup> Conseil québécois de développement social, *Réflexion sur la notion de développement social et paramètres pour un modèle de développement multidimensionnel*, 1999, 39 p. et annexes.

### 1.1.2 Développement social et développement économique

La conjoncture actuelle augmente les écarts entre pauvres et riches et diminue la capacité de l'État à assurer la protection sociale. Elle amène aussi une nouvelle pauvreté qui n'est pas liée à la pauvreté traditionnelle et qui rejoint d'autres groupes sociaux témoignant «d'un phénomène spécifique de sociétés développées qui sont confrontées à une crise de l'intégration sociale et culturelle»<sup>14</sup> rejoignant la théorie de la myopie du marché et de l'augmentation croissante de la disqualification qui produit comme le montrent Penouil<sup>15</sup> et Vachon et Coallier<sup>16</sup>. Dans un contexte de changements rapides et de grande mouvance, il n'est pas aisé de formuler des propositions de correctifs à cette nouvelle donne.

Alors que nous avons pour habitude de prendre pour acquis que le développement social est tributaire du développement économique, nous nous rendons compte que l'économique ne suffit pas à assurer automatiquement le bien-être des personnes. On ne peut évidemment nier l'importance du développement économique, mais l'observation nous apprend rapidement que le développement économique n'assure pas d'emblée la redistribution de la richesse comme le signale Bélanger: «ce qui compte d'abord, ce n'est pas seulement le niveau de richesse atteint, ni le rythme de croissance économique, mais la redistribution de la richesse au sein de la société»<sup>17</sup>.

De fait, «il existe une tendance lourde à observer, à considérer et à analyser les problèmes qui nous touchent par le prisme du développement économique»<sup>18</sup>. Nous nous plaçons ainsi dans une sorte de position attentiste dans laquelle on espère qu'un éventuel retour de la prospérité économique nous permettra d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population et de relever plus spécifiquement celle des groupes sociaux les plus démunis. Dans l'attente, les pauvres restent pauvres, l'accès aux services demeure inégal et les phénomènes de marginalisation s'amplifient.

Cette attitude attentiste n'est plus de mise dans le contexte actuel de la globalisation des marchés qui amène des écarts grandissants entre riches et pauvres et

---

<sup>14</sup> Daniel, Cérézuelle, *Pour un autre développement social: au-delà des formalismes techniques et économiques*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996, p. 193.

<sup>15</sup> Marc Penouil, «L'espace et le développement économique: des apports de J.R. Boudeville aux interrogations contemporaines» dans H.P. Paelinck et A. Sallez, *Espace et localisation*, Paris, Economica, 1983, p. 73-93.

<sup>16</sup> Bernard Vachon et Francine Coallier, *Le développement local: théorie et pratique*, Boucherville, Éditions Gaétan Morin, 1993, 331 p.

<sup>17</sup> Jean-Pierre Bélanger, *Capital social et développement social: Une brève réflexion*, 1997, tiré à part, p. 2.

<sup>18</sup> Conseil de la santé et du bien-être, *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*, Québec, 1997, p. 2.

qui diminue la capacité d'intervenir des États nationaux dans les décisions économiques, comme le souligne Brunelle<sup>19</sup>.

D'autre part, à tous les niveaux, du local au mondial, on voit se multiplier les exemples de l'interrelation entre le social et l'économique. On se rend compte ainsi que l'éducation et la formation précèdent souvent le développement économique. À titre d'exemple, la région de la Capitale-Nationale voit sa croissance limitée dans les nouvelles technologies par l'insuffisance de main-d'œuvre spécialisée<sup>20</sup>. L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) soutient de même que «*le recul du chômage, l'augmentation de la productivité, l'amélioration de l'état de santé, l'apparition de comportements plus respectueux de l'environnement, la baisse de la criminalité et une participation plus active à la vie sociale sont tous liés à la progression du niveau d'instruction et de formation*»<sup>21</sup>.

Rodrigue souligne qu'il «*n'y a pas de phénomènes qui ne soient qu'économiques, sociaux ou politiques: ils sont tout cela à la fois*»<sup>22</sup>. On mesure de plus en plus l'interdépendance des diverses facettes de la vie collective et individuelle. Une approche écologique des situations apparaît de plus en plus nécessaire si on veut assurer les impacts voulus à nos choix et actions. Ainsi, le nouveau régime québécois d'assurance-médicaments offre l'exemple d'une bonne protection qui, dans sa première phase, a engendré des effets pervers faute d'en avoir mesuré toutes les conséquences possibles et l'impact réel pour les personnes les plus démunies qui ne peuvent contribuer *équitablement* au même titre que l'ensemble des citoyens. On peut effectivement se demander comment des citoyens démunis peuvent se payer une couverture obligatoire lorsqu'ils ne bénéficient pas du nécessaire pour payer la nourriture. Dans ce cas, le discours voulant que chacun contribue équitablement au coût du système ne tient pas compte de la réalité des plus pauvres.

Le développement social ne peut découler inéluctablement du développement économique. Si c'était le cas, les États-Unis ne détiendraient pas les taux dramatiques qu'ils connaissent au regard des inégalités de revenus et d'un certain nombre d'indicateurs de santé sociale comme le rapporte Bélanger, Sullivan et Sévigny<sup>23</sup>. Le développement social implique des actions spécifiques, complémentaires et multiples et une nouvelle vision des choses qui tient compte des retombées concrètes sur la vie des citoyens et des communautés. Cette vision trouve de plus en plus écho y compris au plan mondial; l'ONU tiendra en 2002 sa quarantième session de la Commission

---

<sup>19</sup> Dorval Brunelle, «Le bilan de la mondialisation serait plus positif si on liait l'économique et le social», *RND*, no 3, mars 1999, p. 16-28.

<sup>20</sup> Conseil régional de concertation et de développement de Québec, *Planification stratégique de la région de Québec: 1999-2004*, 2000, 202 p.

<sup>21</sup> Organisation pour la coopération et le développement économique, «Développement durable: un effort renouvelé de l'OCDE», *OECD Policy Brief*, no 8, 1998, p. 3.

<sup>22</sup> Norbert Rodrigue, *Pour une vision renouvelée du développement social: éléments de réflexion*, notes de conférence, 1997, p. 11.

<sup>23</sup> Jean-Pierre Bélanger, Robert Sullivan et Benoît Sévigny, *op. cit.*, p. 24-26.



pour le développement social sous le thème de l'intégration des politiques sociales et économiques<sup>24</sup>.

### 1.1.3 Le développement social au cœur des préoccupations publiques

L'action du Conseil de la santé et du bien-être a remis dans l'actualité les préoccupations liées au développement social. Les forums régionaux et locaux organisés dans toutes les régions du Québec au cours de l'année 1997 ont été des occasions de faire le bilan de l'état du développement social dans les régions du Québec et, en l'espace de cinq ans, les Conseils régionaux de développement ont intégré les préoccupations de développement social dans les planifications stratégiques régionales. Certaines régions, telles Lanaudière, la Mauricie et la Capitale-Nationale, ont été jusqu'à signer des ententes spécifiques avec le gouvernement du Québec, ententes portant sur la mise en œuvre de certains objectifs en développement social.

S'il y a relance du débat, le CSBE n'en est pas l'unique porteur de dossier. Le Conseil canadien de développement social, le Conseil québécois de développement social, le réseau de la santé publique, Solidarité rurale, les organismes communautaires agissent constamment pour rappeler les enjeux.

Le débat a cependant augmenté d'un cran, porté par le contexte actuel de la mondialisation. La tenue récente du Sommet des Amériques à Québec a été une occasion unique de sensibilisation, de réflexion et d'action en faveur des préoccupations de développement social. Si le thème de la globalisation des marchés était de fait ou était perçu comme la préoccupation unique des dirigeants des Amériques et des membres du G8, l'agenda s'est modifié sensiblement de puis<sup>25</sup>. Nonobstant les opinions divergentes sur les motivations des chefs d'État à multiplier les déclarations en faveur des préoccupations de développement social, ils n'en demeurent pas moins que ces dernières soulignent l'importance d'inclure dans les négociations en cours les préoccupations touchant la lutte à la pauvreté, l'éducation, la démocratie, la protection de l'environnement.

Ces enjeux de meurent essentiellement les mêmes tant au niveau local que national ou mondial. Le courant vers l'intégration économique et la globalisation des marchés ainsi que la multiplication des échanges et des communications font de ces enjeux des enjeux étroitement liés entre eux. Aucune communauté ne peut vivre en vase clos. La multiplication des interdépendances appelle à une vision globale et à des actions mieux intégrées. Voyons maintenant quels sont les principaux enjeux liés au développement social.

---

<sup>24</sup> [www.unorg./esa/socdev/csd/2002.htm](http://www.unorg./esa/socdev/csd/2002.htm).

<sup>25</sup> «La pauvreté au centre de l'agenda du G8», *Le Soleil*, 18 juillet 2001.

### 1.1.3.1 Les enjeux relatifs à la citoyenneté

Dans la perspective que nous venons de décrire, le développement social devient prioritairement une question d'appropriation qui a pour but «*la réalisation des potentialités de chaque collectivité (et) la réduction des écarts du développement*»<sup>26</sup>. Cette quête ne prend toutefois tout son sens que dans la mesure où elle permet l'inclusion, l'actualisation et la participation sociale des membres des diverses collectivités, rejoignant les préoccupations reliées à la démocratie.

Le développement social n'a rien à voir avec les sociétés où le pouvoir est concentré dans les mains de quelques-uns ou d'une seule classe sociale. Au contraire, il a tout à voir avec la participation active des citoyens. La Banque mondiale<sup>27</sup> elle-même souligne l'importance d'assurer les conditions permettant de développer la confiance des citoyens en multipliant les liens, les réseaux de soutien et les interactions faisant en sorte que ces derniers participent activement au développement et au dynamisme des communautés.

Bélanger indique que «*la décentralisation et la démocratie fonctionnent mieux dans les communautés où le niveau de capital social est le plus élevé*»<sup>28</sup>. Par capital social, Bélanger réfère à «*la qualité du tissu social, à la densité des réseaux sociaux, à la coopération et à la collaboration qui existent dans une communauté*»<sup>29</sup>. Ce meilleur fonctionnement ne peut cependant se limiter à une démocratie de représentation; la démocratie doit être vivante dans la vie quotidienne et alimenter le grand forum de discussion auquel les Grecs réfèrent par le terme de démocratie. Animer les débats publics en vue de dégager les valeurs et orientations privilégiées par une communauté, appliquer le principe de la subsidiarité en ramenant les décisions au niveau le plus apte à les exercer et le plus près des citoyens, décentraliser les organisations, soutenir le développement des communautés locales, telles sont les avenues qui contribuent au développement d'une société où la participation n'est pas un artifice servant à justifier des décisions déjà prises, mais bien une croyance et une pratique réelles. Des citoyens qui ont conscience de contribuer à l'orientation et à la prise de décision, qui peuvent agir localement, qui se sentent reconnus et valorisés ne peuvent que renforcer leur propre estime et leur confiance en eux-mêmes et en leur communauté.

La participation s'impose comme une condition nécessaire au développement. Elle devient une voie d'accès à la création des solidarités collectives nécessaires en vue de trouver des solutions aux problèmes complexes auxquels sont confrontées les communautés. Il serait faux de la voir seulement comme «*un moyen pour résoudre les*

---

<sup>26</sup> Bruno Jean, «La région sous le regard sociologique: la construction sociale du fait régional» dans M.U. Proulx, *Le phénomène régional au Québec*, Ste-Foy, PUQ, 1998, p. 152.

<sup>27</sup> The World Bank Group, *What is social capital?* [www.worldbank.org/poverty/scapital/whatcs.htm](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/whatcs.htm), 1998, 4 p.

<sup>28</sup> Jean-Pierre Bélanger, *op.cit.*, p. 7.

<sup>29</sup> Jean-Pierre Bélanger, Robert Sullivan et Benoît Sévigny, *op. cit.*, p. 34.

*difficultés de gouvernance vécues par l'État. Il faudrait la penser comme une façon de redéfinir les rôles respectifs de l'État, de la société civile, des communautés et des personnes; il faudrait la penser comme un levier pour faire émerger une vision renouvelée du développement social*<sup>30</sup>.

La question de la participation sociale des citoyens pose cependant un problème majeur quand «avoir ou ne pas avoir d'emploi demeure le premier et principal vecteur de la qualification sociale ou de la disqualification sociale»<sup>31</sup>. Dans le contexte actuel de diminution et de précarisation de l'emploi, on constate de plus en plus l'isolement et la marginalisation des personnes qui ont perdu leur référence essentielle quant à leur définition du rôle de citoyen actif. Favreau et Fréchette mettent en évidence comment «l'exclusion devient... une pente douce vers un faible sentiment d'appartenance sociale et finalement une citoyenneté de seconde zone ou passive de plus en plus concentrée dans des communautés locales en déclin»<sup>32</sup>.

### **1.1.3.2 Les enjeux relatifs à la lutte à la pauvreté**

Toutes les personnes pauvres ne sont pas des exclues, mais il faut comprendre que la pauvreté qui dure, celle qui s'installe à demeure sans espoir de retrouver une participation active à la vie économique, engendre un processus qui mène de la précarisation à l'exclusion, en passant par la marginalisation comme le souligne Ouellet (1995) dans un rapport préparé à l'intention de Centraide-Québec. La pauvreté a ainsi des conséquences sur les individus et en arrive à provoquer, *chez les individus et les groupes qui en sont affectés, une diminution des capacités à assumer des responsabilités et à s'acquitter des attentes que le reste de la société place sur eux. Ce point de vue est à mettre en parallèle avec les accusations d'irresponsabilité dont les personnes économiquement défavorisées seront, par la suite, implicitement ou explicitement l'objet*<sup>33</sup>.

Dans ce rapport, Ouellet montre comment notre société a développé des «double-standard» et juge négativement les personnes pauvres, leur déniaient leur citoyenneté et les condamnant d'avance à la marginalisation et à l'exclusion. À titre d'exemple, il mentionne la pénalité imposée aux prestataires du revenu lorsqu'ils

---

<sup>30</sup> Nobert Rodrigue, *op.cit.*, p. 14.

<sup>31</sup> Paugam cité dans Louis Favreau et Lucie Fréchette, *Pauvreté urbaine et exclusion sociale: pistes de renouvellement du travail social auprès des personnes et des communautés locales en difficulté*, Hull, GÉRIS-UQAH, recherche no 5, 1996, p. 7.

<sup>32</sup> Louis Favreau et Lucie Fréchette, *Pauvreté urbaine et exclusion sociale: pistes de renouvellement du travail social auprès des personnes et des communautés locales en difficulté*, Hull, GÉRIS-UQAH, 1996, p. 8.

<sup>33</sup> Hector Ouellet et coll., *Les exclus du partage: la pauvreté*, Centre de recherches sur les services communautaires, Université Laval, 1995, p. 8.

partagent un logement<sup>34</sup> alors que ce comportement est associé à la débrouillardise chez les étudiants. Le même exemple est repris par la Conférence des régies régionales du Québec indiquant comment notre régime de dernier recours maintient lui-même une perception négative et des normes punitives pour les plus démunis<sup>35</sup>.

La pauvreté présente de plus en plus un visage collectif par sa concentration, entre autres dans les quartiers urbains. Ces quartiers, mais aussi des régions vivent actuellement des processus de destruction sociale qui privent les plus pauvres de l'accès à des ressources de base et les exposent davantage à des situations indésirables, comme la violence et la criminalité. «*La pauvreté urbaine est en premier affaire de quartier où des facteurs macro-économiques se conjuguent avec des facteurs plus spécifiquement locaux pour structurer ou déstructurer des milieux*»<sup>36</sup>. Les communautés qui elles-mêmes deviennent marginales ne peuvent exercer leur rôle de soutien et ce sont les communautés aus si qui doivent faire l'objet d'actions visant à les redynamiser; on ne peut plus «*envisager les interventions en faisant abstraction de l'environnement où se trouvent les individus*»<sup>37</sup>. On ne peut considérer cette question sous l'angle de la seule approche individuelle qui constitue une lecture épidémiologique<sup>38</sup> de la réalité des personnes pauvres et ne tient pas compte de la vie concrète, quotidienne, des interactions dans une communauté qui s'appauvrit globalement. Il s'agit aussi, comme le souligne Favreau, Lachapelle et Chagnon<sup>39</sup> de mettre en place des approches connues en organisation communautaire pour que les personnes exclues elle s-mêmes s'impliquent dans la prise en charge de la résolution des situations collectives qui posent problème.

### 1.1.3.3 Les enjeux en matière de bien-être

L'existence d'une Politique de santé et bien-être<sup>40</sup> au Québec a sensibilisé davantage les citoyens aux questions reliées au développement social. Non seulement cette politique retient que la lutte à l'exclusion sociale et la lutte à la pauvreté sont les fondements essentiels des actions qui visent à améliorer les conditions de vie et la santé, mais la Loi sur la santé et les services sociaux elle-même « *vise plus particulièrement à agir sur les facteurs déterminants pour la santé et le bien-être et*

---

<sup>34</sup> Le lecteur prendra note que le ministère de la Solidarité sociale a amorcé un processus de radiation progressive de cette mesure auprès de certaines clientèles.

<sup>35</sup> Conférence des régies régionales de la santé et des services sociaux, *Le soutien du revenu: pour un appui intense et collectif fondé sur la confiance. Mémoire sur le projet de loi 186*, relié, 1998, p. 8.

<sup>36</sup> Louis Favreau et L. Fréchette, *op. cit.*, p. 9.

<sup>37</sup> Benoît-Paul Hébert et Pauline Gingras, «La pauvreté, plus qu'une question de revenu» dans CSBE, *La participation comme stratégie de renouvellement du développement social*, 1997, p. 21.

<sup>38</sup> L. Favreau et L. Fréchette, *op. cit.*, p. 2.

<sup>39</sup> L. Favreau, R. Lachapelle et L. Chagnon, *Pratiques d'action communautaire en CLSC: acquis et défis d'aujourd'hui*. Sainte-Foy, PUQ, 1994, 234 p.

<sup>40</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *La politique de la santé et du bien-être*, 1992, 192 p.

rendre les personnes, les familles et les communautés plus responsables à cet égard par des actions de prévention et de promotion»<sup>41</sup>. L'étude américaine de Kawachi et ses collaborateurs a d'ailleurs mis en évidence que «the degree of income inequality in a given society is strongly related to the society's level of mortality»<sup>42</sup>. Au Québec, l'écart d'espérance de vie est de neuf ans entre les hommes des milieux les plus et les moins défavorisés; cet écart est de moins de trois ans pour les femmes<sup>43</sup>.

La Politique de santé et de bien-être rappelle que la santé des individus n'est pas liée qu'à leur héritage génétique. Elle met en évidence le fait que «la pauvreté fait courir un double risque: être soumis à un grand nombre d'événements stressants, et les ressentir plus durement. Elle note une relation entre l'insatisfaction face à la vie sociale et un indice élevé de stress»<sup>44</sup>. Or, le stress contribue largement à la détérioration de la santé. La Politique souligne par ailleurs que «la qualité du réseau social (aurait) un effet immunitaire sur l'individu... elle (amoindrirait) les symptômes provoqués par les difficultés d'adaptation découlant d'un événement stressant»<sup>45</sup>. La santé et le bien-être sont largement tributaires des conditions de vie des citoyens. La qualité et la salubrité de l'habitat, la sécurité du voisinage, l'absence ou la présence de polluants dans l'environnement, l'accès aux services et aux moyens de s'affirmer et de se valoriser par les loisirs et la culture, tous ces éléments participent à la définition de ce qui fait la qualité de vie et contribuent à la santé et au bien-être. Les orientations ministérielles<sup>46</sup> rappellent constamment que la santé est intimement liée aux déterminants sociaux.

Il n'est pas étonnant que le Conseil de la santé et du bien-être ait pris l'initiative de mettre en place les Forums sur le développement social, considérant qu'on ne parviendra jamais à atteindre les résultats visés par la Politique de santé et de bien-être par une action sectorielle seulement et en laissant pour compte les enjeux du développement social et économique. On doit comprendre finalement que le développement social nous interpelle au plan des valeurs collectives que nous poursuivons et que seule une telle vision globale nous rapprochera de nos objectifs de croissance et de développement des individus et des communautés.

---

<sup>41</sup> Assemblée nationale du Québec, *Loi sur la santé et les services sociaux*, 1996.

<sup>42</sup> Ichiro Kawachi et coll., «Social Capital, Income Inequality, and Mortality», *American Journal of Public Health*, septembre 1997, vol. 87, no 9, p. 1491.

<sup>43</sup> Robert Pampalon et Guy Raymond, INSPQ-MSSS, *Un indice de défavorisation pour la planification de la santé et du bien-être au Québec*, 2000, texte non diffusé soumis pour publication, 29 p. et tableaux.

<sup>44</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, *op. cit.*, p. 20.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>46</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Priorités nationales de santé publique 1997-2002*, 1997, p. 27-28.

#### 1.1.3.4 Les enjeux en matière d'environnement

Le contexte de la mondialisation contribue à accroître les inquiétudes relativement aux impacts environnementaux attribués à la production intensive et massive. Lors d'une intervention récente<sup>47</sup>, l'ancien premier ministre et expert en environnement Pierre-Marc Johnson soulignait que le contexte de la mondialisation fragilise les acquis bien qu'il offre des opportunités de hausser la coopération entre les États autour d'objectifs communs de protection. Le développement des technologies crée aussi constamment de nouveaux défis tels le développement des OGM et leurs effets potentiels sur la santé des populations<sup>48</sup>.

Ces questions ne concernent pas que les paliers supérieurs de gouvernements. Les citoyens comme consommateurs ont une prise directe sur la pollution; ils contribuent par les choix qu'ils font à encourager ou décourager des comportements et des modes de production plus ou moins générateurs de pollution. La protection de la nappe phréatique revient constamment à l'ordre du jour et l'intérêt des États-Unis pour les réserves d'eau canadiennes suscite des débats dans les médias. L'activité industrielle n'est cependant pas la seule à menacer potentiellement la qualité de l'eau et de l'air et conséquemment la santé des citoyens. Les citoyens eux-mêmes contribuent à détériorer leur environnement par des comportements ayant des impacts négatifs sur leur environnement. Ainsi, l'utilisation abusive des pesticides en milieu urbain cause annuellement de nombreux cas d'intoxication particulièrement chez les enfants<sup>49</sup>. La mondialisation ne peut être imputable de tous les maux et l'action locale s'impose elle aussi afin de préserver la qualité des milieux de vie et éviter des conséquences fâcheuses sur la santé des personnes. Les municipalités peuvent aussi jouer un rôle important à cet égard comme vient de le confirmer un jugement récent de la Cour suprême du Canada<sup>50</sup> sur la question de la réglementation des pesticides.

Le développement social ne peut ignorer l'importance de la question environnementale qui est au cœur de la qualité de vie des individus et des communautés.

#### 1.1.4 Les défis actuels

Les défis actuels dépassent ainsi les enjeux traditionnels du développement. En présence d'un nouveau modèle économique qui a tendance à créer de plus en plus

---

<sup>47</sup> Pierre-Marc Johnson, «Pour un meilleur équilibre entre le commerce et l'environnement», *Le Devoir*, 15 avril 2001.

<sup>48</sup> Michel Béclair, «Mondialisation: la table est mise, mais pour qui?», *Réseau*, Université du Québec, printemps 2001, p. 13-21.

<sup>49</sup> Centre de santé publique de Québec, *Profil de santé environnementale de la région de Québec*, Beauport, 65 p.

<sup>50</sup> Jean-François Cliche, «Usage de pesticides: double victoire pour Hudson», *Le Soleil*, 29 juin 2001.

d'exclus, comment peut-on assurer le maintien des capacités des individus et des communautés, comment peut-on assurer leur pleine participation à la vie sociale et économique, comment peut-on maintenir leur rôle, leur reconnaissance et leur valorisation?

Cérézuelle<sup>51</sup> souligne que la réflexion sur le développement social tirera profit à se dégager du paradigme économique traditionnel pour créer de nouvelles formes d'insertion et de participation sociales. L'économie ne se résume pas à la seule dimension marchande et il faudra examiner de plus en plus sérieusement des questions autres comme celle de la mise en place d'un revenu de citoyenneté qui viendrait reconnaître la multiplicité des formes de participation au développement collectif. Cérézuelle rappelle d'ailleurs que le registre des ressources non marchandes est large et qu'il a toujours été sous-estimé, affirmation qui, en référant aux travaux de Favreau<sup>52</sup>, perd un peu de sa vérité à la suite du développement de l'économie sociale. Encore là, le seul accès à des mesures de participation sociale risque de ne pas être suffisant si cette participation n'est pas soutenue et valorisante. Des expériences de programmes d'insertion au travail, comme celle développée par l'organisme communautaire Le Pignon bleu dans la Basse-Ville de Québec, montrent bien que des personnes exclues depuis une longue période de temps doivent souvent se réapproprier un certain nombre d'habiletés sociales pour maintenir leur participation.

Augmenter le revenu des citoyens les plus démunis demeure certes un objectif prioritaire non seulement pour répondre à leurs besoins essentiels, mais pour leur redonner la possibilité d'exercer des choix et de retrouver des moyens pour participer à la vie sociale. Pour Hébert et Gingras cependant, *«il n'est pas sûr que cela suffise pour redonner l'estime de soi et la confiance en ses moyens, pour remplacer ou renouer les contacts perdus ou, plus difficile encore, créer ceux que l'on a jamais eus»*<sup>53</sup>.

Comme on l'a vu précédemment, la notion de réseaux est fondamentale pour assurer l'insertion sociale et la participation. Nombre de personnes ne profitent même pas de services étatiques ou communautaires qui leur sont accessibles parce qu'ils ne les connaissent pas ou les craignent, tellement ils se perçoivent comme citoyens de seconde zone. C'est ici que les réseaux interviennent pour informer, accompagner, soutenir, intégrer les personnes. Une démarche de développement social ne peut se concevoir sans des actions qui *«visent à briser l'isolement et à construire ou reconstruire les solidarités sociales... comme amortisseurs pour les chocs individuels et sociaux»*<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Daniel Cérézuelle, *Pour un autre développement social: au-delà des formalismes techniques et économiques*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996, 218 p.

<sup>52</sup> Notes prises lors de l'allocution de Louis Favreau lors de la Rencontre de lancement de la démarche de planification du développement social de la région de la Capitale-Nationale, le 26 novembre 1999.

<sup>53</sup> Benoît-Paul Hébert et Pauline Gingras, *op. cit.*, p. 20.

<sup>54</sup> Hector Ouellet et coll., *op. cit.*, p. 59.

La participation sociale des citoyens passe donc non seulement par un revenu décent et le développement des compétences personnelles, mais par l'appartenance à des réseaux sociaux dont la fonction va aussi à retourner à la personne une image positive d'elle-même. La participation sociale a pour fonction de reconnaître la valeur intrinsèque de chaque personne et son droit d'exercer sa citoyenneté. Elle permet à un individu d'accéder à un certain niveau de contrôle sur sa vie et d'exercer des choix. Elle contribue à renforcer le tissu social des communautés et à les rendre davantage résilientes, c'est-à-dire mieux en mesure de faire face aux situations difficiles et de s'adapter.

Bien que la question du développement social concerne l'ensemble des citoyens, il faut rappeler ici que les mieux nantis disposent généralement de ressources et de réseaux sociaux qui favorisent et facilitent l'apprentissage, l'insertion sociale et l'intégration à l'emploi. À moins de vouloir vivre dans une société où l'exclusion est acceptée comme un fait acquis et normalisé, les interventions de développement social ne peuvent que viser à diminuer les écarts et à rendre un peu plus égales les possibilités de réalisation et de contribution des individus à la vie collective. En ce sens, le développement social nous renvoie directement à la question de l'égalité des chances que la société offre ou non à chacun de ses membres.

Ces défis doivent être mis en contexte. La société québécoise a en effet résisté pour une large part au courant néolibéral et l'État continue à jouer un rôle central en vue de favoriser l'inclusion de tous les citoyens et citoyennes à la vie économique, sociale et culturelle. La critique de l'État-Providence<sup>55</sup> et le discours sur la régionalisation<sup>56</sup> se conjuguent cependant pour mettre en évidence les limites de l'action des politiques centralisées et remettre au premier rang le rôle des collectivités locales dans le développement social. Nous aborderons cette question de plus près dans le prochain chapitre. Mentionnons cependant que le débat actuel sur le regroupement des municipalités ramène toute la question du rôle que les municipalités peuvent exercer dans le développement économique et social. Il nous apparaît en effet que les municipalités peuvent agir de façon structurante dans le développement social. À titre d'exemple, rappelons que l'aménagement du territoire contribue fortement à structurer l'organisation de la vie des communautés, notamment à faciliter ou au contraire à limiter les échanges sociaux, ou encore à réduire ou à augmenter la criminalité et la sécurité publique. L'absence ou la présence de transport en commun peut contribuer fortement au maintien ou au dépérissement particulièrement pour les communautés en milieu rural. L'accès aux activités récréatives et culturelles augmente la qualité de vie et contribue fortement au développement optimal des personnes et à leur intégration sociale. La présence du logement social contribue à limiter les effets de la pauvreté et

---

<sup>55</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

<sup>56</sup> Conseil des affaires sociales, *op. cit.* Voir aussi Pierre Bérubé, *L'organisation territoriale du Québec: dislocation ou restructuration?* Québec, Les Publications du Québec, 1993, 172 p.

Conseil de la santé et du bien-être, *L'appropriation par les communautés de leur développement*, 52 p.



peut aussi, selon les formes d'organisation qu'on lui donne, devenir une pierre d'assise importante à l'intégration à la vie de la communauté, au développement de l'entraide et à une plus grande participation sociale. Toutes ces questions relèvent des municipalités et nous verrons plus loin et de façon plus précise, en décrivant le portrait du développement social de la région de la Capitale-Nationale, comment ces questions et celles qui y sont liées contribuent à structurer le développement social.

Reste à savoir dans quelle mesure les communautés, qu'elles soient plus ou moins nanties, se préoccupent du développement social de l'ensemble de leurs citoyens et surtout de constater quel est leur niveau de sensibilité à l'égard de ceux et celles que la vie favorise moins.

## **1.2 L'évolution des politiques publiques au Québec au regard du développement social**

Le développement social prend assise entre autres sur les politiques publiques. Un effort majeur a été consenti au Québec depuis les années cinquante. Nous en traçons ici un survol rapide pour situer l'évolution des ces politiques, mieux en comprendre la portée et cerner le rôle joué par les communautés locales.

### **1.2.1 Le Québec d'avant la Révolution tranquille**

Le Québec du milieu du 20<sup>e</sup> siècle se caractérise par deux grands traits caractéristiques soit le maintien du discours agriculturiste et l'industrialisation centrée sur l'exploitation des ressources naturelles par la grande industrie capitaliste anglophone. Le discours agriculturiste se voulait investi de la mission de sauver le peuple canadien-français et catholique par l'attachement à la terre et le contrôle social exercé par la communauté et les institutions. Ces institutions, prises en charge par l'Église assuraient l'éducation, les soins de santé et les services sociaux, davantage associés aux services aux indigents à l'époque. La fonction de développement social est essentiellement une fonction relevant de l'Église. Simultanément, l'industrialisation était soutenue par le gouvernement provincial afin d'enrichir la province et de hausser le niveau de vie. Cependant, selon Harvey<sup>57</sup>, le gouvernement provincial d'alors n'a pas de vision d'ensemble de son développement et s'en remet uniquement aux initiatives du secteur privé et à celles de l'Église pour répondre au champ du social. Le développement coopératif s'est toutefois largement implanté et illustre de façon exceptionnelle le développement de l'idée d'une prise en charge de son développement par la société civile. Dans tous les secteurs où il s'est implanté, le développement de la

---

<sup>57</sup> Fernand Harvey, «La question régionale au Québec», *Revue d'études canadiennes*, vol. 15, no 2, 1980, p. 74-87.

coopération au Québec a poursuivi des objectifs de mieux-être de ses membres et non pas le seul accroissement du capital.

Ce n'est qu'à la fin des années cinquante et surtout au début des années soixante que l'État québécois s'est véritablement doté de politiques visant le développement global de la société, en agissant à la fois sur l'économie, l'éducation, la santé et les services sociaux, le développement régional.

### **1.2.2 L'État développeur et la mise en place des politiques sectorielles**

La Révolution tranquille a placé l'État au cœur de la transformation de la société québécoise. Les partis politiques qui se sont succédé au pouvoir ont tous œuvré dans le sens du renforcement de l'État comme levier du développement de la société québécoise. De la mise sur pied d'une fonction publique de haut niveau à la création de ce qu'on souhaitait devenir des moteurs de développement industriel (Sidbec-Dosco, Société de développement de la Baie-James, Parc industriel de Bécancour, Caisse de dépôt et de placement), en passant par la création des instruments du savoir (création du ministère de l'Éducation, réforme scolaire, création des cégeps et mise en place du réseau de l'Université du Québec) et la mise en place de politiques sociales (sécurité du revenu, étatisation et renforcement des services de santé et des services sociaux), l'État a été véritablement le maître-d'œuvre de la reprise en main de son développement par la société québécoise.

Cet effort s'est traduit par la création d'un important appareil bureaucratique qui a engendré des effets pervers. La critique de l'État-providence<sup>58</sup> rejoint en tout point celles formulées au fil des ans et reprises par les partis politiques eux-mêmes: anonymat de l'appareil, incohérences administratives, lourdeur et allongement des délais, centralisation de la prise de décision, perte de la perspective d'ensemble, inadaptation aux situations régionales et locales.

Les politiques sectorielles se sont multipliées au cours de cette période, parfois à un rythme effréné. La réforme scolaire a fait place à deux nouvelles réformes sous la gouverne des ministres Ryan et Marois/Legault. La sécurité du revenu, destinée d'abord en priorité à une clientèle de personnes dites inaptes au marché du travail, est devenue un programme de derniers recours pour des personnes aptes au travail. La loi et la réglementation ont été modifiées à diverses reprises en vue de faciliter l'insertion à l'emploi des personnes aptes et de réduire les coûts. Dans le secteur de la culture, des communications, du loisir et des sports, des programmes d'aide ont été développés; de nombreux organismes et institutions ont été créés: musées et centres d'interprétation, unités régionales de loisirs et sports, soutien aux médias communautaires, TéléQuébec, conseils régionaux de la culture.

---

<sup>58</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

En santé et services sociaux, le réseau des centres locaux de services communautaires (CLSC) s'est implanté à la grandeur du Québec, les directions de santé publique ont été mises en place, l'assurance-médicaments assure une couverture à l'ensemble des Québécois et les politiques et plans d'action se sont multipliés. Citons la lutte contre la violence faite aux femmes, la prévention des MTS et du VIH/ SIDA, l'accès à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse, le programme *Naître égaux et grandir en santé*, le soutien aux organismes communautaires, le soutien aux personnes handicapées avec la création de l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ) et combien d'autres.

La question des droits sociaux a aussi été l'objet d'une attention soutenue par les gouvernements par l'adoption de la Charte québécoise des droits et libertés, la révision du Code civil, la lutte contre le sexisme, la reconnaissance des droits des gays et lesbiennes, la valorisation de l'apport de l'immigration et la mise en place du programme d'indemnisation des victimes d'actes criminels. Des programmes de soutien en vue de favoriser l'accès au logement ont aussi été mis en place. Une politique familiale a été développée.

Il s'agit ici d'un rappel limité des nombreuses initiatives de l'État, rappel qui illustre bien la diversité des champs d'intervention.

Ces politiques sectorielles et les actions spécifiques entreprises simultanément pour soutenir la lutte aux disparités régionales, notamment dans le cadre des Sommets économiques régionaux, ne datent que des années soixante. Dans le contexte des *trente glorieuses*, des progrès considérables ont été accomplis notamment en termes de développement des infrastructures et d'accès aux services. Rappelons simplement que le niveau de scolarité a été considérablement haussé au Québec, la mortalité périnatale a diminué, l'espérance de vie a augmenté et l'accès à la culture est devenu une réalité en dehors des grands centres comme Montréal et Québec. Des organismes de soutien au développement régional ont été mis en place.

Les politiques sectorielles demeurent l'objet de critiques sévères. Sous la responsabilité de nombreux ministères et organismes, ces politiques souffrent d'une absence de coordination, tiennent trop souvent peu compte de la perspective globale, des interactions entre les problématiques et des réalités concrètes du terrain. À titre d'exemple, le Rapport Bouchard<sup>59</sup> a abondamment illustré comment les interventions visant la réduction de la négligence parentale et des troubles du comportement passent à la fois par une intervention sociale, éducative et économique. Trop souvent, un individu ou une famille bénéficiaire de services est le lieu d'interventions multiples non coordonnées et même contradictoires entre elles. Pour l'OCDE, «*les services classés dans des catégories étroites ne peuvent plus répondre aux besoins*»<sup>60</sup>, les

---

<sup>59</sup> Groupe de travail pour les jeunes (Rapport Bouchard), ministère de la Santé et des Services sociaux, *Un Québec fou de ses enfants*, 1991, 179 p.

<sup>60</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Des services efficaces pour les enfants et familles à risque*, Paris, 1996, p. 16.

services doivent être intégrés et décentralisés pour gagner en efficacité. La solution aux difficultés vécues par les individus et les communautés, si elle se trouve à des paliers multiples, doit d'abord miser sur le développement local selon Favreau et Fréchette<sup>61</sup>.

Les critiques ont été similaires dans le secteur économique où la multiplicité des programmes engendre des zones d'incohérence.

Enfin, les politiques sectorielles centralisées sont vues par certains, tels Rosanvallon<sup>62</sup>, comme des vecteurs de la désresponsabilisation des individus, des communautés et de la société civile.

Face à ces critiques, le Québec a cependant résisté à la tentation du discours néolibéral voulant limiter fortement le rôle de l'État en s'en remettant uniquement aux forces du marché ou au secteur caritatif comme en Ontario. Ainsi, la politique de soutien au développement local et régional s'inscrit dans la recherche d'alternatives afin d'éviter les écueils des politiques sectorielles et de la centralisation et en favorisant l'appropriation par les communautés de leur développement. La recherche de solutions ne peut cependant venir uniquement de l'État. Le Conseil de la santé et du bien-être considère en effet que

*la prise en charge par les communautés de leur développement nécessite un changement profond de notre société, de ses pouvoirs et de ses valeurs, afin de corriger les effets négatifs de l'individualisme, de la centralisation, de la réglementation, des rationalisations et de la société de marché. De plus, les communautés doivent saisir les opportunités de changement et de développement issues des liens de solidarité locaux<sup>63</sup>.*

### **1.2.3 La politique de soutien au développement local et régional**

La lutte aux disparités, bien que conduite autour d'objectifs nationaux, impliquait aussi la réduction des écarts de développement entre les diverses régions du Québec. La région du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie a été la première à faire l'objet d'une démarche structurée visant le développement régional, dans le cadre du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec.

L'expérience du BAEQ a été l'occasion d'identifier les écueils des politiques nationales et des grandes planifications d'ensemble. Elle a mis au premier plan l'importance de l'implication des citoyens dans la prise en charge de leur destinée et a contribué à faire mûrir au Québec la tendance mondiale visant à revaloriser l'échelle régionale d'organisation sociale comme le souligne Harvey<sup>64</sup>. La bureaucratisation

---

<sup>61</sup> Louis Favreau et L. Fréchette, *op. cit.*

<sup>62</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

<sup>63</sup> Conseil de la santé et du bien-être, *L'appropriation par les communautés de leur développement*, 2001, p. 7.

<sup>64</sup> Fernand Harvey, «La question régionale au Québec», *Revue d'études canadiennes*, vol. 15, no 2, 1980, p. 74-87.

découlant des politiques nationales sectorielles a aussi mis en exergue les limites d'un modèle qui prétend répondre aux besoins des citoyens à partir du plus haut niveau et selon des paramètres identiques. Rosanvallon<sup>65</sup> rappelle que ces limites ont, ici comme ailleurs, contribué à une nécessaire révision du modèle de l'État-providence en vue d'assurer le bien-être de la population sans recréer les inégalités régionales et retomber dans l'arbitraire qui prévalait au Québec d'avant les années soixante.

De plus en plus, la régionalisation est vue comme une avenue nécessaire du développement des communautés en rapprochant les décisions au niveau du citoyen. La régionalisation permettrait «d'éviter la standardisation des programmes et politiques... et elle engendre la cohésion, la mobilisation et la concertation des parties prenantes d'un même coin de pays»<sup>66</sup>. Le modèle de la régionalisation a pris une certaine place dans les discours, y compris dans les orientations gouvernementales<sup>67</sup>, afin de trouver un chemin plus approprié permettant d'assurer le développement en misant sur les personnes et les communautés, sur leur enracinement, leur créativité, sur les réseaux sociaux, sur des pratiques mieux adaptées aux diverses réalités de ses communautés. Le développement régional et son corollaire le développement local sont devenus des incontournables; la confirmation du rôle des conseils régionaux de développement (CRD), la mise en place récente des centres locaux de développement (CLD) et de ses centres locaux d'emploi (CLE) démontrent que le Québec est entré, quoique timidement, dans une phase de décentralisation. L'État central conserve toutefois l'ensemble de ses prérogatives. En effet, en créant un ministère des Régions, la Loi 171 adoptée le 19 décembre 1997 fait de la régionalisation une affaire sectorielle en quelque sorte selon l'analyse de Gagné<sup>68</sup>. En effet, la loi ne dégage pas une vision claire de la régionalisation, vision qui contraindrait chaque ministère. Les ministères conservent leurs propres entités régionales redevables à l'organisation centrale et non pas à la région. De plus, les ministères reconnaissent et subventionnent en core des organismes régionaux aviateurs malgré le rôle reconnu formellement aux CRD par la loi. Pensons aux conseils régionaux de la culture et aux conseils régionaux de l'environnement.

S'inscrivant dans la perspective d'une approche globale et misant davantage sur le développement endogène plutôt que sur les seuls bénéfices escomptés du développement exogène, l'idée de développement local fait progressivement son chemin depuis les dernières années. Le rapport *Villages Prospères*<sup>69</sup> a particulièrement bien montré comment les initiatives locales de développement pouvaient contribuer à

---

<sup>65</sup> Pierre Rosanvallon, *op. cit.*

<sup>66</sup> Pierre Bérubé, *op. cit.*, p. 102-104.

<sup>67</sup> Gouvernement du Québec, *Le choix des régions. Document de consultation sur le développement des régions*, 1983, 99 p. Voir aussi Gouvernement du Québec, *Politique de soutien au développement local et régional*, 1997, 51 p.

<sup>68</sup> André Gagné, *Notes de cours*, Université du Québec à Rimouski, 1999.

<sup>69</sup> Opération Villages Prospères, *Rapport du groupe de travail*, 1996, 24 p.

dynamiser des communautés en déperissement en misant sur leurs atouts spécifiques, leur engagement, leur fierté et leur sentiment d'appartenance.

Le rapport *Villages Prospères* met aussi en évidence la multiplicité des modèles de développement en tenant compte de la diversité des ressources, du mode d'organisation du milieu, des traditions locales et du capital humain. Bien que vus dans une perspective rurale, les constats dégagés par ce rapport valent, à notre avis, autant pour les quartiers des milieux urbains ou les petites villes périphériques dans la mesure où l'on s'adresse à un territoire d'appartenance; l'appartenance constituant une réelle force de mobilisation des citoyens comme l'a démontré Bérubé<sup>70</sup>. Les actions mises en place par les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain s'inscrivent d'ailleurs dans la même perspective selon Comeau et Favreau<sup>71</sup>.

Pour Dionne, l'échec actuel du modèle traditionnel de développement milite en faveur d'une approche fondée «sur la régulation territoriale... construite sur des solidarités humaines et des coopérations négociées d'acteurs enracinés dans des lieux spécifiques et concrets»<sup>72</sup>. Cet énoncé vient justifier davantage la nécessité d'une large décentralisation des activités gouvernementales pour que les régions, et localités, disposent des outils nécessaires à une prise en charge de leur développement, à tous les niveaux. Considérant que les problèmes sociaux et les inégalités découlent du modèle de développement que nous connaissons, «la question de la décentralisation est vite rejointe par la question sociale»<sup>73</sup> et c'est au niveau régional et local qu'on parviendra davantage à mettre en oeuvre une approche globale. Cette vision des choses s'inscrit dans la même orientation que celle visée par le processus d'appropriation lequel a pour but «la réalisation des potentialités de chaque collectivité (et) la réduction des écarts de développement»<sup>74</sup>. Les interventions développées par *Villes et Villages en santé*<sup>75</sup>, initiative issue du secteur de la santé publique, visent justement à mobiliser les communautés dans l'identification des problématiques qui les confrontent et dans la recherche de solutions globales afin d'assurer le bien-être et le développement des communautés et des personnes qui les composent.

L'actualisation d'une démarche de développement local suppose cependant une redistribution du pouvoir. L'État québécois s'est construit autour d'une vision centralisée depuis les années soixante et laisse encore peu de place à une véritable

---

<sup>70</sup> Pierre Bérubé, *op. cit.*

<sup>71</sup> Yvan Comeau et Louis Favreau, *Développement économique communautaire: une synthèse de l'expérience québécoise*, UQAH, Cahiers de la Chaire de recherche en développement communautaire, 1998, 24 p.

<sup>72</sup> Hugues Dionne, « Les régions: occupation et aménagement du territoire », *TRAME: Revue de l'aménagement*, Université de Montréal, no 11, p. 46.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>74</sup> Bruno Jean, «La région sous le regard sociologique: la construction sociale du fait régional» dans M.U. Proulx, *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, PUQ, 1996, p. 152.

<sup>75</sup> <http://vvs.neomedia.com/index.asp>.

décentralisation malgré les politiques en ce sens selon Jean<sup>76</sup>. L'adoption récente du projet de Loi 28<sup>77</sup> sur la gouvernance dans le secteur de la santé et des services sociaux témoigne de la force et de la persistance du modèle de centralisation au Québec. La Loi 28 met fin au processus électoral permettant de désigner les membres des conseils d'administration des régions régionales pour les remplacer par un processus de nomination. Les directeurs-généralistes des régions régionales, qui étaient jusqu'à maintenant nommés par le conseil d'administration, deviennent des présidents-directeurs-généralistes nommés par le ministre. En un sens, la structure régionale est maintenue, mais on s'assure que sa marge d'autonomie ne dépasse guère celle d'une direction régionale d'un ministère.

### 1.3 Les acteurs du développement social au niveau régional et local

Comme nous l'avons vu précédemment, le développement social résulte d'une série d'interrelations et d'interdépendances. On comprendra ainsi qu'il met en action une multitude d'acteurs sociaux, économiques, politiques et culturels, autant les citoyens eux-mêmes que le mouvement associatif et les institutions privées et publiques.

Les institutions publiques ont cependant un rôle majeur dans le développement social puisqu'elles partagent des responsabilités non seulement dans la réponse aux besoins des citoyens, mais aussi dans la planification et l'organisation des services nécessaires à cette fin. La politique de soutien au développement local et régional identifie ces responsabilités, autant pour le niveau national, que régional et local.

#### 1.3.1 Les instances régionales

La Loi 171<sup>78</sup> a agréé un seul conseil de développement régional (CRD) par région. Le Conseil régional de concertation et de développement de Québec (CRCDQ) est l'instance reconnue par le gouvernement québécois dans la région de la Capitale-Nationale. La loi précise, à l'article 20, que les CRD ont pour rôle de favoriser la concertation entre les partenaires et de donner des avis au ministre sur tout ce qui touche le développement de la région. L'élaboration de la planification stratégique est le moyen privilégié de l'action des CRD; la planification fixe les axes stratégiques et détermine les priorités de développement. Les CRD et le gouvernement du Québec concluent également une entente-cadre prenant assise sur la planification stratégique régionale. En ce qui concerne la région de la Capitale-Nationale qui est l'objet de ce mémoire, la planification stratégique actuellement en vigueur couvre la période 1999-

---

<sup>76</sup> Bruno Jean, *op. cit.*

<sup>77</sup> Assemblée Nationale du Québec, *Loi 28. Loi modifiant la Loi sur la santé et les services sociaux et modifiant diverses dispositions législatives*, 2001.

<sup>78</sup> Assemblée Nationale du Québec, *Loi 171. Loi sur le ministère des Régions*, 1997.

2004 et elle inclut un plan d'action en développement social adopté le 14 mai 2001. Nous décrivons plus loin les caractéristiques de la région de la Capitale-Nationale.

Compte tenu de son statut de Capitale-Nationale, la région compte aussi sur la présence de la Commission de la Capitale-Nationale. Bien que son rôle fondamental soit davantage de nature esthétique et vise l'embellissement et la mise en valeur de la Capitale, la commission joue un rôle significatif dans le développement social de la région notamment en contribuant à l'amélioration de l'environnement régional, plus particulièrement l'environnement urbain. En redonnant les berges du Saint-Laurent à la population ou encore en rétablissant la trame urbaine entre les secteurs du quartier Saint-Jean-Baptiste et le Vieux-Québec, la Commission contribue à la mise en œuvre de certains objectifs prévus au plan d'action en développement social.

Malgré le rôle confié aux CRD, comme on l'a vu précédemment, des ministères maintiennent des organisations régionales sectorielles créant ainsi une certaine ambiguïté de rôle entre ces organisations. On pense ici aux conseils régionaux de la culture et aux conseils régionaux de l'environnement, aux unités régionales de loisirs et sports ainsi qu'aux régies régionales de la santé et des services sociaux. Ces organisations exercent toutes des fonctions de coordination et de planification bien qu'elles aient des rôles distincts dans leur sphère d'activité respective. Dans le secteur économique proprement dit, un nombre en core plus grand d'organismes ont des fonctions similaires. La région doit ainsi compter sur de multiples directions régionales de ministères qui toutes participent à la négociation de l'entente-cadre.

### **1.3.2 Les instances locales**

En 1997, la Loi 171 instituait les centres locaux de développement (CLD) dont le mandat est prévu à l'article 13. Leur mandat est:

- *de regrouper ou de coordonner les différents services d'aide à l'entrepreneuriat et d'assurer le financement de ces services;*
- *d'élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi en tenant compte, notamment, du plan stratégique établi par le conseil régional de développement de son territoire ainsi que de l'entente cadre à laquelle ce dernier est partie, et de veiller à la réalisation d'un tel plan;*
- *d'élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris de l'entrepreneuriat de l'économie sociale;*
- *d'agir en tant que comité consultatif auprès du centre local d'emploi de son territoire.*



La région de la Capitale-Nationale compte dix CLD<sup>79</sup>. Dans le contexte de la réorganisation municipale, les quatre CLD existant sur le territoire de la nouvelle ville de Québec se regrouperont. Le CLD Québec-Vanier a maintenu le caractère autonome de la corporation de développement économique desservant les quartiers centraux de Québec, le Carrefour pour la relance de l'emploi et de l'économie du centre de Québec (CREECQ).

Même si leur mandat met l'accent sur l'économie et l'emploi, leur rôle dans le développement territorial a amené les CLD de la région de la Capitale-Nationale à s'impliquer dans le développement social. Conscient de l'interaction entre le social et l'économique, les CLD se sont rapidement interposés comme des acteurs locaux incontournables. Les CLD de la région ont tous identifié des projets structurants en matière de développement social. Ces projets intègrent la plupart des objectifs à la fois économiques et sociaux, par exemple en favorisant la réinsertion à l'emploi des jeunes dans des projets environnementaux ou culturels. Les centres locaux de services communautaires (CLSC) de la région reconnaissent aux CLD un rôle de leadership dans le développement des communautés et, en ce sens, les CLSC ont convenu que leur propre action en organisation communautaire se fera désormais en association avec les CLD. Les CLSC de la région ont refusé de prendre le leadership de la consultation locale lors du processus de planification du développement social, préférant plutôt se situer en appui au leadership des CLD.

Les CLD doivent aussi arrimer leurs actions avec les centres locaux d'emploi (CLE) créés dans le contexte de la prise en charge par le Québec des programmes qu'assumait le fédéral dans le domaine de l'employabilité ainsi que dans le cadre de la réforme de la sécurité du revenu. Le CLE est une instance locale qui constitue un guichet unique visant l'intégration à l'emploi; il offre aussi des services aux employeurs en recherche de candidats. Les centres jeunesse emploi créés à partir de l'année 1996, avant l'implantation des CLE, ont été maintenus en place. Les CJE doivent s'harmoniser avec les CLE; ils desservent la population des jeunes. Malgré les constats fréquents faits par les diverses instances régionales quant à l'importance d'arrimer les territoires des organismes entre eux pour assurer une meilleure concertation, les territoires des CLE et des CLD ne sont pas systématiquement arrimés entre eux. Ainsi le CLD de la Jacques-Cartier est desservi par trois CLE; au total onze CLE desservent la région de la Capitale-Nationale. Comme l'a souligné Bérubé<sup>80</sup>, la multiplication des frontières territoriales non harmonisées entre elles sème la confusion et mine le sentiment d'appartenance des citoyens en plus de rendre plus complexe et d'alourdir les processus de concertation.

---

<sup>79</sup> Note de l'auteur: Depuis la création de la ville nouvelle de Québec, les 4 CLD présents sur l'ancien territoire de la Communauté urbaine se sont fusionnés en un seul, ramenant à 7 le nombre de CLD dans la région de la Capitale-Nationale.

<sup>80</sup> Pierre Bérubé, *op. cit.*

De leur côté, les commissions scolaires assument, dans leur sphère d'action spécifique, des mandats qui sont d'une importance capitale dans le développement social, notamment dans le développement global de la personne, dans la formation de base, dans l'insertion sociale et dans la formation professionnelle. Le partage des équipements récréatifs et culturels avec les municipalités constitue aussi un moyen non négligeable pour contribuer à la structuration des communautés, surtout celles en milieu rural. Les services de transport scolaire offrent aussi une assise pertinente pour soutenir le développement du transport en commun dans les communautés rurales. Quelques commissions scolaires s'engagent actuellement dans ce processus. Cinq commissions scolaires couvrent le territoire de la région de la Capitale-Nationale; ce sont les commissions scolaires de Charlevoix, des Premières-Seigneuries, de la Capitale, des Découvreurs et de Portneuf.

### **1.3.3 Les municipalités**

Dans une perspective où l'on comprend bien que le niveau local est le lieu premier du développement social, les municipalités s'imposent comme un acteur inévitable et essentiel puisqu'elles disposent de pouvoirs leur permettant d'agir de façon décisive dans le champ du développement social. Malgré que la mobilité de plus en plus grande multiplie les appartenances des citoyens, les municipalités ou les quartiers des municipalités sont des lieux significatifs de l'identité et de l'appartenance des citoyens. Les municipalités constituent le premier niveau de gouvernement sur lesquels les citoyens peuvent exercer une prise réelle et où les décideurs sont des élus qui doivent rendre compte de leurs décisions à l'ensemble de la population de leur territoire.

#### **1.3.3.1 Un regard historique sur le rôle des municipalités**

L'organisation du territoire québécois en municipalités ne date que du milieu du 19<sup>e</sup> siècle à la suite de l'abolition du régime seigneurial. Sous le régime français, l'organisation locale était à toute fin pratique inexistante. Les gouvernements de Québec, Trois-Rivières et Ville-Marie (Mont réal) relevaient de l'autorité royale. À l'extérieur de ces centres, les seigneurs régnaient en grands propriétaires terriens, administraient la justice et ne devaient en somme offrir que les services du moulin. Les habitants devaient eux-mêmes entretenir les routes au moyen de corvées. Les services communautaires (santé, éducation, soutien aux indigents) étaient assurés par la charité publique via les communautés religieuses. Parallèlement aux seigneuries, le régime anglais amorça le développement de cantons en visant une certaine prise en charge des besoins de la communauté par elle-même.

La rébellion de 1837 a donné lieu au désormais célèbre rapport Durham qui devait enquêter sur les causes de la rébellion et proposer des avenues de solution afin

de ramener la paix dans la colonie. Parmi les diverses causes, Durham identifia l'inefficacité de l'administration centralisée et l'absence d'organisations locales aptes à répondre aux besoins de la population. Baccigalupo<sup>81</sup> note que Durham peut être reconnu comme le père fondateur du système municipal québécois et canadien.

La mise en place des municipalités ne s'est pas faite sans heurts. La première ordonnance créant des districts pourvus d'un conseil formé d'élus par paroisse ou par canton, mais aussi d'officiers de l'armée britannique date de 1840. Elle a été modifiée dès 1845 en créant de véritables corporations dont les conseillers et le maire sont élus et plusieurs autres modifications suivront par la suite. Il est utile de rappeler ici que le système municipal du Québec s'est implanté dans un contexte de résistance des citoyens qui percevaient les nouvelles municipalités comme des machines à taxer.

La double organisation en municipalités de comtés et en municipalités de paroisses date de 1855 à la suite d'une suggestion de Louis-Hyppolite Lafontaine. On comptait, à ce moment, 61 municipalités de comtés et 411 municipalités locales dont 284 de paroisses, 113 cantons, 11 municipalités sans désignation et 3 cantons-unis.

Le premier code municipal a été voté en 1870 (Loi 34 Victoria chapitre 68) et, en 1876, l'Acte des clauses générales des corporations de villes fut adopté pour mieux répondre aux besoins des villes plus peuplées. Enfin, le ministère des Affaires municipales a été créé en 1918<sup>82</sup>.

Premier niveau de démocratie, les municipalités «constituent un palier d'administration délégué assurant les pouvoirs qui lui sont attribués par les lois»<sup>83</sup>. Le fonctionnement des municipalités repose sur un encadrement législatif, réglementaire et administratif sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et de la Métropole. L'encadrement assuré par le ministère porte sur des structures, des compétences, des pouvoirs, des règles de fonctionnement démocratiques ainsi que des modes de financement et de gestion. Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole joue aussi un rôle de représentation des municipalités auprès du gouvernement bien que ces dernières se soient dotées de leurs propres instances de représentation.

Le régime municipal québécois prend assise sur deux lois fondamentales : le Code municipal du Québec (L.R.Q., c.C-27.1) et la Loi des cités et villes (L.R.Q., C-19). S'ajoutent de nombreuses lois régissant le fonctionnement et activités des municipalités, tant au plan de la vie démocratique, de la fiscalité que de l'aménagement et de l'urbanisme.

---

<sup>81</sup> Alian Baccigalupo, *Les administrations municipales québécoises: des origines à nos jours. Tome 1: Les municipalités*, Montréal, Éditions Agence d'Arc inc., 1984, p. 57.

<sup>82</sup> Les informations de nature historique sont tirées de Alian Baccigalupo, *ibid.*, 613 p.; du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Revue Municipalité: 150 ans de vie municipale*, édition spéciale, 1984, 29 p. et de Diane St-Pierre, *L'évolution municipale du Québec des régions. Un bilan historique*, Sainte-Foy, UMRCQ, 1994, 198 p.

<sup>83</sup> Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. [www.mamm.gouv.qc.ca/minister/mission/htm](http://www.mamm.gouv.qc.ca/minister/mission/htm) p. 1.

Parmi les pouvoirs dévolus aux municipalités, peu sont obligatoires, dépendamment des besoins auxquels les municipalités veulent répondre. La Loi 170<sup>84</sup> créant de nouvelles agglomérations donne cependant un caractère obligatoire à certaines compétences. Les municipalités disposent d'une grande autonomie politique, administrative et financière. Elles constituent un large champ d'intervention dans la mesure où les citoyens souhaitent que leur municipalité s'engage fermement et largement dans la réponse aux besoins diversifiés. À ce titre, elles constituent véritablement un lieu privilégié de l'exercice du pouvoir, le lieu de pouvoir le plus près des citoyens.

Les principaux champs d'intervention sont le transport, la sécurité publique, l'environnement et l'hygiène du milieu, les loisirs et la culture, l'urbanisme et la mise en valeur du territoire, le développement économique et l'habitation. Ces champs ne sont pas tous exclusifs et plusieurs sont partagés avec l'État québécois.

Malgré la vision parcellaire de bons nombres de citoyens à l'effet que les municipalités ne s'occupent que d'infrastructures, un examen rapide des pouvoirs exercés par les municipalités montre la diversité des champs qu'elles peuvent occuper. L'article 8 du Code municipal<sup>85</sup> illustre la diversité des champs d'action qui peuvent être occupés dans des secteurs qui touchent le bien-être et la qualité de vie des citoyens.

*Article 8. Toute municipalité peut:*

- 1. aider, à la création et à la poursuite, sur son territoire et ailleurs, d'œuvres de bienfaisance, d'éducation, de culture scientifique, artistique ou littéraire, de formation de la jeunesse et généralement de toute initiative de bien-être social de la population;*
- 2. aider à l'organisation de centres de loisirs et de lieux publics de sport et de récréation sur son territoire ou ailleurs;*
  - 2.1 fonder et maintenir, sur son territoire, des organismes ayant pour but la protection de l'environnement et la conservation des ressources, aider à leur création et à leur maintien et leur confier l'organisation et la gestion d'activités relatives aux buts qu'ils poursuivent;*
- 3. fonder et maintenir des organismes d'initiative industrielle, commerciale ou touristique ou dont le but est d'organiser et de favoriser l'activité physique et culturelle par les résidents de son territoire ou aider à la fondation et au maintien de tels organismes;*
- 4. accorder des subventions à des institutions, sociétés ou corporations vouées à la poursuite des fins ci-dessus mentionnées;*
- 5. confier à des institutions, sociétés ou corporations sans but lucratif l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités ou d'organismes visés aux paragraphes 2*

---

<sup>84</sup> Assemblée nationale du Québec, *Loi 170. Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, 2000.

<sup>85</sup> L.R.Q., chapitre C-27.1, *Code municipal du Québec*.

à 3 et, à cette fin, passer avec elles des contrats et leur accorder les fonds nécessaires<sup>86</sup>.

Cette nomenclature permet d'apprécier la largeur du champ d'action possible des municipalités dans le développement social des communautés et de leurs citoyens. Malgré le vocabulaire qui date, l'alinéa 1 de l'article 8 ouvre la porte à toute initiative susceptible de contribuer à améliorer les conditions de vie et la qualité de vie de la population; les municipalités peuvent être des agents pro-actifs du développement global des communautés et rien ne limite leur rôle au développement des infrastructures.

Depuis la création du régime municipal jusqu'aux années soixante-dix, les municipalités n'ont pas connu de bouleversements majeurs de leur territoire si ce n'est que la subdivision de l'ensemble paroisse/village. La mise en place des municipalités régionales de comté (MRC) et des trois communautés urbaines (Montréal, Québec, Outaouais) en 1979 a été la réponse aux nouveaux défis qui confrontaient les municipalités, particulièrement dans le champ de l'aménagement du territoire. Les municipalités font cependant face à des responsabilités accrues<sup>87</sup>, notamment sur des questions qui ont une importance capitale sur le développement social comme l'habitation, la protection du patrimoine et de l'environnement, le transport collectif, le loisir, l'urbanisme, le développement économique. Leur nombre et la faible densité de plusieurs municipalités sont cependant considérés comme des limitations pour faire face aux exigences actuelles du développement<sup>88</sup>. L'absence de coopération entre les municipalités limitrophes conduit ainsi à des conflits d'utilisation du sol et au dépérissement des centres-villes. Comme le souligne Meynaud et Léveillé dans Petrelli<sup>89</sup>, «Ainsi les municipalités d'une même agglomération agissent-elles souvent de façon isolée, alors que les problèmes majeurs se posent généralement sur une base intermunicipale, à cause de l'interdépendance des municipalités en termes de lieux d'emploi, d'habitation, de consommation et de loisir»<sup>90</sup>. Pourtant, comme c'est de plus en plus le cas dans nombre de pays, les municipalités «peuvent devenir des chefs de file du développement communautaire sur leur territoire, cumulant des fonctions complémentaires tels que l'urbanisme, l'habitation, l'éducation et les services sociaux»<sup>91</sup>.

Dans une intervention récente lors du dernier colloque de la Société québécoise de science politique dans le cadre du congrès de l'Association francophone pour l'avancement du savoir (ACFAS), le directeur des politiques municipales au ministère

---

<sup>86</sup> LRQ, c. C-27.1, *Code municipal du Québec*.

<sup>87</sup> Reine Saidah, Une entrevue avec la ministre Louise Harel. «Les enjeux de société dépassent aujourd'hui largement les frontières des municipalités», *Municipalité*, juin-juillet 2000, p. 4-7.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Robert Petrelli, *Scénarios de réforme des institutions locales et régionales au Québec*, Document préparé à l'intention de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999, 84 p. et annexes.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 48.

des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) a tracé le cheminement parcouru depuis les années soixante en vue de renforcer les municipalités et de permettre une meilleure équité entre les citoyens<sup>92</sup>. Les rapports Bélanger (1965), Lussier (1970), Tessier (1971), Hannigan (1973), Castonguay (1976), Pichette (1993) et la Table-ronde sur les villes-centres (1994) ont essentiellement tous conclu dans le sens de la nécessité de renforcer les municipalités selon des scénarios similaires. Ces rapports sont restés lettre morte. La politique de consolidation des municipalités lancée en 1996 a, pour sa part, amorcé un virage en suscitant un regroupement des municipalités, essentiellement auprès des ensembles villages-paroisses. Selon le directeur des affaires municipales du MAMM, la politique de consolidation n'a atteint que 50% de son objectif<sup>93</sup>.

### 1.3.3.2 Les orientations gouvernementales relatives aux municipalités

Dans le cadre de son analyse sur l'histoire et l'évolution des municipalités au Québec, Baccigalupo pose le constat suivant: «*d'administrations-gendarmes, les municipalités locales se sont peu à peu tournées vers des activités d'administration providence en intervenant, elles aussi, dans les domaines économiques, sociaux, culturels et plus récemment écologiques*»<sup>94</sup>. Les municipalités du Québec ne se limitent plus, en général, à la simple gestion des infrastructures, mais elles pénètrent largement dans des secteurs d'intervention qui touchent de très près à la qualité de vie des citoyens. Des initiatives de mise en valeur du patrimoine et de développement culturel se multiplient depuis nombre d'années; les activités de loisirs sont réévaluées dans une perspective de prévention et d'insertion sociale<sup>95</sup>; toutes les municipalités contribuent au développement économique et au développement de l'économie sociale depuis la mise en place des Centres locaux de développement (CLD). Bon nombre de municipalités participent aussi à des initiatives de développement communautaire du type de *Villes et Villages en santé*. Un grand nombre aussi s'implique dans le soutien au logement social et repense les plans d'urbanisme en vue de créer des quartiers favorisant une meilleure intégration des groupes sociaux, offrant un environnement sécuritaire et l'accès aux services de proximité.

Le tableau varie cependant d'une municipalité à l'autre selon un grand nombre de variables. On peut croire que certaines de ces variables se réfèrent à la tradition

---

<sup>92</sup> Fernand Martin, *La réorganisation municipale au Québec: le résultat d'un long cheminement*, notes de présentation, colloque de la Société québécoise de science politique, Université de Sherbrooke, 16 mai 2001.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> Alain Baccigalupo, *op. cit.*, p. 17.

<sup>95</sup> Association québécoise des directeurs et directrices du loisir municipal, Regroupement du loisir municipal, *Loisir, communauté locale et qualité de vie*, 1999, 10 p.

locale d'intervention, à la personnalité et aux idéologies des élus, à la composition sociale des municipalités, au niveau d'éducation des citoyens et à leurs attentes.

Dans le cadre d'une analyse commandée par le MAMM sur la question du renforcement du rôle des communautés locales, les auteurs<sup>96</sup> notent que «*dans une perspective historique, c'est aux municipalités qu'est revenue la responsabilité de relever le défi de la qualité du milieu de vie. Pour certaines, dans l'avenir, ce devrait même être leur principale mission*». On comprend que les villes-centres sont et seront particulièrement touchées à cause de ses problématiques sociales qu'on y retrouve. La concentration de populations pauvres, la dévitalisation des quartiers, l'exode vers les banlieues viennent alourdir considérablement les charges auxquelles les villes doivent répondre en termes de requalification des espaces urbains, de rénovation du parc immobilier, de restructuration industrielle, d'intégration du patrimoine, de prévention et d'intervention dans le champ social.

Les mêmes auteurs partagent les orientations gouvernementales actuelles concernant le renforcement nécessaire du rôle des municipalités. Ils partagent le diagnostic de ceux qui remettent en cause le modèle actuel d'organisation centralisée du Québec, modèle qui persiste malgré le discours sur la régionalisation. Cette organisation centralisée ne peut avoir la souplesse nécessaire pour répondre rapidement et de façon adaptée aux nouveaux défis et aux besoins changeants et variés des communautés, des divers groupes sociaux et des personnes. Selon le rapport Bédard, «*l'offre de services publics est plus centralisée au Québec que dans la plupart des juridictions comparables, d'où un éloignement des besoins, une trop grande uniformité des services, une désresponsabilisation du palier local et un certain déficit démocratique*».<sup>97</sup> Pour Collin<sup>98</sup>, les municipalités pourraient même jouer un rôle accru dans les services de première ligne, en santé et services sociaux, comme c'est généralement le cas ailleurs. Cette vision est cependant loin de faire consensus. La teneur des propos des opposants aux fusions municipales nous permet de croire que bon nombre de citoyens veulent limiter le champ d'action des municipalités en vue de maintenir le niveau de taxation le plus bas possible; certains estiment que l'impôt foncier ne doit pas servir à la mission sociale. D'autres semblent craindre que la réorganisation municipale soit un prétexte pour un délestage des responsabilités de l'État vers le palier local sans lui donner les ressources financières pour assumer ces nouvelles responsabilités. L'opinion évolue cependant.

---

<sup>96</sup> J.P. Collin et al., *La politique de renforcement des agglomérations urbaines au Québec*, relié, 1999, p. 33.

<sup>97</sup> Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *Pacte 2000*, fiche 11, 1999, CDR OM, p. 192.

<sup>98</sup> J. P. Collin et al., *op. cit.*, p. 48.

Déjà, à la fin des années quatre-vingt, un débat<sup>99</sup> faisait rage sur la désinstitutionnalisation et l'insertion sociale des personnes ayant des troubles mentaux ou une déficience intellectuelle. Le maire de Québec, à l'époque, voulait bloquer le développement de ressources résidentielles destinées à ces personnes tandis que les acteurs sociaux, au contraire, faisaient appel à la responsabilité des municipalités envers tous leurs citoyens et à leur rôle dans l'intégration des personnes. Un récent sondage<sup>100</sup> réalisé pour le compte de l'É NAP auprès de citoyens de la proche et nouvelle ville de Québec indiquait que ces derniers veulent des rues et des trottoirs plutôt que d'investir dans le développement touristique, économique, culturel ou dans les espaces verts, rejoignant ainsi la vision traditionnelle du rôle des municipalités. Cependant, le sondage fait état d'une forte adhésion au rôle de la ville dans le développement du logement social. Cette préoccupation est même la première sur le territoire actuel de la ville de Québec. Compte tenu que le logement social est peu développé dans la Communauté urbaine de Québec, sauf dans l'actuelle ville de Québec, ces résultats signifient une ouverture importante, selon nous, quant au rôle que peuvent jouer les municipalités dans le développement social.

Le Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales<sup>101</sup>, surnommé rapport Bédard, constitue un momentum en vue de revoir le mode actuel d'organisation des municipalités. Le rapport Bédard propose le renforcement des MRC comme alternative au maintien des petites municipalités. Par contre, au regard des secteurs plus populeux, *«l'agglomération constitue généralement le niveau pertinent où peut être menée une politique cohérente d'aménagement du territoire, de développement local, de transport des personnes, de sécurité publique, d'hygiène du milieu et de développement durable, etc. qui réponde vraiment aux enjeux et aux défis des régions urbaines grandes et moyennes»*<sup>102</sup>.

Par ailleurs, le Livre blanc sur la réorganisation municipale, publié le 25 avril 2000<sup>103</sup>, trace les orientations gouvernementales, les quelles prennent assise sur les constats du rapport Bédard. Le Livre blanc propose le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC ainsi que le regroupement des municipalités locales. Dans la foulée du Livre blanc, la ministre Harel a présenté quelques projets de loi: le projet de loi 124 prévoyait des mesures visant à favoriser les regroupements municipaux; le projet de loi 110 visait à accorder de nouveaux pouvoirs aux municipalités et à modifier certaines règles de l'administration municipale. L'adoption de ces projets de lois ainsi que l'adoption de la Loi 134 créant la Communauté urbaine de Montréal au

---

<sup>99</sup> Paul Morin, «Le rôle social des municipalités dans une politique de santé mentale», *Santé mentale à Québec*, no XIII.1, 1998, p. 119-124.

<sup>100</sup> Robert Fleury, «Sondage surprenant», *Le Soleil*, 31 mai 2001.

<sup>101</sup> Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *op. cit.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec, *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, 2000, 131 p.



cours de l'année 2000 constituaient des signes tangibles et formels de la volonté gouvernementale d'enclencher réellement la réorganisation municipale.

Dans la foulée de l'adoption de ces lois, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole a nommé des mandataires chargés de lui transmettre des propositions concernant le regroupement des municipalités dans les grandes agglomérations.

Dans l'agglomération de Québec, le mandataire Jean-Louis Lapointe a déposé son rapport le 2 octobre 2000. Le mandataire proposait la création d'une ville unique sur le territoire de l'actuelle Communauté urbaine, une ville unique sur la rive-sud laquelle intégrerait aussi les fonctions dévolues aux actuelles MRC des Chutes-de-la-Chaudière et Desjardins et un certain nombre de regroupements dans les MRC avoisinantes de la CUQ sur la rive-nord. S'inspirant de ce dernier rapport, le gouvernement du Québec a adopté le 20 décembre 2000 la Loi 170<sup>104</sup> instituant les nouvelles villes de Montréal, Québec, Hull-Gatineau, Longueuil et Lévis; la Loi créait aussi la Communauté métropolitaine de Québec et les comités de transition chargés de mettre en place les nouvelles municipalités. La communauté métropolitaine regroupera les nouvelles villes de Québec et de Lévis ainsi que les MRC Jacques-Cartier, Côte-de-Beaupré et de l'Île-d'Orléans. Le gouvernement n'a pas retenu les propositions du mandataire relativement aux regroupements dans les MRC périphériques.

La Loi 170 marque un pas majeur depuis plus de trente ans de débats sur la réorganisation municipale. Il s'agit là d'un «*acte de refondation des institutions municipales au Québec*»<sup>105</sup>, acte qui devrait marquer le passage québécois pour les prochaines décennies. Bien que la création de la nouvelle ville de Québec soit fortement contestée par les villes de la banlieue de Québec, le gouvernement du Québec a décidé d'aller de l'avant. Pour la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, il s'agit «*essentiellement (d')une question de survie sur le plan économique (et) l'action était inéluctable et indispensable au bien-être économique de la collectivité québécoise*»<sup>106</sup>. L'état de fragmentation des municipalités ne permet pas une vision d'ensemble des défis du développement et cette situation engendre «*une déficience dans la coordination des décisions, une concurrence locale stérile et nuisible sur le plan de la compétitivité internationale, sans parler d'une grande iniquité (sic) sur le plan fiscal entre les citoyennes et les citoyens*»<sup>107</sup>.

En créant la nouvelle ville de Québec et la Communauté métropolitaine de Québec qui naîtront officiellement le premier janvier 2002, la Loi 170 bouleverse la dynamique de l'ensemble de la région. La ville de Québec comprendra tout le territoire

---

<sup>104</sup> Loi 170 (2000, chapitre 56) : Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, adoptée et sanctionnée le 20 décembre 2000.

<sup>105</sup> Danielle Lafontaine, allocution prononcée lors du colloque *La réforme municipale et le développement des territoires*, Mouvement Territoire et développement, 17 novembre 2000.

<sup>106</sup> «Le Québec à l'heure du renouveau: de la réflexion à l'action», une entrevue avec la ministre Louise Harel, *Municipalité*, mars-avril 2001, p. 6.

<sup>107</sup> *Ibid.*

de l'actuelle Communauté urbaine de Québec et comptera plus d'un demi-million de personnes et 80% de la population de la région de la Capitale-Nationale. La force de la nouvelle agglomération provoquera inévitablement un questionnement des relations entre les MRC de la région et la nouvelle agglomération, de même qu'avec les institutions régionales, notamment les conseils régionaux de développement. Comme la Communauté métropolitaine de Québec inclura aussi la nouvelle ville de Lévis située dans la région Chaudière-Appalaches, toute la question de la carte régionale et de la concertation intra et inter-régionale se posera aussi sous un nouvel éclairage. À ce jour, le gouvernement du Québec n'a donné aucune indication sur sa vision des choses à cet effet.

Voyons maintenant les pouvoirs et compétences de la nouvelle ville de Québec.

La ville de Québec aura toutes les compétences d'une municipalité locale et en outre, des compétences, obligations et pouvoirs particuliers dans des domaines précisés tels quels par l'article 72 de l'annexe 2 de la Loi 170. Ces domaines sont les suivants:

- l'aménagement et l'urbanisme;
- **le développement communautaire, économique et social;**
- l'élimination et la mise en valeur des matières résiduelles;
- **la culture, les loisirs et les parcs;**
- **le logement social**<sup>108</sup>;
- le réseau artériel;
- l'assainissement de l'atmosphère;
- l'assainissement des eaux et l'alimentation en eau potable;
- la promotion et l'accueil touristique;
- la cour municipale.

La ville devra élaborer un plan relatif au développement de son territoire; ce plan prévoira notamment les objectifs poursuivis par la ville en matière de développement communautaire, économique et social. Le plan précisera aussi les règles relatives au soutien financier qu'un conseil d'arrondissement peut accorder à un organisme exerçant des activités dans l'arrondissement et qui a pour mission le développement local, communautaire et social. La Loi institue le Conseil des arts de la ville de Québec dont la mission sera d'harmoniser, de coordonner et d'encourager les initiatives artistiques et culturelles de la ville. Ce conseil exercera sa compétence à toute municipalité dont le territoire est situé totalement ou partiellement dans un rayon de cinquante kilomètres de la ville dans la mesure où une telle municipalité exprime le désir. La ville devra aussi constituer un fonds de développement du logement social et elle verse annuellement à ce fonds un montant au moins égal à la contribution de base requise pour permettre la réalisation des logements octroyés par la Société d'habitation du Québec (SHQ) sur son territoire.

---

<sup>108</sup> Le lecteur notera que le développement communautaire, économique et social, la culture, les loisirs et les parcs, ainsi que le logement social sont fortement liés au développement social des collectivités.

La nouvelle ville sera divisée en arrondissements qui exerceront des compétences en matière d'urbanisme, de prévention en sécurité incendie, d'enlèvement des matières résiduelles, de développement économique local, communautaire et social, de culture et loisirs incluant les parcs d'arrondissement et de voirie locale. Le concept des arrondissements a été développé pour respecter le sentiment d'appartenance des communautés. Les compétences des arrondissements sont cependant subrogées à celles du conseil de ville, comme le précise l'article 69 lorsque «*la répartition des compétences faite par la présente loi ne permet pas, implicitement ou explicitement, de déterminer par lequel, du conseil de la ville ou du conseil d'arrondissement, elle doit agir*»<sup>109</sup>. La ville peut aussi créer des conseils de quartier dont le mandat est consultatif.

Pour sa part, la Communauté métropolitaine de Québec a compétence, selon l'article 112 de l'annexe 6 de la Loi 170, sur l'aménagement du territoire, le développement économique, le développement artistique ou culturel, le développement touristique, les équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, le transport en commun métropolitain et la planification de la gestion des matières résiduelles. L'article 113 de la Loi 170 précise que le gouvernement ou l'un de ses ministres ou organismes peut déléguer à la communauté un pouvoir non discrétionnaire et que la Communauté peut accepter cette délégation et exercer ce pouvoir. La Communauté peut aussi fournir un service à une municipalité de son territoire ou recevoir de celle-ci une délégation de compétence.

L'article 119 de la même loi précise que le schéma d'aménagement et de développement «*... énonce, pour l'avenir, une vision stratégique du développement économique, **social** et environnemental visant à faciliter l'exercice cohérent des compétences de la Communauté*»<sup>110</sup>. L'inclusion de la dimension du social dans le mandat de la Communauté métropolitaine constitue une nouveauté; une telle préoccupation n'était pas dévolue aux anciennes communautés urbaines. L'absence de définition du concept de développement social de même que le mandat dévolu à la nouvelle ville de Québec, comme à la nouvelle ville de Lévis qui sera membre de la Communauté métropolitaine de Québec, risquent cependant de créer une certaine ambiguïté. Enfin, le libellé de l'article 91 crée une ouverture potentielle intéressante vers une plus grande déconcentration ou décentralisation des activités du gouvernement du Québec. Ce libellé précise que «*La Communauté peut conclure avec le gouvernement une entente en vertu de laquelle elle se voit confier la prise en charge, à titre d'expérience-pilote, de responsabilités que définit l'entente et qu'une loi ou règlement attribue au gouvernement ou à l'un de ses ministres ou organismes*»<sup>111</sup>. Il

---

<sup>109</sup> Loi 170 (2000, chapitre 56) : Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, adoptée et sanctionnée le 20 décembre 2000.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

est légitime de croire que le gouvernement du Québec, par l'article 91, a voulu se donner l'instrument légal qui lui permettrait d'ouvrir de nouvelles avenues selon l'évolution de la situation dans le territoire.

La réorganisation municipale n'est pas arrivée à terme avec l'adoption de la Loi 170. Se prévalant des nouvelles règles du jeu découlant de la Loi 124, des municipalités peuvent demander à la Commission municipale du Québec d'intervenir pour soumettre un projet de regroupement avec leurs voisines ou encore demander l'intervention d'un conciliateur. Un groupe de municipalités peut faire une demande volontaire de regroupement et la ministre peut nommer des mandataires pour proposer des avenues comme cela a été le cas pour un certain nombre d'agglomérations. Au printemps 2001, plus d'une vingtaine de projets de regroupements d'agglomérations avançaient à des rythmes variés.

La Loi 29 adoptée le 21 juin 2001 est la pièce la plus récente du processus de réorganisation municipale. La loi apporte des modifications à la Loi 170, mais son intérêt principal se mesure par l'introduction de nouveaux pouvoirs *«qui permettront de constituer de nouvelles municipalités dont les caractéristiques s'apparenteront davantage à celles des nouvelles grandes villes constituées par la Loi (170)»*<sup>112</sup>. Ainsi, la Loi permet de désigner certaines MRC comme rurales. Une MRC désignée comme rurale pourrait choisir de faire élire son préfet au suffrage universel et déclarer sa compétence dans des questions comme le logement social et le transport des personnes.

Bien que le gouvernement du Québec mette l'accent sur l'impératif économique et sur l'équité fiscale dans la réforme municipale, les Lois 170 et 29 comportent certains éléments qui clarifient les intentions gouvernementales dans des champs d'action liés au développement social et, par conséquent, la voie à un accroissement éventuel du rôle des municipalités urbaines et rurales en ce domaine. Cependant, les textes de loi laissent persister une certaine confusion dans les mandats. Le concept de développement social n'est pas défini par le législateur et le concept de développement communautaire est utilisé simultanément dans les attributions de la nouvelle ville de Québec. La nouvelle ville de Québec et la Communauté métropolitaine ont aussi toutes deux des mandats en matière de développement social.

#### **1.4 Les questions de recherche**

Nous avons vu que le développement social est au cœur des préoccupations publiques et de l'agenda politique. Plusieurs organismes recherchent et identifient des avenues permettant de faire face aux défis du développement social, notamment en situant les actions possibles dans la perspective du développement local. Les municipalités sont interpellées comme des acteurs significatifs dont le rôle pourrait évoluer et être haussé. On connaît peu toutefois l'action réelle et surtout l'importance

---

<sup>112</sup> *Projet de Loi 29. Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, 21 juin 2001.

de cette contribution des municipalités dans le développement social et on est peu en mesure de comprendre les écarts qui existent dans les municipalités quant à la prise en compte de diverses interventions reliées plus spécifiquement au développement social. Notre contribution, dans ce contexte, veut combler en partie cette dernière lacune en interrogeant l'action des municipalités de la région de la Capitale-Nationale.

Dans ce contexte de requestionnement des paramètres du développement social et de la réorganisation municipale, l'objet de cette recherche consiste à mesurer l'implication financière des municipalités dans le développement social des personnes et de la ou des communautés de leur territoire. Cette mesure, croisée avec certaines variables, permet de mieux comprendre le comportement des municipalités au regard du développement social. La recherche permet aussi de formuler un certain nombre d'observations, de questions et d'hypothèses relatives à la place que les municipalités accordent au développement social dans l'ensemble des fonctions qui sont les leurs. Cette réflexion se situe en outre dans le débat en cours relativement au renforcement du rôle des municipalités et à la régionalisation au Québec.

Nous posons comme hypothèse de départ que l'importance accordée au développement social par les municipalités de la région de la Capitale-Nationale varie selon des caractéristiques populationnelles davantage que selon la richesse et la capacité financière des municipalités. Nous entendons par caractéristiques populationnelles l'importance de la présence au sein des municipalités de groupes de populations spécifiques. Ces groupes sont les jeunes de 0-17 ans, les personnes âgées de 65 ans et plus et les personnes sous le seuil de faible revenu, tous ces groupes étant généralement reconnus comme ayant davantage de besoins et interpellant davantage l'action des pouvoirs publics.

Le choix de la région de la Capitale-Nationale s'est appuyé sur deux motifs. Le premier tenait au fait que le chercheur avait été impliqué au Conseil régional de concertation et de développement-Québec (CRCDQ) afin de produire la planification du développement social de la région. Ses fonctions étaient jusqu'à récemment reliées à la recherche documentaire, à la rédaction d'un Portrait régional du développement social et à la production d'un plan d'action régional sur le développement social en tenant compte des résultats de diverses consultations publiques qui se tenaient à cet effet dans la région.

Le deuxième motif tenait compte de certaines caractéristiques de la région de la Capitale-Nationale. Longtemps liée au développement de l'État, la région fait face à des défis majeurs au plan économique et démographique. Elle doit restructurer sa base économique. Par ailleurs, au plan social, la richesse et la qualité de vie globale de la région cachent des disparités intrarégionales importantes. Les résultats de la présente recherche sont susceptibles d'alimenter la démarche et les débats en cours dans la région au regard du développement social.

La mesure de cette participation des municipalités au développement social prend assise sur l'importance des ressources financières octroyées aux différentes

activités qui contribuent au développement social. Nous avons identifié certaines interventions qui contribuent à structurer le développement social, comme le **logement social**, les **activités créatives** et la **culture** puisque les dépenses imputées à ces activités sont identifiées clairement dans les rapports financiers des municipalités. Le rôle des municipalités dans le développement social est évidemment plus large mais les modes actuels d'imputation des dépenses ne permettent pas ou peu de mesurer l'effort des municipalités en ce sens.

Les ressources financières octroyées à une activité ou à un secteur d'activités témoignent généralement bien de l'importance qu'on y accorde, au-delà des discours et des énoncés. Bien que des travaux fassent état de l'implication financière des municipalités dans certaines activités, nous n'en connaissons pas qui mesurent cette implication de façon plus globale en la comparant entre municipalités et en la mettant en relation avec différents paramètres en vue de connaître ce qu'on peut appeler **l'effort des municipalités en matière de développement social**. Notre contribution spécifique s'articule ainsi autour de la construction d'une mesure de l'effort des municipalités dans le développement social.

Nous comparerons les municipalités entre elles en fonction de la variation de l'effort de chacune et en fonction de l'effort régional. La mesure de l'effort de chaque municipalité sera comparée en fonction des variables suivantes: le type de population composant la municipalité de même que sa taille ainsi que sa capacité financière.

Le type de population, comme nous l'avons mentionné précédemment réfère aux jeunes de 0-17 ans, aux personnes âgées de 65 ans et plus et aux personnes sous le seuil de faible revenu.

La taille de la municipalité réfère aux divers groupes de tailles soit les municipalités dont la population varie entre 1 et 999 personnes, 1 000 à 1 499, 1 500 à 1 999, 2 000 à 2 999, de 3 000 à 3 999, de 4 000 à 4 999, de 5 000 à 9 999, de 10 000 à 24 999, de 50 000 à 99 999 ou encore de 100 000 personnes et plus. La région ne compte aucune municipalité comptant entre 24 999 et 49 999 personnes.

La capacité financière des municipalités est définie comme le niveau de richesse foncière uniformisée et le niveau d'endettement.

Les municipalités seront aussi regroupées par strates, selon leur niveau d'effort par rapport à la région. De plus, nous comparerons les municipalités entre elles selon la proportion de leurs dépenses consacrées au développement social par rapport à l'ensemble de leurs dépenses.

Nous construirons un indice global de développement social qui nous permettra de situer le niveau d'effort global des municipalités de la région de la Capitale-Nationale les unes par rapport aux autres et par rapport à la région. L'analyse des relations permettra d'évaluer s'il existe un lien entre les variables et l'importance de l'investissement des municipalités dans ce secteur. Nous avons choisi ces variables pour les raisons suivantes.

On prend généralement pour acquis que la taille des municipalités a un poids prépondérant sur leur niveau de dépenses; de même l'opinion veut que les municipalités disposant d'une plus grande richesse et d'un faible niveau d'endettement puissent prendre davantage d'initiatives et faire plus pour les citoyens. Ainsi nous nous demanderons s'il existe une relation entre le niveau d'effort des municipalités dans le logement social, les activités récréatives et la culture selon leur taille, leur richesse foncière uniformisée et leur niveau d'endettement. Est-il vrai qu'une municipalité de grande taille investit davantage dans le développement social? Ou encore, note-t-on un comportement différent entre les municipalités peu endettées et celles plus endettées? Les municipalités disposant d'une richesse foncière uniformisée élevée ont-elles tendance à consacrer plus de ressources financières au développement social?

De même, nous vérifierons s'il existe une relation entre le niveau d'effort et certaines populations présentes dans les municipalités. On reconnaît généralement que la présence de personnes sous le seuil de faible revenu, ou pauvres si l'on veut, exerce une pression sur les finances publiques. Sommes-nous en mesure de vérifier si, par exemple, les municipalités comptant une proportion élevée de personnes sous le seuil de faible revenu contribuent à un plus haut niveau au logement social, ou encore aux activités récréatives et culturelles susceptibles de favoriser l'insertion sociale de ces personnes? La présence des jeunes et des personnes âgées semble-t-elle générer un plus fort investissement dans les services de même nature? Ce sont des questions sur lesquelles la recherche apporte un éclairage.

## 1.5 La méthodologie

L'analyse prend appui sur deux sources documentaires soit le registre de l'information financière sur les municipalités (1998)<sup>113</sup> produit par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et le recensement de Statistique Canada (1996)<sup>114</sup>.

Le registre de l'information financière est produit année après année, en intégrant les états financiers annuels des municipalités, après que ces états aient été l'objet d'une vérification externe visant à statuer sur la conformité aux règles comptables. L'année financière 1998 est l'année la plus récente pour laquelle l'information est disponible. Les états financiers sont produits à partir du *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec* (1998)<sup>115</sup>; ce sont des

---

<sup>113</sup> Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Finances des organismes municipaux pour l'exercice financier 1998*, édition 2000, Les Publications du Québec, fichiers en format Dbase.

<sup>114</sup> Statistique Canada, *Proportion de la population de 17 ans et moins, Proportion de la population de 65 ans et plus, Proportion des personnes sous le seuil de faible revenu. Région administrative de Québec. Recensement de 1996.*

<sup>115</sup> Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec*, Les Publications du Québec.

instruments uniformisés et validés pouvant être utilisés avec un haut niveau de fiabilité. Ce manuel décrit les activités qui doivent être imputées à chacun des postes budgétaires. La définition des postes budgétaires est généralement stable d'une année financière à l'autre.

Les états financiers des municipalités sont basés sur la comptabilité de caisse modifiée, c'est-à-dire que l'ensemble des dépenses et recettes sont comptabilisées durant l'année en cours. Les postes budgétaires que nous considérons sont ceux figurant au Fonds d'administration, c'est-à-dire l'ensemble des activités liées à la gestion et à la distribution des services. Nous ne tenons pas compte du Fonds d'immobilisations puisque les activités qui y figurent ne sont pas nécessairement en lien direct avec les services rendus aux citoyens dans les champs d'activités qui nous intéressent. Ce sont des coûts d'infrastructures qui induiraient des écarts considérables et non significatifs.

Nous avons eu recours au *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec* (1998) pour sélectionner les postes budgétaires que nous avons choisis. Nous avons retenu un certain nombre d'activités comme indicateurs du développement social; ce sont le logement social, les activités récréatives et la culture. Les postes choisis correspondent à ces activités et renferment la totalité de l'information requise; cette information est exclusive aux activités décrites. Il est ainsi possible d'établir des comparaisons entre municipalités en se fondant sur des informations vérifiées et de même nature. Nous avons décidé d'exclure d'autres activités associées au développement social pour des raisons techniques que nous expliquons plus loin. Les postes retenus sont les suivants:

<b>Code du poste budgétaire</b>	<b>Identification</b>	<b>Description des activités</b>
R010264	Logement	Ce poste comprend les dépenses relatives au logement. Les études et recherches, les mesures de protection du locataire, le relogement des personnes et l'administration du bureau du directeur constituent les principales sous-activités du logement. On doit de plus ajouter les dépenses suivantes: la participation de la municipalité au déficit annuel d'exploitation d'un office municipal d'habitation; la participation de la municipalité au financement des coûts de construction des logements de l'office municipal d'habitation lorsque cette contribution est absorbée à même le budget.
R010503	Activités récréatives	Ce poste comprend l'ensemble des dépenses liées à l'administration et à l'organisation des activités récréatives, incluant la totalité des dépenses relatives à



		l'exploitation et à l'entretien des centres communautaires <sup>116</sup> , piscines intérieures et extérieures, piscines, plages et ports de plaisance, parcs et terrains de jeux, expositions et foires et autres lieux.
R010571	Culture	Ce poste comprend l'ensemble des dépenses liées à l'administration et à l'organisation des activités culturelles notamment les dépenses relatives à l'exploitation et à l'entretien des centres communautaires <sup>117</sup> , bibliothèques, musées et centres d'exposition, autres ressources du patrimoine et autres lieux.

Pour établir le véritable effort ou investissement des municipalités dans un champ d'action donné, les dépenses faites doivent l'être au bénéfice exclusif des citoyens d'une même municipalité. Or, par le biais d'ententes intermunicipales, certaines municipalités distribuent des services aux citoyens de municipalités voisines ou agissent comme mandataires pour des services mis en commun moyennant rétribution par les municipalités concernées. Ces rétributions sont des recettes qui doivent être soustraites des champs d'activités correspondant afin d'établir la contribution nette d'une municipalité envers ses propres commettants. Ces rétributions figurent aux postes budgétaires suivants:

<b>Code du poste budgétaire</b>	<b>Identification</b>	<b>Description des activités</b>
R010614	Recettes: services rendus aux organismes municipaux: activités récréatives	Sommes reçues d'organismes municipaux pour couvrir les dépenses d'administration et de fonctionnement des activités récréatives notamment lors de la mise en commun de celles-ci avec un ou plusieurs organismes municipaux ainsi que les sommes obtenues pour la location d'espaces, d'installations et d'équipements à des organismes municipaux
R010615	Recettes: services rendus aux organismes municipaux: culture	Sommes reçues d'organismes municipaux pour couvrir les dépenses d'administration et de fonctionnement des activités culturelles notamment lors de la mise en commun de celles-ci avec un ou plusieurs organismes municipaux ainsi que les sommes obtenues pour la location d'espaces, d'installations et d'équipements à des organismes municipaux

Il n'y a pas de telles ententes dans le champ du logement.

<sup>116</sup> Le classement des centres communautaires varie selon la nature et la majeure des activités qui y sont dévolues, soient les activités récréatives ou culturelles.

<sup>117</sup> *Idem.*

Nous avons indiqué précédemment que les modes d'imputation des dépenses ne permettent pas de mesurer aisément l'action des municipalités dans d'autres sphères du développement social. C'est le cas notamment pour le transport en commun, le soutien aux organismes communautaires, la participation des citoyens à la vie municipale et l'aménagement du territoire.

Le **transport en commun** constitue un indicateur de développement social. Les travaux récents produits par le Conseil de concertation et de développement de la région de Québec (CRCDQ) montrent comment le transport a un effet structurant sur l'accessibilité des services, la vitalité et aussi sur le devenir des communautés. Son absence dans les territoires situés à l'extérieur de l'agglomération urbaine de Québec contribue à la déstructuration des communautés de petite taille et renforce l'isolement notamment des personnes âgées et maintient la précarité de la situation sociale et économique des plus pauvres. Nous avons exclu le champ du transport de notre analyse puisque les modes de financement actuels des services de transport auraient introduit des biais considérables dans notre analyse.

L'aide apportée au **soutien des organismes communautaires** présents sur les territoires des municipalités de la région s'impose d'emblée comme un exemple significatif de l'action que les municipalités peuvent exercer sur le renforcement du tissu social et sur l'augmentation de la qualité de vie. Ce soutien prend cependant des formes variées. Il peut s'agir d'exemptions de taxes foncières sur les immeubles des organismes à but non lucratif, de subventions à la rénovation des bâtiments, de prêts d'équipements lors d'activités spécifiques ou encore de soutien professionnel et technique de la part des employés municipaux sans facturation aux organismes. Certaines municipalités inscrivent le soutien aux organismes à but non lucratif dans le cadre d'une politique formelle, d'autres pas. En fin, en l'absence de politiques claires, les dépenses de ce type sont davantage de nature discrétionnaire et peuvent être imputées à différents postes budgétaires. Il faudrait une recherche spécifique pour connaître la situation dans la région et cette recherche impliquerait une cueillette de données auprès de chacune des municipalités. Pour toutes ces raisons, nous n'avons pu retenir le soutien aux organismes communautaires comme indicateur de développement social dans le cadre de notre recherche.

La **participation des citoyens**, fondamentale dans une perspective de développement social comme on l'a vu précédemment, ne se traduit pas cependant au plan budgétaire et nécessiterait des indicateurs d'autres types. L'étude ne peut tenir compte de cette dimension.

Les municipalités interviennent aussi dans le développement social par l'aménagement du territoire. Outre qu'il serait difficile de juger ces interventions sur leurs effets bénéfiques ou néfastes au développement social, les dépenses qui en découlent sont actuellement davantage reliées à des coûts d'infrastructure et font appel à une autre méthodologie que celle que nous utilisons dans le cadre de cette étude.

Nous avons finalement retenu un certain nombre d'autres postes budgétaires inscrits au *Manuel de présentation de l'information financière* pour établir des relations entre les indicateurs. Ce sont les suivants:

<b>Code du poste budgétaire</b>	<b>Identification</b>
012108	Richesse foncière uniformisée
010403	Endettement
010485	Dépenses totales du Fonds d'administration

Nous avons utilisé le registre des États financiers (1998) disponible sur disquette et diffusé par Communication-Québec. Les codes budgétaires qui figurent ici sont ceux qui apparaissent aux États financiers sous le format électronique. Les codes budgétaires qui apparaissent au *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec* (1998), disponible sous format papier, sont différents. Nous nous sommes assurés de la correspondance des codes en procédant à une vérification auprès du chef pilote de l'information financière au ministère des Affaires municipales et de la Métropole. La liste des codes figure à l'annexe I. Nous avons de même procédé à quelques tests pour s'assurer de la conformité des données apparaissant aux deux fichiers. Nous avons comparé manuellement les données sur format papier aux données sur fichier électronique pour les champs des activités récréatives pour les municipalités de Charlevoix-Est et nous avons fait la même opération pour le champ des activités culturelles pour les municipalités de Charlevoix. Ce test n'a pu être appliqué au champ du logement puisque l'information à ce sujet n'est disponible que sur le fichier électronique. Ces dernières vérifications nous ont permis de constater la conformité des informations financières.

La deuxième source d'information à laquelle nous avons eu recours est le recensement de Statistique Canada pour l'année 1996. Nous avons sélectionné les données populationnelles du Fichier de recensement (1996) pour la région de la Capitale-Nationale, fichier disponibles sous forme électronique au Conseil de concertation et de développement de la région de Québec (CRCDQ).

Nous avons retenu trois indicateurs de nature populationnelle. Ce sont la proportion de jeunes âgées de 17 ans et moins, la proportion de personnes âgées de 65 ans et plus et la proportion de personnes à faible revenu. Le choix de ces indicateurs se fonde sur le fait que le logement social est destiné d'abord aux personnes âgées, aux familles ayant de jeunes enfants et aux personnes les plus démunies,<sup>118</sup> comme on peut le constater en se référant aux règles d'accès les plus couramment en vigueur dans les offices municipaux d'habitation. L'expérience des loisirs municipaux et de la culture

<sup>118</sup> Société d'habitation du Québec, *Profil des locataires d'habitations à loyer modique (HLM) du secteur public en 1991*, Québec, 1993, 111 p. et annexes. Note: La SHQ ne dispose pas d'informations plus récentes.

semble aussi tenir compte de l'importance de la présence des jeunes et des aînées dans une communauté. Ces clientèles, les personnes sous le seuil de faible revenu, les jeunes et les personnes âgées, sont généralement reconnues comme étant celles qui exercent la plus grande pression sur les services publics.

Nous sommes ici au cœur de notre projet de recherche. Les indicateurs de nature populationnelle nous permettent de vérifier s'il existe une relation entre l'importance de ces populations et l'effort consenti par les municipalités dans ces champs d'activités reliés au développement social.

Il est pertinent de souligner ici l'existence d'un débat sur la mesure statistique de la pauvreté au Canada. Le Conseil canadien de développement social retient le seuil de faible revenu (SFR) de Statistique Canada comme mesure de la pauvreté alors que l'organisme Statistique Canada lui-même ainsi que le gouvernement du Québec considèrent que cette mesure seule ne permet pas de juger de la situation de la pauvreté notamment parce qu'elle ne tient pas compte du coût de la vie variable d'une région à l'autre du Canada et des effets des politiques fiscales de redistribution de la richesse, mesures fort différentes d'une province à l'autre<sup>119</sup>. Le Conseil canadien de développement social (CCDS) considère que «*contrairement aux autres mesures de pauvreté, le SFR a le mérite de posséder une méthodologie objective basée sur les habitudes de consommation réelles de la moyenne des Canadiens, et leur évolution dans le temps*»<sup>120</sup>. Le CCDS retient par ailleurs que cette méthode a certaines limites. Un grand nombre de chercheurs et d'organismes retenant le SFR comme étant un indicateur significatif, simple, fiable, disponible et comparable, nous l'avons retenu comme indicateur de la pauvreté.

Bien que le registre des informations financières sur les municipalités précise la population de chaque municipalité, nous avons retenu la population qui apparaît dans les données de Statistique Canada pour fin de compatibilité avec les autres indicateurs de populations que nous avons sélectionnés et qui réfèrent à l'année 1998.

Toutes ces informations ont été transférées sur une base de données et nous avons procédé selon les étapes suivantes. Dans un premier temps, nous avons établi la liste des municipalités de la région pour l'année 1998 et nous avons stratifié ces municipalités selon les groupes de taille suivants: de 1 à 999 personnes, de 1 000 à 1 499, 1 500 à 1 999, 2 000 à 2 999, 3 000 à 3 999, 4 000 à 4 999, 5 000 à 9 999, 10 000 à 24 999, 50 000 à 99 999, 100 000 et plus. Ces groupes de taille réfèrent à ceux du ministère des Affaires municipales et de la Métropole et à l'exception du premier groupe. Nous avons regroupé les municipalités de 1 à 499 et de 500 à 999 puisque la faiblesse de la taille de ces municipalités et la faiblesse de leurs ressources financières nous permettaient de croire qu'elles avaient un comportement similaire.

---

<sup>119</sup> Conseil canadien de développement social, *La pauvreté dans les agglomérations urbaines du Québec. Méthodologie*, [www.ccsd.ca/français/pubs/complet/qpauvres/meth.htm](http://www.ccsd.ca/français/pubs/complet/qpauvres/meth.htm).

<sup>120</sup> Conseil canadien de développement social, *Remarques sur la mesure du SFR*, [www.ccsd.ca/français/pubs/complet/qpauvres.htm](http://www.ccsd.ca/français/pubs/complet/qpauvres.htm).

L'analyse des résultats confirme la justesse de ce choix. Nous devons aussi noter que la région ne comporte aucune municipalité dans la classe de taille de 25 000 à 49 999 personnes, ce qui explique l'absence de référence à cette taille dans notre projet de recherche. La liste des municipalités a été établie à partir du registre du MAMM; elle exclut les territoires non organisés qui peuvent se retrouver dans les données de Statistique Canada ainsi que la réserve de Wendake qui ne constitue pas une municipalité au sens du Code municipal.

Dans un deuxième temps, nous avons sélectionné les informations financières retenues et les avons appariées avec les municipalités correspondantes.

Dans un troisième temps nous avons de même sélectionné les indicateurs de nature populationnelle et les avons appariés avec les municipalités correspondantes. Nous avons aussi intégré les proportions régionales de ces populations, proportions déjà établies par Statistique Canada. Comme les informations financières sur les municipalités réfèrent à l'année 1998 et que sept municipalités se sont fusionnées pour en former trois nouvelles entre 1996 et 1998, nous devons par conséquent regrouper les informations provenant des anciennes municipalités pour établir la réalité des nouvelles entités municipales créées. Les proportions de populations de ces municipalités regroupées ont été établies en additionnant les populations sélectionnées de chaque municipalité entre elles et les divisant par la population totale de chaque nouvelle municipalité regroupée. Les municipalités concernées sont les suivantes:

**Tableau 1: Population totale et proportion des jeunes, des personnes âgées et des personnes sous le seuil de faible revenus dans les municipalités fusionnées**

	Pop. totale	jeunes de 0-17 ans		personnes âgées de 65 ans+		personnes sous le SFR	
		nbre	%	nbre	%	nbre	%
Baie-Saint-Paul Village	2 995	580	16,2%	805	22,5%	680	22,7%
Baie-Saint-Paul Paroisse	2 395	585	24,3%	235	9,8%	240	10,0%
Rivière-du-Gouffre	1 390	330	23,6%	110	7,9%	140	10,2%
<b>Nouvelle entité: BAIE-SAINT-PAUL</b>	<b>6 780</b>	<b>1 495</b>	<b>22,0%</b>	<b>1150</b>	<b>17,0%</b>	<b>1 060</b>	<b>15,6%</b>
Neuville	985	200	19,7%	185	18,2%	80	8,1%
Pointe-aux-Trembles	2 245	635	28,3%	150	6,7%	350	15,6%
<b>Nouvelle entité: NEUVILLE</b>	<b>3 230</b>	<b>835</b>	<b>25,8%</b>	<b>335</b>	<b>10,4%</b>	<b>430</b>	<b>13,3%</b>
Pont-Rouge	4 550	1 175	25,1%	555	11,9%	485	10,7%
Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge	2 095	635	29,5%	125	5,8%	150	7,1%
<b>Nouvelle entité: PONT-ROUGE</b>	<b>6 645</b>	<b>1 810</b>	<b>27,2%</b>	<b>680</b>	<b>10,2%</b>	<b>635</b>	<b>19,6%</b>

Source: Statistique Canada 1996

Dans un quatrième temps, nous avons été confronté à une question méthodologique. Comment, en effet, établir l'existence d'un rapport entre une information financière et une donnée populationnelle? Il nous fallait pouvoir indiquer si, par exemple, la décision de contribuer à un champ du développement social et le niveau de cette contribution était en relation avec l'importance d'un certain type de population. Mais, qu'est-ce qu'une proportion importante ou faible de personnes jeunes, âgées ou pauvres (sous le seuil de faible revenu)? Notre recherche ne nous a pas permis d'identifier des études qui établissent de tels seuils. Une vérification auprès de chercheurs de l'Institut de la statistique du Québec<sup>121</sup> nous permet de conclure à l'absence de catégorisation reconnue. Les études les plus récentes (CCDS, CQDS) concluent au vieillissement ou encore à l'appauvrissement par simple comparaison de l'augmentation de ces phénomènes. On ne peut établir qu'une municipalité est pauvre ou jeune au-delà d'un certain seuil statistique. Le même problème se posant pour les indicateurs financiers si nous voulions comparer l'effort des diverses municipalités entre elles dans les champs reliés au développement social, nous devons établir des catégories pour fins de comparaisons.

Devant cette situation, nous avons choisi d'établir des seuils en nous référant aux proportions régionales des populations concernées et au per capita des diverses données financières. L'examen des données populationnelles et financières démontrant une grande dispersion des données compte tenu des écarts importants dans les populations des municipalités et aussi dans leurs choix de dépenses, nous avons établi ces catégories en fixant la valeur moyenne à 25% au-dessus et au-dessous de proportions de populations et des per capita. Les catégories qui en résultent sont les suivantes:

<b>Catégories de population: jeunes, personnes âgées, personnes sous le seuil de faible revenu</b>	Élevée	Proportion supérieure à 1.25 de la proportion régionale
	Moyenne	Proportion se situant entre 0.75 et 1.25 de la proportion régionale
	Basse	Proportion inférieure à 0.75 de la proportion régionale
<b>Catégories financières: richesse foncière uniformisée, endettement, logement social, transport en commun, activités récréatives, culture</b>	Élevée	Per capita supérieur à 1.25 du per capita régional
	Moyenne	Per capita se situant entre 0.75 et 1.25 du capita régional
	Basse	Per capita inférieur à 0.75 du per capita régional

<sup>121</sup> Échange téléphonique avec des chercheurs de l'Institut de la statistique du Québec.

Dans un cinquième temps, nous avons établi le per capita des informations financières, soient les per capita des dépenses en logement, des dépenses d'activités récréatives, des dépenses d'activités culturelles, de la richesse foncière uniformisée et de l'endettement des municipalités. Le per capita est calculé en divisant les sommes de chacune des catégories, pour chaque municipalité, avec la population totale de la municipalité. Le per capita régional est établi selon le même principe en divisant la totalité des sommes pour l'ensemble de la région, pour chaque catégorie, par la population totale de la région de la Capitale-Nationale. Les per capita ont aussi été calculés par strates, c'est-à-dire selon les catégories décrites précédemment (basse, moyenne ou élevée), pour chacun des indicateurs et selon les catégories de taille de population des municipalités. Pour ce faire, les calculs ont été effectués en tenant compte des populations des municipalités de chacune des strates uniquement.

Dans un sixième temps, nous avons établi les relations suivantes:

- Le per capita de chaque municipalité et le per capita régional des dépenses de logement mis en relation avec: la proportion basse, moyenne et élevée de jeunes de 0-17 ans; la proportion basse, moyenne et élevée des personnes âgées de 65 ans et plus; la proportion basse, moyenne et élevée des personnes sous le seuil de faible revenu; le per capita bas, moyen et élevé de la richesse foncière uniformisée; le per capita bas, moyen et élevé de l'endettement; la taille de la municipalité.

- Le per capita de chaque municipalité et le per capita régional des dépenses d'activités récréatives mis en relation avec: la proportion basse, moyenne et élevée de jeunes de 0-17 ans; la proportion basse, moyenne et élevée des personnes âgées de 65 ans et plus; la proportion basse, moyenne et élevée des personnes sous le seuil de faible revenu; le per capita bas, moyen et élevé de la richesse foncière uniformisée; le per capita bas, moyen et élevé de l'endettement; la taille de la municipalité.

- Le per capita de chaque municipalité et le per capita régional des dépenses de culture mis en relation avec: la proportion basse, moyenne et élevée de jeunes de 0-17 ans; la proportion basse, moyenne et élevée des personnes âgées de 65 ans et plus; la proportion basse, moyenne et élevée des personnes sous le seuil de faible revenu; le per capita bas, moyen et élevé de la richesse foncière uniformisée; le per capita bas, moyen et élevé de l'endettement; la taille de la municipalité.

Enfin dans une dernière étape, nous avons établi l'importance des dépenses de développement social en additionnant les dépenses de logement, d'activités récréatives et de culture et en les divisant par l'ensemble des dépenses du fonds d'administration pour chacune des municipalités et pour l'ensemble de la région. Nous avons aussi formulé un indice de développement social construit en additionnant les per capita des mêmes catégories et en distribuant les municipalités selon l'indice le plus élevé jusqu'à l'indice le plus faible.

## Chapitre 2

### Le développement social dans la région de la Capitale-Nationale

Nous avons vu que la question du développement social est au centre des grands débats actuels relatifs à la mondialisation, à la restructuration de l'économie et à la redéfinition du rôle de l'État. Nous avons fait ressortir, dans ce contexte, comment les enjeux sociaux précèdent, suivent et interagissent constamment avec les enjeux économiques. Nous avons montré comment les communautés locales sont interpellées en vue de contribuer au bien-être de leurs citoyens et faire face aux nouveaux défis, en jouant un rôle actif à cet égard. Nous avons, en ce sens, pris connaissance des perspectives ouvertes par la réorganisation municipale en cours au Québec. Nous avons finalement présenté notre projet de recherche visant à développer une mesure de l'effort des municipalités de la région de la Capitale-Nationale et à les comparer entre elles, dans trois champs d'activités reliés au développement social, le logement social, les activités récréatives et la culture, et selon des caractéristiques populationnelles et financières.

Dans ce chapitre, nous présentons d'abord les enjeux spécifiques du développement social dans la région de la Capitale-Nationale afin de bien situer le territoire qui est l'objet de nos préoccupations<sup>122</sup>.

La région de la Capitale-Nationale présente une grande diversité. Bien que la majeure partie du territoire ait une vocation agricole et forestière, près de 80% de la population vit en zone urbanisée dans l'agglomération de Québec. Confrontée à la fois à des enjeux liés au développement urbain et à ceux du

---

<sup>122</sup> Note de l'auteur: La région de la Capitale-Nationale a récemment complété un processus de planification du développement social. Les consultations réalisées sur les territoires des CLD de la région de la Capitale-Nationale de même que les consultations régionales faites dans le cadre du processus d'élaboration de la planification du développement social ont pris appui sur un Portrait du développement social de la région. Ce Portrait, sommaire au point de départ, s'est lui-même enrichi tout au cours de la consultation et il a permis l'élaboration du plan d'action en développement social. Le plan d'action fait formellement partie de la planification stratégique régionale. Les pages qui suivent constituent une synthèse du Portrait régional (version finale, février 2001). L'auteur du présent mémoire est également l'auteur du Portrait régional produit pour le compte du Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec. Le lecteur désireux de prendre connaissance des références bibliographiques propres à ce chapitre pourra consulter la version complète du Portrait régional, disponible au CRCDQ.



maintien des petites communautés rurales, la région doit aussi restructurer son économie pour être moins dépendante de l'activité gouvernementale. Sièges du gouvernement québécois, la région cherche à s'internationaliser et à s'affirmer comme une capitale dynamique et innovatrice, disposant d'un environnement et d'une qualité de vie de haut niveau.

## **2.1 Le territoire**

La région administrative de Québec, maintenant identifiée comme la région de la Capitale-Nationale, est située sur la rive nord du Saint-Laurent, de Groulx à l'Ouest jusqu'à la rivière Saguenay à l'Est. Elle longe le fleuve Saint-Laurent et est bornée au nord par la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Elle comprend le territoire de la Communauté urbaine de Québec, devenue la ville de Québec depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et six MRC: Charlevoix-Est, Charlevoix, Côte-de-Beaupré, l'île-d'Orléans, La Jacques-Cartier et Portneuf.

## **2.2 Les caractéristiques territoriales, démographiques et populationnelles**

La région de la Capitale-Nationale est plus diversifiée qu'on le croit généralement. Terre d'accueil de l'immigration au cours des régimes français et anglais, la région est devenue homogène au plan linguistique, mais commence à se diversifier davantage au plan ethnique. La population est très fortement urbanisée, mais la réalité rurale occupe la majeure partie du territoire; des différences notables caractérisent les différents territoires. Cependant, dans une société où les communications sont rapides, les différences entre le fait de vivre en ville ou de vivre en milieu rural se sont estompées progressivement. Selon Pépin, les ménages ruraux «ne sont pas moins engagés dans les mêmes tendances sociétales et les mêmes défis économiques qu'à la ville»<sup>123</sup>. La demande rurale de services tendrait à devenir similaire à celle des villes. Les dynamiques sociales et économiques ainsi que les distances contribuent toutefois à distinguer les communautés rurales et urbaines.

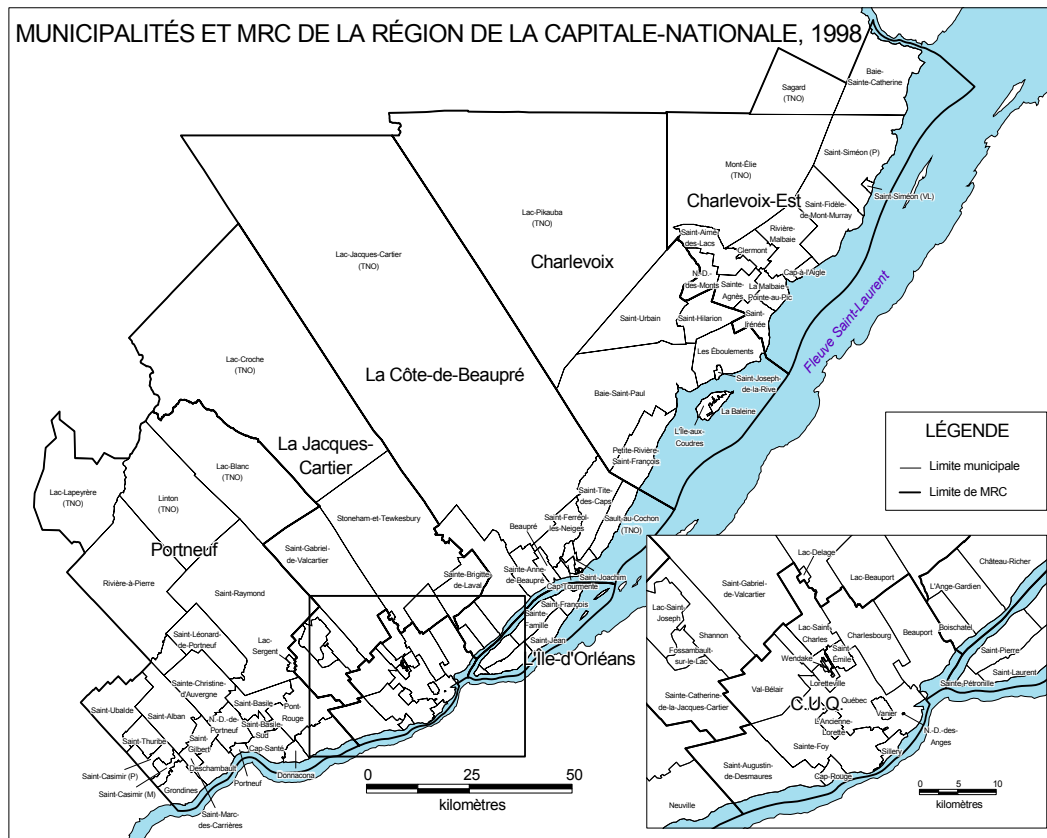
### **2.2.1 La dynamique urbaine et rurale à l'échelle régionale**

La carte 1 illustre le territoire de la région selon les limites des municipalités et des MRC, avant le 1 janvier 2002.

---

<sup>123</sup> Lucie Pépin, *Les services de proximité en milieu rural québécois*, Rimouski, GRIDEQ-Université du Québec à Rimouski, 2000, p. 123.

**Carte 1: Municipalités et MRC de la région de la Capitale-Nationale (1998)**



Les **quartiers centraux de la zone urbaine**, c'est-à-dire le centre de la ville de Québec (Haute-Ville, Basse-Ville, Limoilou) et la ville de Vanier, ont connu en général des baisses importantes de populations. La revitalisation du quartier Saint-Roch témoigne d'une modification de la tendance de l'exode vers la banlieue. Même si le développement de cette dernière se poursuit, on note maintenant un retour de certaines populations vers le centre-ville. La réalité des quartiers centraux est la même que celle d'un grand nombre d'agglomérations des pays occidentaux depuis trente ans.

La décroissance démographique, l'étalement urbain, le développement des transports routiers et l'installation en périphérie des activités commerciales et manufacturières ont déstructuré l'organisation économique et sociale des quartiers centraux. La reprise s'amorce maintenant autour des activités culturelles et des nouvelles technologies. Les services doivent cependant s'adapter aux besoins d'une population vieillissante.

Les **banlieues immédiates** telles Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport participent à une double dynamique. Le plateau de Sainte-Foy et le sud de Charlesbourg et de Beauport connaissent de plus en plus une dynamique qui s'apparente à celle des quartiers centraux. Même si l'intensité des situations n'est pas comparable à celle de ces quartiers, on remarque un vieillissement de la population, parfois une décroissance, la fermeture d'écoles et un accroissement significatif de la pauvreté. Par contre, la partie nord de ces territoires y incluant les nouveaux quartiers de Québec tel Lebourgneuf participe au développement et à l'étalement urbain. Les populations y sont jeunes et il s'y exerce une forte pression en faveur du développement de services collectifs.

Les **banlieues plus récentes** aux limites de la CUQ et parfois en périphérie de celle-ci participent pleinement à ce développement démographique. Les services sont généralement peu développés pour répondre aux besoins grandissants et variés des familles et des jeunes, y compris les services de nature communautaire. Ces banlieues correspondent aux territoires des villes de Saint-Augustin-de-Desmaures, Val-Bélair, Cap-Rouge, Saint-Émile, Lac-Saint-Charles et une partie des territoires de Québec, Sainte-Foy, Charlesbourg, Beauport, Sainte-Brigitte-de-Laval et Boischatel.

La **zone rurale** correspond aux MRC de Charlevoix-Est, Charlevoix, l'Île-d'Orléans et Portneuf. Une large partie du territoire de la CUQ se retrouve aussi en zone verte. Les activités agricoles, forestières et touristiques y sont les plus importantes. De nombreuses petites municipalités sont confrontées à la décroissance de la population et au vieillissement accéléré. La solidarité des populations y est généralement encore forte et constitue un atout de taille nécessaire dans la recherche visant à maintenir la vitalité des communautés. Les MRC de La Jacques-Cartier et de La Côte-de-Beaupré, tout en participant à la dynamique rurale, se distinguent à certains égards. La MRC de La Jacques-Cartier est le territoire qui connaît le plus important développement démographique de la région. Dans sa section est, elle se comporte en

partie comme une banlieue de la couronne urbaine. La Côte-de-Beaupré voit sa population stagner sauf dans le pôle Beaupré-Sainte-Anne centré sur le développement touristique et industriel et à Boischatel participant à la dynamique de la CUQ.

Les milieux ruraux partagent en commun trois traits spécifiques: un certain isolement, l'insuffisance de l'accès aux services et la faiblesse de la masse critique démographique nécessaire au maintien et au développement des services. L'insuffisance sinon l'absence totale de transport en commun contribue à renforcer l'isolement de certaines populations et à limiter l'accès aux services, y compris les services de proximité<sup>124</sup>, déjà souvent peu présents en milieu rural. La tendance actuelle vers la concentration des services ajoute une pression supplémentaire. La faible taille des municipalités et la dispersion de la population ne permettent pas le maintien ou la mise en place des ressources, y compris des ressources communautaires, sur une base locale. La révision du modèle d'organisation des services en milieu rural rejoint ici la question de l'organisation territoriale.

Seule réserve autochtone de la région, la communauté huronne de **Wendake** est enclavée par Québec et Loretteville. Elle est confrontée à un problème d'espace pour assurer son développement et des pourparlers se poursuivent en ce sens avec les gouvernements supérieurs.

## 2.2.2 Les caractéristiques et les enjeux des territoires, selon les territoires des CLD

L'information est présentée ici par territoires de CLD puisque la consultation régionale sur le développement social s'est faite sur la base de ces territoires. Les territoires de CLD et de MRC concordent. La CUQ compte pour sa part quatre CLD.

Le territoire de **Beauport** présente des écarts importants entre ses différents secteurs géographiques tant au plan de la démographie que des caractéristiques sociodémographiques. Le sud du territoire concentre des populations vieillissantes et défavorisées alors que le Nord se développe rapidement, accueillant de jeunes familles, au rythme des municipalités de la couronne urbaine de Québec. Le territoire compte aussi un nombre important de personnes vivant en institution ou en résidence d'accueil à cause de la présence de l'Hôpital Robert-Giffard. L'insertion des personnes ayant des problèmes de santé mentale est une réalité sociale avec laquelle le territoire doit composer.

Le territoire de **Charlesbourg-Haute-Saint-Charles** correspond aux villes de Charlesbourg, Saint-Émile, Lac-Saint-Charles et Loretteville. La population y est jeune puisque ce sont de jeunes familles qui viennent s'établir dans ces municipalités. Dans l'ensemble du territoire, la scolarité est forte, le taux d'activité élevé et les revenus supérieurs à la moyenne régionale. Le taux d'activité atteignait 74,9 % des 15 ans et

---

<sup>124</sup> Le concept des services de proximité en milieu rural québécois a été documenté par Lucie Pépin, *op. cit.*, 142 p.

plus à Saint-Émile en 1996. La ville de Charlesbourg est confrontée à la pauvreté dans la zone limitrophe sud de son territoire. Pour faire face aux conséquences du vieillissement de la population et à la décroissance des secteurs urbains datant d'une trentaine d'années, la ville de Charlesbourg se fait aussi proactive en révisant son plan d'urbanisme pour favoriser une meilleure cohabitation des générations.

La population du territoire de **Charlevoix** ressent la difficulté d'être une zone périphérique rattachée à une région fortement urbanisée qui est à la fois le siège du gouvernement. On craint que les efforts mis dans le développement technologique de la Capitale ne profitent qu'à la zone urbanisée et que la décroissance amorcée dans Charlevoix s'accroisse davantage à tous les niveaux.

Malgré cela, la MRC de Charlevoix a fait des progrès significatifs au plan de la richesse collective. De 1986 à 1996, la MRC est passée du 9<sup>e</sup> rang des MRC les plus pauvres du Québec au 25<sup>e</sup> rang. Le développement touristique explique cette évolution, mais le territoire fait déjà face à un ralentissement important du tourisme, particulièrement dans le secteur de l'Île-aux-Coudres. Le tourisme se caractérise cependant par la saisonnalité et l'industrie fait d'ailleurs face à un manque d'intégration du produit touristique, faiblesse qui la fragilise. L'activité agricole diminue et l'activité forestière ne génère pas au tant de retombées que son potentiel le permettrait sur le territoire de la MRC.

Le taux de chômage est près de six points plus élevés que celui de la région de la Capitale-Nationale et le revenu moyen est nettement plus faible, autant chez les hommes que les femmes. La scolarisation y est aussi plus faible, mais elle progresse comme dans toute la région.

Le territoire de **Charlevoix-Est** se distingue par une décroissance importante de la population surtout dans les petites municipalités du secteur est, de Saint-Siméon à Baie-Sainte-Catherine. C'est la première MRC de la région de la Capitale-Nationale à connaître une décroissance du groupe des jeunes de 18 à 24 ans et le taux de natalité est inférieur à celui de la région. Le taux de scolarisation de même que l'espérance de vie sont inférieurs à ceux de la région de la Capitale-Nationale.

Dans Charlevoix-Est, la saisonnalité de l'emploi est tangible: un travailleur sur deux ne travaille pas toute l'année et doit faire appel à l'assurance-emploi ou encore à la sécurité du revenu. Les plus de 45 ans sont particulièrement vulnérables et réussissent plus difficilement à s'insérer sur le marché du travail.

Le territoire de la **Côte-de-Beaupré** fait face à un ralentissement de la croissance démographique. Les jeunes quittent le territoire dès la fin des études secondaires. Seules trois municipalités aux limites est et ouest du territoire maintiennent une croissance démographique: Boischâtel à l'ouest profite du développement domiciliaire de la banlieue, et Beaufort et Saint-Ferréol à l'est sont tributaires du développement touristique.

Les organismes communautaires sont peu présents sur le territoire; les organismes en place sont relativement peu connus de la population. Deux facteurs

caractérisent la situation d'ensemble du territoire et agissent sur les diverses problématiques: l'absence de transport en commun et la faiblesse d'une vision d'ensemble et d'une approche concertée entre les divers intervenants. On constate aussi l'insuffisance des moyens d'information locaux lesquels permettraient de mieux faire connaître les ressources existantes et de contribuer au développement d'une identité commune ainsi que de stimuler une mobilisation sur les enjeux du territoire.

Le territoire de **l'Île-d'Orléans** compte près de 7 000 personnes réparties en six municipalités. Quatre-vingt-dix pour cent du territoire est protégé pour des fins agricoles et l'ensemble de l'Île est déclaré arrondissement historique. Ce sont là deux éléments capitaux qui caractérisent l'Île-d'Orléans.

La population y est stable depuis 1986, mais le vieillissement y est marqué. La croissance importante des 55 ans et plus préfigure une forte demande éventuelle de services communautaires peu disponibles à l'heure actuelle; ces services ont trait au soutien à domicile, à la mobilité et aux activités culturelles et de loisirs. Le transport public est inexistant sur le territoire.

Les trois municipalités limitrophes du pont de l'Île, Saint-Pierre, Sainte-Pétronille et Saint-Laurent, concentrent des revenus très élevés notamment à cause de la présence de professionnels qui y résident, mais travaillent à Québec. Les trois autres municipalités déclarent un revenu moyen inférieur à celui de la moyenne québécoise.

Le territoire de **La Jacques-Cartier** se caractérise par sa configuration géographique toute particulière colorée par l'étendue du territoire et son morcellement. Le territoire correspond à la limite nord de la région métropolitaine de Québec, reliant Sainte-Brigitte-de-Laval, aux limites de Beauport, jusqu'à Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier, aux limites de Portneuf. Le territoire vient tout juste d'être relié d'est en ouest, à la suite de l'ouverture de la route traversant la Base militaire de Valcartier. Ce morcellement a des impacts significatifs sur le sentiment d'appartenance et la mobilisation d'autant plus qu'il n'y a pas de correspondance entre les différents ordres de découpage territorial. Trois CLSC, trois CLE, quatre CJE, deux commissions scolaires et cinq comtés provinciaux et fédéraux se partagent les différentes zones du territoire de la MRC. Il n'existe pas de moyens de communication locaux qui pourraient contribuer au développement de l'appartenance au territoire.

La population est jeune et en croissance, le vieillissement y est plus faible que dans l'ensemble de la région. Les jeunes familles s'y installent alors que l'on constate une tendance, chez les personnes âgées, à quitter le territoire en direction du centre-ville de Québec. La population y est aussi fort diversifiée au plan linguistique dans le secteur ouest. La population militaire est importante et fluctuante, nombre de militaires y vivent transitoirement.

Le territoire de **l'Ouest de la CUQ** regroupe les municipalités de Sainte-Foy, Cap-Rouge, Saint-Augustin-de-Desmaures, Sillery, Val-Bélair et L'Ancienne-Lorette. Ce territoire concentre une partie majeure de l'activité commerciale et industrielle de la région de même qu'une activité agricole importante puisque 4 1% du territoire est en

zone agricole productive. Le développement du miculaire y demeure élevé, on y observe une concentration très importante d'étudiants compte tenu de la présence de l'Université Laval et de deux cégeps dont un cégep anglophone desservant l'est du Québec.

Le territoire accueille aussi un nombre élevé d'immigrants dont des réfugiés ainsi que d'étudiants universitaires étrangers qui y séjournent de façon transitoire. En 1996, 4,2% de la population est d'origine étrangère alors que cette proportion est de 2,5% dans l'ensemble de la région.

La pauvreté est la moitié de celle de la région quoi qu'elle occupe une place grandissante et plus importante dans certains quartiers, particulièrement à Sainte-Foy. Les représentants des organismes de la communauté se disent inquiets quant au niveau de sensibilité des décideurs au regard de cette réalité dans le territoire.

Le territoire de **Portneuf** compte sur une tradition de concertation entre les différents acteurs sociaux et économiques. Douze tables de concertation représentent les différents secteurs, sous le leadership de la MRC et visent à favoriser le développement du territoire en misant sur les citoyens et citoyennes. Le territoire de Portneuf doit faire face à des problématiques spécifiques comme l'inadéquation de la formation professionnelle offerte par rapport aux réalités économiques du marché du travail local, la pauvreté et le sous-financement des organismes dotés de missions à caractère social et l'absence de transport en commun.

Le territoire de Portneuf ressent durement les impacts du vieillissement dans les petites municipalités puisque les écoles du village, essentielles à la rétention des familles, sont de plus en plus menacées. L'effet cumulé du vieillissement et de l'exode des jeunes met en cause la capacité d'occupation du territoire.

Le territoire de **Québec-Vanier** se distingue par les conditions sociodémographiques et socioéconomiques nettement défavorables. Les familles monoparentales et les personnes seules sont nombreuses; la proportion de population sous le seuil de faible revenu est élevée. La population inactive tend à croître plus rapidement que la population active potentielle et les personnes célibataires représentent 50,5% de la population. La population est très mobile et l'état de santé est aussi précaire.

### **2.2.3 Les tendances démographiques dans la région de la Capitale-Nationale**

La population de la région de la Capitale-Nationale était de 634 973 habitants en 1996, soit 8,9% de la population du Québec. Ayant augmenté en moyenne de 1% par année de 1986 à 1991, le taux de croissance moyen a chuté à 0,6% de 1991 à 1996; ce qui est légèrement inférieur au taux de croissance de l'ensemble du Québec. Cette situation tend à diminuer l'importance relative du poids de la région dans l'ensemble du Québec. En 1996, environ 80% de la population régionale se retrouve dans la Communauté urbaine de Québec. Le prochain tableau illustre l'importance de la variation de la croissance démographique entre les territoires. Alors que la population

de la MRC de Charlevoix-Est a connu une décroissance de -2,7% durant une période de cinq ans, celle de la Jacques-Cartier a vu sa population croître de +6,6 %. On constate aussi clairement que la décroissance démographique se situe uniquement à l'est du territoire de la région, soit les MRC de l'Île-d'Orléans, de Charlevoix et de Charlevoix-Est.

**Tableau 2: Variation de la population de la région de la Capitale-Nationale, selon la CUQ et les MRC(s) de 1991 à 1996**

	1991	1996	Variation (%)
Le Québec	6 895 963	7 138 795	+3,5
La région	615 844	634 973	+3,1
Charlevoix-Est	17 413	16 941	-2,7
Charlevoix	13 547	13 437	-0,8
Côte-de-Beaupré	21 214	21 632	+2,0
Île-d'Orléans	6 938	6 892	-0,7
Jacques-Cartier	23 282	24 819	+6,6
Portneuf	43 179	45 185	+4,6
CUQ	489 816	504 235	+2,9
N.D. des Anges	455	370	-18,7
Wendake	Nd	1 462	nd

Source: Statistique Canada, compilation CRCDQ, 1991 et 1996.

La région de la Capitale-Nationale s'inscrit dans la tendance générale du vieillissement de la population alors que la proportion des jeunes s'amenuise. De 1981 à 1991, la proportion des 0-14 ans est passée de 20,5% à 18,2% dans la région alors que cette proportion a diminué de 21,5% à 19,8% pour le Québec. Le vieillissement est cependant plus accentué dans la région, particulièrement chez les femmes. Ce vieillissement a des conséquences majeures, particulièrement pour les petites municipalités où il devient de plus en plus difficile de maintenir les infrastructures de base dont l'école de village. On constate une importante migration intrarégionale des jeunes provenant des MRC vers la CUQ ou vers d'autres régions. Les variations entre cohortes semblent indiquer que la région attire les jeunes de 0-24 ans, mais qu'elle ne dispose pas des atouts nécessaires pour retenir les 25-34 ans<sup>125</sup>. À l'exception de la MRC de La Jacques-Cartier, le nombre de jeunes de moins de 14 ans diminue partout; le nombre de jeunes de 15 à 24 ans augmente partout sauf les 18-24 qui diminuent dans la MRC de Charlevoix-Est.

La proportion des ménages privés (1996) composés d'une seule personne est faible dans les MRC, mais élevée dans la CUQ (31,9%). La ville de Québec à elle

<sup>125</sup> Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *Les jeunes dans la région de Québec: Faits saillants*, 1999, 45 p.



seule compte la plus forte proportion de ménages à une personne au Québec (42,5%). Cette proportion a même augmenté depuis 1991 puisque la ville de Québec comptait à ce moment 39,7% de ménages à une personne alors que la CUQ en comptait 29%<sup>126</sup>. À l'inverse les ménages de trois ou quatre personnes et plus sont en proportions élevées dans les MRC, mais faible dans la CUQ.

**Tableau 3: Proportion des ménages à une personne dans la région de la Capitale-Nationale (1996)**

Territoire	Proportion (%)
Le Québec	12,1
Région de Québec	13,4
CUQ	31,9
Ville de Québec	42,5

Source: BSQ, compilation CRCDQ, 1996.

L'indice synthétique de fécondité est le plus bas de toutes les régions du Québec, soit 1,40 par rapport à 1,65. La composition linguistique de la région demeure uniforme. Bien que l'immigration augmente, la région retient difficilement ses nouveaux arrivants provenant d'autres cultures.

### 2.3 Les problématiques sociales de la région de la Capitale-Nationale

Le développement social réfère à un ensemble de situations fortement liées les unes aux autres. Malgré les limites présentées par toutes formes de découpage de la réalité, il nous faut bien présenter celle-ci sous plusieurs angles pour mieux en saisir les différentes facettes. En référant à la définition du développement social que nous avons présentée au chapitre 1, nous avons choisi d'analyser la situation de la région de la Capitale-Nationale en nous référant aux thématiques suivantes : la participation sociale, la culture et les loisirs, l'information et la communication communautaires, les services de garde, le logement, la sécurité dans les milieux de vie, la participation démocratique dans les instances, la pauvreté et la défavorisation, les inégalités de santé et de bien-être, l'éducation et la formation et, finalement, l'environnement. Tout au cours du texte, nous tenterons de présenter ces diverses facettes du développement social dans une perspective globale et la mieux intégrée possible.

<sup>126</sup> Secrétariat aux régions, Bureau régional de Québec, *Les zones défavorisées de la CUQ: la population*, Québec, 1993, 46 p.

### 2.3.1 La participation sociale

La participation communautaire réfère à l'ensemble des initiatives et interactions des individus, des groupes et organismes qui initient des actions contribuant à améliorer la qualité de vie des personnes et des communautés elles-mêmes. Ces actions passent tantôt par le bénévolat individuel ou le bénévolat organisé, tantôt par l'action collective de groupes et d'organismes ou par l'action socio-politique.

La région de la Capitale-Nationale compte sur de nombreux organismes communautaires œuvrant dans des champs variés: la santé et les services sociaux, la défense des droits, les loisirs, les sports, la culture, la pastorale, l'habitation, l'environnement. Ces organismes interviennent auprès de clientèles ciblées ou encore dans un quartier spécifique. Selon les organismes, le financement est insuffisant et les conditions de travail des salariés(es) de ces organismes sont variables.

Les organismes subventionneurs sont confrontés à la nécessité de conjuguer à la fois le respect de l'autonomie des organismes et la nécessité d'assurer une surveillance adéquate de la gestion des fonds publics, ou privés pour certains, qui leur sont confiés. La question du bénévolat revient constamment dans l'actualité sous l'angle de la place qu'il occupe dans la société par rapport à celle que doivent occuper les services publics et dans les organismes communautaires eux-mêmes. Le financement public provenant de diverses sources gouvernementales pour les organismes communautaires de la région, en 1996-1997, demeure légèrement sous la moyenne québécoise de 19,34\$. La région occupe le 10<sup>e</sup> rang avec un *per capita* de 18,04\$<sup>127</sup>.

### 2.3.2 La culture et les loisirs

La culture et les loisirs, incluant la pratique des activités sportives, constituent des occasions propices et nécessaires permettant aux personnes d'actualiser leurs potentiels, de développer des liens sociaux et de participer à la vie communautaire. La force du secteur culturel et de celui de loisirs exprime une partie de la vitalité des diverses communautés et contribue à forger leur identité collective.

La région de la Capitale-Nationale est réputée pour le dynamisme de son secteur culturel et l'ampleur de ce secteur d'activité dans la vie économique de la région. Cette ampleur résulte de la conjugaison de trois effets selon le Conseil de la culture de la région de Québec<sup>128</sup>: l'effet *capitale* de par la concentration d'institutions

---

<sup>127</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, tiré de J.P. Bélanger, R. Sullivan et B. Sévigny, *Capital social, développement communautaire et santé publique*, Montréal, Association de santé publique du Québec, 2000, 223 p.

<sup>128</sup> Conseil de la culture de la région de Québec, *L'impact économique des activités culturelles dans les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches. Résumé*, 1996, 7 p.

de prestige dans la capitale, l'effet *patrimonial* de par la concentration unique de sites patrimoniaux dans la région, y compris sur la rive sud, et l'effet *population active* découlant du haut niveau de scolarisation dans la région. Il existe de fait une relation étroite entre la scolarisation, la diversité et l'intensité des pratiques culturelles, toujours selon le Conseil de la culture de Québec.

En 1992-1993, les dépenses d'opération des organismes et compagnies œuvrant dans le secteur culturel régional auraient atteint au moins 652 millions de dollars permettant la création de 9 200 emplois. Le secteur public pour sa part a investi trente millions de dollars en immobilisations. Le rapport de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Culture)<sup>129</sup>, produit pour le Conseil de la culture de la région de Québec note que la situation socio-économique des artistes et travailleurs du secteur culturel est difficile, en raison des bas cachets qu'ils et elles reçoivent.

Bien que la région métropolitaine de Québec concentre un nombre et une diversité importante d'organismes et de compagnies dans le secteur culturel, les régions de Charlevoix et de Portneuf comptent sur des organismes bien implantés dans leur communauté et les artistes et les artisans font preuve d'une grande créativité.

L'accès aux loisirs et sports est rendu disponible par une vaste gamme d'acteurs du secteur privé, du secteur à but non lucratif comme les PATR OS, du secteur gouvernemental ou para-gouvernemental. Les municipalités occupent une place privilégiée dans cette gamme, notamment pour les jeunes familles. Les services doivent cependant s'adapter constamment aux attentes changeantes et variées des diverses clientèles.

L'Unité régionale de loisir et sport de la région de Québec (URLS) a entrepris la rédaction d'un Portrait régional qui permettra de déterminer des axes de développement. Les premières données compilées<sup>130</sup> indiquent que le mouvement associatif dans ce secteur regroupe, pour les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches, 48 associations régionales, 3 006 clubs locaux et plus de 197 844 personnes membres en règle d'une association régionale ou d'un club local. Plus de 16 622 bénévoles sont impliqués dans les deux régions et environ 2 179 emplois sont reliés directement aux activités de loisir et de sport.

Pour sa part, le secteur éducatif est desservi par une association régionale du sport étudiant regroupant les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches comptant sur plus de 6 000 bénévoles en plus des intervenants des milieux scolaires; 1 107 équipes et 11 856 jeunes sont impliqués.

Les milieux ruraux font face à des défis élevés dans l'organisation du loisir et du sport en raison de la faiblesse de la population, de la rareté des équipements, et de l'absence de transport. Le projet de mise en commun des ressources dans la MRC de

---

<sup>129</sup> Institut national de la recherche scientifique-Culture, Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches, *L'impact économique des activités culturelles dans les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches*, résumé, 1996, 7 p.

<sup>130</sup> Unité régionale loisir et sport de la région de Québec, *Portrait du loisir et du sport*, relié, 2000, 12 p.

Charlevoix-Est ouvre une avenue intéressante afin de maximaliser le potentiel des ressources existantes dans la communauté.

### **2.3.3 L'information et la communication communautaires**

Les organismes d'information et de communication communautaires de la région sont de plus en plus confrontés à des problèmes de survie, notamment les télévisions communautaires. Ces organismes exercent une fonction vitale au regard du développement du sentiment d'appartenance, de l'exercice de la vie démocratique, de l'implication des citoyens dans la vie de la communauté et dans le développement de la solidarité. Leur action est essentielle surtout dans les communautés rurales dont les réalités trouvent peu d'échos dans les médias régionaux et nationaux, ce qui est le cas du territoire de Portneuf, des deux MRC de Charlevoix, de l'Île-d'Orléans, de La Côte-de-Beaupré et de La Jacques-Cartier.

### **2.3.4 Les services de garde**

Les services de garde répondent à une mission sociale visant à soutenir le développement des enfants, particulièrement durant la période de la petite enfance. Les Centres à la petite enfance (CPE), les agences de garde en milieu familial, les garderies en milieu scolaire et les garderies privées connaissent un développement important dans un contexte où une majorité des pères et des mères sont actifs sur le marché du travail. À l'exception du secteur privé, les services de garde présentent un caractère distinctif en ce sens qu'ils sont des organismes à but non lucratif, gérés par les parents, mais tributaires du financement de l'État, dans le cadre de la politique du ministère de l'Enfance et de la Famille. Les garderies privées, pour leur part et bien qu'elles soient des entreprises à but lucratif, reçoivent aussi des subventions gouvernementales et doivent mettre sur pied un comité de parents.

Dans la région de la Capitale-Nationale, en 2000, 12 485 places sont actuellement disponibles dans les divers services de garde alors que le ministère de l'Enfance et de la Famille évalue la demande à 18 444 places. En moyenne, depuis les dernières années, le développement annuel de nouvelles places est de 1 100<sup>131</sup>.

### **2.3.5 Le logement**

L'habitation constitue un élément majeur de l'environnement des personnes. Il est à la fois le lieu de l'intimité personnelle ou familiale et le lieu de la sociabilité par le voisinage qu'il entraîne et le milieu dans lequel il se situe. Il occupe généralement

---

<sup>131</sup> Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *Compilation du nombre de places offertes en services de garde dans la région de la Capitale-Nationale*, tableaux, 1999.

une place importante dans les aspirations et contribue au bien-être lorsqu'il répond à certains critères.

Le Conseil de la famille (CSF)<sup>132</sup> estimait, en 1991, que la problématique du logement comporte huit dimensions essentielles: l'abordabilité (le coût), la qualité (espace et détérioration), l'aspiration à la propriété, la discrimination, l'insécurité, la qualité de l'environnement, l'accès aux services (transport, école, santé, garderies...) et la participation à la prise de décision<sup>133</sup>.

Le taux d'effort, c'est-à-dire, la proportion du revenu consacré au logement est fort inégal dans la région de la Capitale-Nationale. On considère que le taux d'effort maximal devrait être normalement de 30% et moins. Or, dans la région de la Capitale-Nationale, 19,9% des ménages privés consacrent plus de 30% au coût du logement. Ce taux grimpe cependant à 35,5% pour les familles monoparentales et à 47,2% pour les ménages non familiaux d'une personne. Les ménages non familiaux de deux personnes ou plus sont 28,8% à consacrer plus de 30% de leur revenu au logement, sensiblement le même taux que les familles monoparentales. Ce sont les familles époux/épouse avec enfants qui sont les moins nombreuses, soit un taux de 11,8%, à avoir un taux d'effort de plus de 30%<sup>134</sup>.

Les locataires sous le seuil de faible revenu sont 42% à avoir un taux d'effort de plus de 30%; seulement 14,7% des propriétaires sous le seuil de faible revenu ont le même taux d'effort. Selon le sexe de soutien, 37% des femmes et 20,5% des hommes sous le seuil de faible revenu ont un taux d'effort de plus de 30%.

Les données compilées par la Société d'habitation du Québec (SHQ)<sup>135</sup> nous indiquent que le taux de propriétaires a augmenté dans la région métropolitaine de Québec, incluant les municipalités riveraines du littoral sud, (RMR), passant de 50,7% en 1981 à 56% en 1991. La région a ainsi rattrapé le retard qu'elle accusait par rapport au Québec (de 53% en 1981 à 56% en 1991). De même, le parc de logements privés de la RMR est récent: 51% des logements datent de 1971-1991 comparativement à 44,2% pour le Québec. Seulement 15,4% des logements datent d'avant 1946. Seulement 6,3% du parc de logements nécessitent de grosses réparations majeures, 20,9% des réparations mineures et 72,8% ne demandent qu'un entretien régulier. Les données de la RMR traduisent l'importance du développement récent des banlieues et ne permettent pas de connaître la situation spécifique des quartiers centraux de Québec et des noyaux urbains de longue date.

---

<sup>132</sup> Conseil de la famille, cité dans Société canadienne d'hypothèque et de logement, *Un aperçu des indicateurs de santé, de bien-être et de qualité de vie pour la population du logement social au Canada, 1993*, 161 p.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Société d'habitation du Québec, *Compilation spéciale de Statistique Canada pour le compte du CRCDO*, tableaux, 1996.

<sup>135</sup> Société d'habitation du Québec, *La qualité de l'habitat et l'aide à la rénovation au Québec*, 1995.

Deux grandes tendances particularisent la situation de l'habitation dans la région<sup>136</sup> de la Capitale-Nationale. Ainsi, le vieillissement de la population a un effet direct sur la demande des logements qui doivent être plus petits, mais aussi mieux adaptés à la condition des personnes notamment au plan de l'accessibilité. La demande de nouveaux logements se maintiendra et elle sera axée sur la création importante de nouveaux ménages pour au moins les quinze prochaines années. Ces ménages seront de petite taille et seront aussi des ménages non familiaux, ce qui nécessitera des ajustements au parc immobilier.

Le **logement social** constitue une alternative nécessaire pour assurer à l'ensemble des citoyens l'accès à un logement de qualité. Le logement social correspond à toutes formes de logements subventionnés par les gouvernements de telle sorte que les bénéficiaires ne paient qu'une portion du coût réel du logement en fonction de leur revenu disponible. Au regard du parc actuel de logement social, la situation est fort inégale dans la région. La ville de Québec concentre à elle seule 51,9% des logements sociaux de la Région métropolitaine de recensement de Québec (RMR) en 1993. Au Québec, selon les données du Front d'action populaire en aménagement urbain (FRAPRU), le logement social (HLM, coopératives, OBNL) représente 9 % de l'ensemble des logements locatifs. Lorsque l'on additionne le nombre d'unités de logement habitées par des personnes recevant un supplément au loyer avec le nombre d'unités de logement gérées par les Offices municipaux d'habitation sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec, on constate que 60,0% de ces logements se retrouvent sur le territoire de la ville de Québec (1996) pour 33% de la population du territoire. Seules les villes de Vanier, Loretteville et Sillery ont un pourcentage de logement de ce type équivalent ou légèrement supérieur à leur proportion de population; toutes les autres villes en disposent d'un taux moindre que celui de leur population<sup>137</sup>. Peu de jeunes ménages se retrouvent dans les logements sociaux; il s'agit d'une situation marginale.

**La formule coopérative** permet l'accès à la propriété collective à un coût moindre que la propriété individuelle tout en permettant un meilleur contrôle de son environnement. La région de la Capitale-Nationale compte 159 coopératives en habitation pour un total de 3 294 logements et 89 organismes à but non lucratif offrant 526 logements. C'est un total de 248 coopératives et organismes à but non lucratif offrant 3 820 logements dans la région; il s'agit là d'un apport fort significatif dans le secteur de l'habitation. Cependant, les coopératives et les organismes demeurent essentiellement concentrés dans les quartiers de la ville de Québec et dans Vanier. Fait à noter, 25,0 % des logements du quartier Saint-Jean-Baptiste de Québec sont des logements coopératifs.

---

<sup>136</sup> Benoît Boulet, Société canadienne d'hypothèque et de logement, *Le marché du Québec-Métro: le logement locatif et les résidences pour personnes âgées*.

<sup>137</sup> Centre de développement économique et urbain, Ville de Québec, *Sommaire du logement social*, 1996.

### 2.3.6 La sécurité dans les milieux de vie

Les statistiques du ministère de la Sécurité publique pour l'année 1998<sup>138</sup> montrent que la criminalité poursuit une courbe décroissante constante pour la sixième année consécutive dans l'ensemble du Québec, à l'exception des crimes avec violence qui ont connu une première augmentation depuis 1992. Cette hausse est de 2% en 1998. Avec 65 délits par 1 000 habitants, le taux québécois de criminalité est descendu à un niveau jamais atteint depuis la fin des années soixante-dix.

La région de la Capitale-Nationale se situe au onzième rang des régions du Québec pour le taux global de criminalité, soit 54,44 infractions pour 1 000 habitants. Elle se situe constamment sous la moyenne québécoise et l'écart est plus grand pour les crimes avec violence. Cependant, lorsqu'on examine plus en détail les différents types de crimes, on constate que la région se situe dans la moyenne québécoise pour les crimes les plus graves comme les infractions d'ordre sexuel, les homicides et les tentatives de meurtres. Ainsi, toujours en 1998, on dénote 34,7 infractions d'ordre sexuel dans la région, soit un taux de 0,55 pour mille. Le taux québécois est de 0,58 pour mille. On a aussi dénombré 14 homicides et 29 tentatives de meurtre.

À l'exception des infractions relatives à la conduite des véhicules, les infractions criminelles sont commises à 62,2% par des adultes et à 31,8% par des jeunes de moins de 18 ans. La proportion des jeunes est plus importante dans le cas des crimes contre la propriété. Ce sont les hommes, plutôt que les femmes, qui sont largement responsables de l'ensemble des crimes. En ce qui concerne les **jeunes contrevenants** de façon spécifique, leur nombre a diminué de 10,5%, au cours des trois dernières années, passant de 1 236 à 1 106. Cependant, le nombre de jeunes mis sous garde en centre de réadaptation s'est maintenu.

Dans l'ensemble du Québec, les **victimes de violence** se répartissent assez également entre les femmes et les hommes. Bien que le taux de victimisation des hommes soit légèrement plus élevé, soit 904 hommes et 850 femmes sur 100 000 de population, les femmes de 18-39 ans sont davantage victimes que les hommes<sup>139</sup>. Dans la région de la Capitale-Nationale, on constate que les **femmes victimes de violence** sont moins dans un contexte conjugal que dans les autres régions; le taux de violence envers les femmes est aussi nettement plus bas que le taux québécois pour tous les types de violence. Cependant, les femmes victimes de violence dans la région ont subi plus souvent des blessures graves. La violence conjugale s'est par ailleurs accrue pour la première fois en 1996-1997 après avoir régressé depuis 1993. Les données sur cette question font l'objet d'une réserve puisque, selon le ministère de la Sécurité publique, les corps policiers n'ont pas tous déclaré ces situations.

---

<sup>138</sup> Ministère de la Sécurité publique, *Statistiques 1998. Code criminel, autres lois fédérales, lois provinciales (sauf circulation)*, 1999, 90 p.

<sup>139</sup> Ministère de la Sécurité publique, Québec, *Statistique 1998. Violence conjugale*, 1999, 98 p.

### 2.3.7 La participation démocratique dans les instances

La participation démocratique des citoyens peut être vue sous différents angles. Elle peut prendre des formes variées, allant de l'exercice du droit de vote à l'exercice d'une fonction électorale. Au cours des trente dernières années, les possibilités de participation se sont accrues avec la multiplication des groupes de pression, des organismes communautaires, des conseils consultatifs et des conseils d'établissement et d'administration.

Les critiques sont cependant souvent vives au regard de la démocratie réelle qui s'exerce spécifiquement dans les conseils d'administration des organismes décentralisés de l'État. Non élus au suffrage universel, mais par le biais de collèges électoraux, ces conseils disposent d'une marge de pouvoir variable. De nombreuses personnes ont plutôt l'impression que le rôle de ces administrateurs est limité à l'approbation de décisions venues d'en haut. En ce qui concerne les femmes<sup>140</sup>, l'objectif de parité n'est pas encore atteint dans les instances régionales où elles sont 15% des membres du conseil d'administration du CRCDQ et 37% des membres du conseil d'administration de la Régie régionale par exemple. Par contre, au niveau local et dans le cadre d'élections au suffrage universel, elles sont 47% des commissaires scolaires à la suite de la dernière élection (1998), 7,7% des maires et mairesses et 23% des conseillers et conseillères municipaux en 1998. La région de la Capitale-Nationale se classe seulement au 13<sup>e</sup> rang pour les femmes occupant une fonction de maire et au 8<sup>e</sup> rang pour les femmes occupant une fonction de conseillères dans l'ensemble du Québec. Curieusement, ce sont les régions les plus urbaines qui se classent moins bien. Les données intra-régionales présentent également des disparités importantes.

### 2.3.8 La pauvreté

Le marché du travail s'est détérioré de 1990 à 1997 dans la région de la Capitale-Nationale; le taux de chômage a été au-dessus de la moyenne québécoise. La reprise s'est cependant amorcée depuis 1998.

La région a régressé dans la part qu'elle occupe au plan démographique par rapport à l'ensemble du Québec et le revenu moyen des ménages diminue<sup>141</sup>. De 1991 à 1996, le revenu moyen des ménages est passé de 43 974\$ à 42 564\$ en dollars constants. Entre les diverses zones de la région, les écarts étaient aussi considérables. Ce revenu était de 23 075\$ dans la Bassée-Ville de Québec et de 36 339\$ dans Charlevoix en 1996. Le nombre des personnes dans les ménages à faible revenu a

---

<sup>140</sup> Regroupement des femmes de la région 03 et la Chaire d'étude Claire-Bonenfant, *Les femmes dans l'espace régional de Québec*, Québec, 1998, 92 p.

<sup>141</sup> Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *L'état de la région de Québec*, allocution de Madeleine Nadeau, mars 2000, 12 p. et tableaux.



augmenté de 19% à 23% , de 1991 à 1996. Le revenu personnel diminue aussi alors qu'il est à la hausse dans l'ensemble du Québec.

**Tableau 4: Indicateurs économiques de la région de la Capitale-Nationale. 1999-2001**

	<b>Taux d'activité</b>	<b>Taux d'emploi</b>	<b>Taux de chômage</b>
1999	62,9%	57,5%	8,6%
2000	60,7%	55,1%	9,2%
2001	63,6%	58,7%	7,7%

Source: Statistique Canada, Compilation: Développement des ressources humaines Canada; Emploi Québec.

Généralement, le taux de chômage<sup>142</sup> de la région est légèrement plus faible chez les femmes. Cependant, une forte proportion des femmes, soit 42% des travailleuses à temps partiel en 1993<sup>143</sup>, occupent un emploi à temps partiel par nécessité plutôt que par choix. Le taux de chômage des femmes est toutefois plus élevé dans les MRC de Charlevoix, de Charlevoix-Est et de La Côte-de-Beaupré.

Chez les jeunes, le taux de chômage est généralement similaire à celui de la moyenne québécoise, à l'exception de 1995-1996 où le taux de chômage était de 29% chez les 15-19 ans comparativement à 24,6% pour l'ensemble du Québec. Le taux de chômage est aussi plus élevé dans la région, 5% de plus, pour les 15-29 ans sans diplôme d'études secondaires, mais aussi chez ceux qui ont atteint un niveau scolaire plus élevé, dans une proportion de 2 à 3% de plus que la moyenne québécoise. On constate aussi avec étonnement que c'est dans la région de la Capitale-Nationale que la fonction publique offre le moins de débouchés aux jeunes. Les moins de trente ans représentent seulement 1% de la fonction publique dans la région comparativement à 2% pour l'ensemble du Québec.

La précarité de l'emploi, c'est-à-dire le nombre d'emplois à temps partiel sur le nombre total d'emplois, a augmenté, passant de 16,4% en 1987 à 19,3% en 1999, légèrement moins que le sommet de 20,3% atteint en 1993. La précarité est plus forte dans la région que dans l'ensemble du Québec où la moyenne est de 17,5%.

Dans l'ensemble de la région, le nombre de prestataires de l'assurance-emploi diminue, mais cette diminution est nettement plus faible dans la CUQ et dans Charlevoix-Est; c'est le territoire de Portneuf qui connaît la plus forte diminution. Il faut souligner ici que les bénéficiaires de l'assurance-emploi ne disposent pas non plus de la même protection en fonction de leur zone géographique de référence; c'est le cas

<sup>142</sup> Développement des ressources humaines Canada, *Bulletin sur le marché du travail. Région de Québec*, mai 2000, 19 p.

<sup>143</sup> Regroupement des femmes de la région 03 et la Chaire d'étude Claire-Bonenfant, *op.cit.*

de Charlevoix où les travailleurs doivent cumuler une plus longue période travail que ceux de la Gaspésie, par exemple, avant d'être admissibles à l'assurance-emploi.

Malgré ces données mettant en évidence les difficultés économiques de la région, des données plus récentes démontrent que la région de la Capitale-Nationale reprend la courbe de la croissance économique. En décembre 2000, le taux d'emploi est passé à 59,7% alors que le taux de chômage a diminué significativement à 6,4%, soit le taux le plus bas depuis les dix dernières années. La relance de la région semble véritablement s'amorcer en prenant assise sur la diversification de la structure économique de la région; le secteur privé y devient un partenaire majeur<sup>144</sup>.

Les indicateurs économiques témoignent de la pauvreté sous-jacente que vivent bon nombre de citoyens de la région de la Capitale-Nationale. Cependant, comme l'indique une étude de Ouellet et al. en 1995<sup>145</sup>, la pauvreté ne se résume pas à l'insuffisance de revenus; elle correspond à l'incapacité d'atteindre les niveaux minimums de santé, de logement, d'alimentation et d'éducation. La pauvreté réfère à l'insuffisance des moyens requis pour satisfaire ses besoins essentiels et avoir l'opportunité de participer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique. La pauvreté chronique mène non seulement à la précarisation de la situation des personnes, mais aussi à la marginalisation et trop souvent à l'exclusion. Elle a un impact direct sur la détérioration de la santé des personnes.

La pauvreté a des visages bien concrets; les familles surtout les familles monoparentales dont le soutien est une femme, les femmes, les jeunes. Bien qu'elle soit aussi très présente encore chez les personnes âgées, ces dernières représentent le seul groupe d'âge au Québec dont les conditions de vie se soient sensiblement améliorées depuis les années soixante-dix<sup>146</sup>. Dans la région de la Capitale-Nationale, la proportion des familles économiques à faible revenu connaît des variations considérables comme le montre le tableau suivant. Cette proportion était, en 1996, de 7,8% sur le territoire de la MRC de l'Île-d'Orléans alors qu'elle grimpeait à 20,2% dans la Communauté urbaine de Québec, suivie par la MRC de Charlevoix-Est avec un taux de 17,0%.

---

<sup>144</sup> La Société de promotion économique du Québec métropolitain, «Portrait économique trimestriel du Québec Métro», *L'Indicateur.com.*, vol. 1, no 4, octobre/novembre/décembre 2000, 8 p.

<sup>145</sup> H. Ouellet, L. Verreault et J.L. Gendron, *Les exclus du partage: la pauvreté*, Sainte-Foy, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, 64 p.

<sup>146</sup> Camil Bouchard, « Revenus insuffisants et développement des enfants », *Supplément. Recherche sociale*, vol. 6, no 2, juin 1999.

**Tableau 5: Proportion des familles à faible revenu en 1991 et 1996 dans la région de la Capitale-Nationale: CUQ et MRC.**

Territoire	1991 (%)	1996 (%)
MRC de Charlevoix-Est	16,9	17,0
MRC de Charlevoix	12,7	13,9
MRC de La Côte-de-Beaupré	11,9	12,5
MRC de La Jacques-Cartier	7,7	8,3
MRC de L'Île-d'Orléans	8,2	7,8
MRC de Portneuf	12,1	11,3
CUQ	17,1	20,2
Région de Québec	16,0	18,4
Le Québec	16,2	19,4

Source: Statistique Canada, compilation CRCDQ, 1991 et 1996.

L'importance de la pauvreté des familles et sa concentration dans Charlevoix-Est et au centre-ville de Québec sont manifestes. Une étude récente du Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec (CRÉECQ)<sup>147</sup> signale que dans les quartiers centraux de Québec, incluant Vanier, le revenu moyen des familles est de 32 413\$; 34,5% de ces familles ont un revenu de moins de 20 000\$. Le revenu moyen des ménages est de 24 627\$, mais 53,1% de ceux-ci ont un revenu de moins de 20 000\$. Le revenu moyen des hommes est de 18 462\$ et celui des femmes de 14 199\$.

Les personnes seules en général, et de façon plus spécifique, les personnes âgées seules et les jeunes, sont toujours les plus durement touchées par la pauvreté. Si le taux de pauvreté est de 22,9% dans la Région métropolitaine de recensement de Québec (RMR)<sup>148</sup>, celui des personnes seules est de 51,5% et atteint même 61,7% pour les personnes âgées et 66,6% pour les jeunes.

Le nombre de prestataires de la sécurité du revenu s'est accru constamment de 1991 à 1995. Cependant, depuis cette période, le recours au régime de la sécurité du revenu a connu une forte diminution, soit une diminution de près de 16% des ménages prestataires de décembre 1995 à mai 2000<sup>149</sup>. Fait remarquable, la diminution est proportionnellement du double chez les familles avec des enfants. C'est chez les personnes seules que la diminution est la plus faible.

Vraisemblablement, l'amélioration du marché régional de l'emploi a permis cette diminution. Cependant, comme le pourcentage de prestataires qui présentent des

<sup>147</sup> Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec, *Des chiffres à la réalité: portrait du territoire du CRÉECQ*, Québec, 1999, 134 p.

<sup>148</sup> Conseil canadien de développement social, *La pauvreté dans les agglomérations urbaines du Québec*, 2000, en ligne: [www.ccsd.ca/français/pubs/complet/qpauv/1.htm](http://www.ccsd.ca/français/pubs/complet/qpauv/1.htm).

<sup>149</sup> Ministère de la Solidarité sociale, Québec, Système d'accès aux données ministérielles, *Statistiques mensuelles sur les prestataires de la sécurité du revenu*, tableaux, décembre 1999.

contraintes sévères à l'emploi a tendance à s'élever, on peut croire qu'il sera plus difficile de maintenir ce rythme de diminution des prestataires même dans un contexte favorable à l'emploi. Le pourcentage de prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi est passé de 25% en 1996 à 32% en 2000.

Notons enfin que Pamalon et Raymond<sup>150</sup> ont montré que la défavorisation matérielle tend à augmenter en milieu rural et que la défavorisation sociale est plus forte en milieu urbain. Par contre, le centre-ville de Québec et quelques municipalités rurales concentrent à la fois des populations défavorisées au plan matériel et au plan social.

### 2.3.9 Les inégalités de santé et de bien-être

Les inégalités de santé et de bien-être ne traduisent pas que les disparités résultant de l'héritage biologique ou encore des habitudes de vie des personnes; elles sont aussi le reflet des disparités socio-économiques et de l'inégalité des chances.

Les données ci-jointes datent de 1991 et proviennent de Santé-Québec<sup>151</sup>. **L'espérance de vie** est légèrement plus élevée dans la région de la Capitale-Nationale soit 77,5 ans comparativement à 77,3 ans au Québec. **L'espérance de vie en bonne santé** est de 67,1 ans comparativement à 66,8 ans. Les taux de mortalité infantile et périnatale sont plus faibles; les taux de mortalité par suicide et par tumeurs sont plus élevés alors que la région se situe globalement dans la moyenne pour les autres causes de décès.

La population ayant une **incapacité à long terme** est plus faible soit 6,3 % (7,2% au Québec). Les taux de **consultation médicale et de journées d'hospitalisation** sont plus élevés qu'ailleurs au Québec. Il en est de même pour la **consommation de médicaments** et le nombre d'ordonnances par personne de 65 ans et plus.

Moins de personnes qu'ailleurs au Québec **ne se perçoivent pas en bonne santé** (8,7 %) (10,7 %). Dans la région de la Capitale-Nationale, 51,5 % de la population a au moins un problème de santé alors que le taux est de 54,5% dans l'ensemble du Québec. Les principaux problèmes de santé sont tous moins présents dans la région qu'au Québec, sauf les troubles mentaux qui y sont légèrement supérieurs.

Bref l'état de santé de la population de la région est légèrement meilleur que dans l'ensemble au Québec.

---

<sup>150</sup> R. Pamalon et al., *Un indice de défavorisation pour la planification de la santé et du bien-être au Québec*, texte non diffusé soumis pour publication, ministère de la Santé et des Services sociaux, 2000, 29 p. et tableaux.

<sup>151</sup> M. Pageau et al., *Indicateurs sociosanitaires: le Québec et ses régions*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1997, 218 p.

La tendance est généralement la même au niveau des comportements, habitudes de vie et **facteurs de risque** à l'exception de quelques éléments qui méritent de faire l'objet d'une attention spéciale. Il s'agit de la **consommation d'alcool**, **des idées suicidaires**, du niveau de **détresse psychologique** et de **l'insatisfaction envers la vie sociale**. De 1987 à 1992-1993, la proportion de la population de la région qui se dit insatisfaite de sa vie sociale a augmenté de 9,5% à 12,4% dans la région, soit une variation de 2,9% alors qu'au Québec, cette variation a été de 0,8%, passant de 10,6% à 11,4%. Il serait intéressant de vérifier l'hypothèse d'une corrélation possible de ce taux d'insatisfaction de la vie sociale avec le taux élevé de personnes seules dans la région (13,4% et 12,1% au Québec), plus spécifiquement dans les territoires de la CUQ et de la ville de Québec où le taux de personnes seules atteint respectivement 31,9% et 42,5%.

Bien que l'état de santé soit meilleur dans la région de la Capitale-Nationale que dans l'ensemble du Québec, l'enquête sociale de 1998 publiée en 2000<sup>152</sup> montre que ces indicateurs de santé de la région de la Capitale-Nationale ne se sont cependant pas améliorés. Au contraire, certains se sont détériorés. Ainsi, l'excès de poids est en hausse, de même que la consommation d'alcool. L'usage de la cigarette a cependant connu une baisse chez les fumeurs réguliers, passant de 31,9% en 1987 à 27% en 1998, sous la barre de la moyenne québécoise de 30,9%. La proportion des personnes insatisfaites de leur vie sociale a augmenté dans la région, elle est maintenant de 15,6% équivalente au taux moyen du Québec. La détresse psychologique demeure élevée (22,8% chez les 15 ans et plus) et les idées suicidaires sérieuses ont atteint 4,9% (4,2% en 1992-1993).

La Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec vise à renforcer le déploiement des stratégies de promotion de la santé et des mesures préventives efficaces ou promotives<sup>153</sup>. La région de la Capitale-Nationale doit rattraper un certain retard en ce sens puisque la proportion du budget régional de santé et de services sociaux (1,096 milliard) consacré à la promotion et à la prévention est estimée à 2,3% par rapport à une proportion souhaitée de 3% pour l'ensemble du Québec. Les stratégies retenues portent sur le développement des compétences personnelles et sociales, le renforcement de la participation sociale et de la mobilisation de la communauté, l'aménagement de conditions favorables à la santé et au bien-être, l'harmonisation des politiques publiques en faveur de la santé et du bien-être, l'intégration de l'approche préventive dans les pratiques, la mise en place de services préventifs.

---

<sup>152</sup> Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, *L'enquête sociale et de santé 1998 dans la région de Québec: la situation ne s'améliore pas*, communiqué de presse, 12 juillet 2000, 3 p.

<sup>153</sup> Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, *Cibles d'action en promotion de la santé et en prévention pour la période 2000-2003*, 2000, 12 p.

Notons un certain nombre de problématiques spécifiques qui méritent une attention particulière en fonction de leurs impacts sur les personnes et sur le développement social de la région.

La région a de grandes difficultés à répondre sans délai aux situations en **protection de la jeunesse**<sup>154</sup>. On constate une hausse des signalements et cette hausse est d'autant plus importante que la proportion des 0-17 ans diminue dans la région. La négligence occupe toujours la part du lion avec 55,6% du total des signalements.

Les **enfants nés prématurément et les bébés de petit poids** ont plus de risques de présenter des problèmes accrus de développement. Dans la région de la Capitale-Nationale, de 1993 à 1997, la proportion des enfants nés prématurément a augmenté annuellement, passant de 6,6% à 7,4% des naissances. La proportion des bébés de petit poids (moins de 2 500 grammes) est passée de 5,7% à 6% durant la même période<sup>155</sup>. Le taux de **grossesse chez les adolescentes** de 15-19 ans de la région est de 30,4 pour mille (1994). La répartition géographique de ce taux laisse voir des disparités importantes entre les territoires des CLSC. On remarque une concentration de ce phénomène dans les secteurs urbanisés, particulièrement dans les zones défavorisées du centre-ville de Québec<sup>156</sup>.

La question de **l'itinérance** est particulièrement préoccupante dans la région de Québec, plus spécifiquement au centre-ville de Québec. L'étude de Santé-Québec<sup>157</sup> révèle que, proportionnellement parlant, le phénomène de l'itinérance au centre-ville de Québec dépasse la réalité du centre-ville de Montréal. Des résultats parcellaires d'une étude en cours indiquent que 50% des individus fréquentant un centre pour itinérants, lors d'une journée type, présentent un trouble mental, autres que ceux reliés à la consommation d'alcool ou de drogues; près de la moitié des individus ont été atteints par des troubles liés à la consommation d'alcool ou de drogues au cours de la dernière année et plus du tiers présente plus d'un trouble mental à la fois.

La question du **suicide** reste particulièrement préoccupante dans la région. De 1991 à 1995, on a dénombré 669 suicides, soit un taux de 20,9 par cent mille de population<sup>158</sup>. Les taux les plus élevés se retrouvent essentiellement au centre-ville de Québec et dans Portneuf. Le suicide atteint particulièrement les hommes de 20 à

---

<sup>154</sup> Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, *Présentation au groupe d'experts en organisation clinique en matière jeunesse*, tableaux, 1999.

<sup>155</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Statistiques accouchements et naissances. 1993-1997*, tableaux, 1999.

<sup>156</sup> Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec, *Plan d'action en matière de planification des naissances*, 1997, 66 p.

<sup>157</sup> L. Fournier, S. Chevalier, *Dénombrement de la clientèle itinérante dans les centres d'hébergement, les soupes populaires et les centres de jour dans les villes de Montréal et de Québec. 1996-1997. 3: Québec. Premiers résultats*, Santé-Québec, 1998, 9 p.

<sup>158</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Fichier de décès de 1991 à 1995*, compilation de Lise Cardinal, Centre de santé publique de Québec, tableaux, 1996.

55 ans, mais les femmes font davantage de tentatives de suicide<sup>159</sup>. Des travaux récents en provenance du CRISE, le Centre de recherche et d'intervention sur le suicide et l'euthanasie, et des travaux portant sur la condition masculine<sup>160</sup> mettent en relief le travail compulsif et la difficulté des hommes à faire face à leur souffrance et à leurs émotions comme étant un des facteurs explicatifs du suicide chez les hommes. Les jeunes hommes gais sont aussi davantage à risque (Dorais 2000)<sup>161</sup>.

Selon les participants rencontrés lors des consultations locales réalisées dans le cadre de la démarche de planification du développement social, les **réductions budgétaires** auraient particulièrement affecté **l'accès aux ressources** en santé et services sociaux et dans le secteur des services personnels aux élèves dans le réseau de l'éducation. Les ressources des CLSC sont affectées résolument à l'intervention directe et le secteur social demeure le parent pauvre du réseau de la santé. La Régie régionale reconnaît d'ailleurs que la base budgétaire des CLSC nécessite un rehaussement pour répondre à la mission qui est la leur.

De plus, les politiques de **non-institutionnalisation**, plus spécifiquement en santé mentale, se traduiront trop souvent par l'insuffisance de ressources de soutien dans les communautés alors que le succès de ces politiques repose directement sur la présence et l'accessibilité de telles ressources. Le virage ambulatoire nécessite aussi un soutien accru dans les services à domicile. Les aidants naturels, particulièrement les femmes, sont souvent fortement sollicités pour assurer des services à leurs proches, parfois sans le soutien nécessaire pour préserver leur propre qualité de vie ou leur santé.

### 2.3.10 L'éducation et la formation

La scolarité de la population de la région est plus élevée que la moyenne québécoise et elle s'accroît dans tous les territoires même si elle varie beaucoup d'un territoire à l'autre<sup>162</sup>. La seule exception concerne la baisse importante de la scolarisation au niveau du certificat ou du diplôme d'une école de métiers, confirmant la perception à l'effet que la région favorise peu la formation professionnelle.

En 1996, la proportion des personnes de 15 ans et plus ayant un diplôme d'études secondaires était de 70,8% dans la région de la Capitale-Nationale comparativement à 65% pour le Québec. Le taux de diplômation est aussi le plus élevé au Québec. Les femmes ont un taux de diplômation plus faible, mais la situation se

---

<sup>159</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, [www.msss.gouv.qc.ca/suicide/fr/index.htm](http://www.msss.gouv.qc.ca/suicide/fr/index.htm), 3 juillet 2000.

<sup>160</sup> Anne-Marie Voisard, «Plus de suicides chez les hommes», *Le Soleil*, 17 janvier 2000.

<sup>161</sup> Michel Dorais, *Mort ou fif. Contextes et mobiles de tentatives de suicide chez des adolescents et jeunes hommes homosexuels ou identifiés comme tels*, Québec, Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval, 2000, 105 p.

<sup>162</sup> Statistique Canada, *Recensement 1991. 1996*, compilation CRCDQ, tableaux.

renverse avec les générations montantes. Elles réussissent mieux que les garçons, notamment au niveau secondaire. On constate cependant des disparités importantes du taux de diplomation entre les territoires, les MRC de Charlevoix, de Charlevoix-Est, de Portneuf et les quartiers centraux de Québec affichent des taux nettement plus bas que le taux régional. Comme dans les autres domaines, les indicateurs de la région traduisent mal les disparités intrarégionales.

Le **taux de diplomation post-secondaire**<sup>163</sup> était de 31,9% de la population de 15 ans et plus en 1996, contre 29,8% pour l'ensemble du Québec. La proportion des diplômés universitaires était supérieure de 3,1% à celle de l'ensemble du Québec avec 15,1%. Dans l'ensemble du Québec, la **réussite scolaire en formation pré-universitaire au niveau collégial** connaît une augmentation sensible depuis 1995-1996; ce taux a atteint 69,2% en 1997-1998. Cependant, le taux de réussite en moins de deux ans, soit la durée normale de la formation, n'était que de 37,6% en 1996-1997. La réussite scolaire en **formation technique au niveau collégial** diminue cependant depuis 1990-1991; le taux a été de 52,9% en 1997-1998 et n'était que de 26,7% pour ceux et celles qui ont complété la formation durant la période prévue de trois ans. Autant pour la formation pré-universitaire que technique, les filles réussissent davantage que les garçons<sup>164</sup>.

Enfin, il faut rappeler que la formation de niveau collégial n'est pas accessible dans Portneuf et restreinte dans Charlevoix; ce qui peut constituer un désincitatif à la scolarisation pour les jeunes résidant dans ces territoires.

Parmi les 20-29 ans, la **diplomation universitaire** continue à s'accroître, passant de 18,3% à 19,0% de 1991 à 1996. Dans l'ensemble du Québec, le taux est passé de 14,9% à 15,9% durant la même période.

### 2.3.11 L'environnement

La région de la Capitale-Nationale est réputée pour la qualité de son environnement. La diversité des paysages, leur état de préservation, l'accessibilité des sites naturels font partie du patrimoine régional.

La préoccupation envers l'environnement est directement liée au développement social. L'environnement a des conséquences directes sur la santé et le bien-être et influence les comportements sociaux.

La région n'est pas pour autant exempte de défis environnementaux auxquels il faut faire face. À cet égard, l'étalement urbain a été un phénomène marquant depuis les trente dernières années et il a modifié considérablement le paysage de la région

---

<sup>163</sup> Ministère de l'Éducation, Québec, *Taux d'obtention d'un premier diplôme secondaire: secteur régulier et secteur de l'éducation des adultes confondus, avant l'âge de 20 ans*. Le Québec et la région de la Capitale-Nationale, de 1985 à 1997, compilation CRCDQ, tableaux, 1999.

<sup>164</sup> Ministère de l'Éducation, Québec, *Les résultats: Les compétences à la sortie des études*, [www.meq.gouv.qc.ca](http://www.meq.gouv.qc.ca), 1999.



métropolitaine, entraînant dans sa suite un certain nombre de conséquences dont la dévitalisation des centres urbains et une augmentation de la circulation automobile. Les berges du fleuve sont devenues peu accessibles notamment par la construction des boulevards urbains; notons cependant que le gouvernement du Québec, via la Commission de la Capitale nationale, envisage l'aménagement et la mise en valeur des terrains situés entre le boulevard Champlain et le fleuve, à Québec et Sillery.

Des problèmes majeurs persistent cependant<sup>165</sup>. La **dépollution des eaux** demeure incomplète notamment dans la C UQ puisque les travaux de construction des bassins de rétention n'ont pas encore été complétés. La baignade n'est toujours pas possible dans le Saint-Laurent en raison des risques de contamination bactériologique. La rivière Saint-Charles conserve son titre de dépotoir. La protection de la nappe phréatique demeure préoccupante notamment à cause de la pollution découlant de la production agricole à l'Île-d'Orléans, la Côte-de-Beaupré et dans Portneuf. D'autres problématiques comme l'utilisation non efficiente de la ressource sol, les projets de nouvelles routes et autoroutes et la construction de méga-entrepôts sont également à souligner.

Autant pour la qualité des eaux du fleuve que pour la qualité de l'air en général, la situation géographique de la région l'expose à recevoir les contrecoups de la pollution provenant de la région des Grands-Lacs. Les vents transportent les résidus toxiques des fumées des usines américaines jusqu'à Québec; un certain niveau de smog étant attribuable à ce phénomène. Le territoire de la Basse-Ville de Québec est particulièrement sensible à cet égard. Elle forme une cuvette où s'accumule la **pollution atmosphérique**, provenant autant de l'extérieur de la région que de la forte circulation automobile dans le secteur. Les maladies pulmonaires, dont l'asthme, sont d'ailleurs plus fréquentes chez la population de la Basse-Ville de Québec. En général, la qualité de l'air se serait cependant améliorée dans les dernières années à la suite des diverses interventions faites en milieu industriel. Le pollen de l'herbe à poux est aussi très présent dans la région causant des allergies chez 12% de la population.

Les données provenant du Centre de santé publique soulignent aussi que le Centre antipollution de Québec<sup>166</sup> constate un nombre grandissant **d'intoxication aux pesticides** au fil des années. Ces intoxications résulteraient surtout d'épandage en milieu résidentiel, particulièrement dans les banlieues de la couronne urbaine. La même étude du Centre de santé publique souligne que de nombreuses **lignes électriques à haute-tension** traversent la région de part et d'autre et qu'au regard de la question des champs magnétiques et de leurs effets potentiels, les dernières études sont rassurantes même si l'incertitude n'est pas totalement dissipée. La tendance actuelle en santé publique préconise la prudence face à toute forme possible d'exposition à des risques potentiels. La question de l'emprise au sol que ces lignes nécessitent soulève

---

<sup>165</sup> Centre de santé publique de Québec, *Profil de santé environnementale de la région de Québec*, Beauport, 1996, 65 p.

<sup>166</sup> *Ibid.*

des préoccupations chez les citoyens au regard de l'utilisation possible et de l'embellissement de ces espaces particulièrement en milieu urbain et lorsqu'elles bornent ou séparent des quartiers résidentiels.

Enfin, la question de **l'enfouissement et de l'incinération des déchets** demeure d'actualité malgré la mise en place de mesures favorisant la récupération. Les travaux du Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE)<sup>167</sup> ont mis en évidence les risques potentiels et les exigences relatives à la protection de la zone de Saint-Tite-des-Caps où se situe le site d'enfouissement sanitaire de la CUQ. L'agrandissement potentiel du site inquiète les résidents de la Côte-de-Beaupré.

Le **transport en commun** présente des déficiences majeures. À l'extérieur de la CUQ, le transport intra-régional est limité sinon inexistant. L'ensemble des intervenants et des décideurs consultés lors de la démarche de planification du développement social dans la région de la Capitale-Nationale ont identifié le transport en commun comme étant un élément fort structurant du développement social de la région. Son absence contribue à une certaine déstructuration des communautés rurales en particulier et limite l'accès aux services pour les populations, notamment les jeunes et les personnes âgées. À l'intérieur de la CUQ, la qualité du service est fortement perturbée depuis les dernières années. De 1997 à 1998, le nombre total de déplacements a diminué alors que la clientèle a augmenté<sup>168</sup>. Depuis 1994, alors que la fréquentation du transport en commun avait chuté dramatiquement, celle-ci a augmenté et tend à rejoindre le niveau atteint au début des années quatre-vingt-dix. Des projets de transport en commun émergent actuellement dans toutes les MRC de la région.

Le **transport adapté** couvre la presque totalité du territoire à l'exception de quelques municipalités. Des difficultés d'accès aux services sont cependant identifiées assez régulièrement dans la Communauté urbaine. Le service est assuré par la STCUQ dans l'agglomération de Québec et par des organismes à but non lucratif nommés organismes de transport adapté (OTA), reconnus par le ministère des Transports sur les territoires des MRC et municipalités.

Par ailleurs, le parc automobile est important en 1996 et s'accroît en moyenne de 3% par année dans la région. La région compte 461 km d'autoroutes, ce qui en fait la région comptant le plus grand nombre de km d'autoroutes au Québec et ce qui, en quelque sorte, constitue un désincitatif au développement du transport en commun. La question de l'expansion du réseau routier met en lumière des points de vue divergents selon le lieu de résidence. Comme vecteur facilitant l'étalement de la banlieue, l'expansion du réseau routier est vue comme indésirable; comme vecteur du développement des territoires périphériques, il est perçu comme un outil essentiel. Les MRC et municipalités périphériques craignent que la diminution de l'étalement urbain

---

<sup>167</sup> Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Rapport d'enquête et d'audience publique. L'agrandissement du lien sanitaire de St-Tite-des-Caps à St-Joachim: vers une solution écologique et équitable*, 1993, 295 p.

<sup>168</sup> Société de transport de la Communauté urbaine de Québec, *Rapport annuel 1998, 1999*.

constitue un frein à leur propre développement. Toutefois, l'amélioration de la qualité du réseau est vue comme un incontournable dans les MRC de la région.

## **2.4 Les défis spécifiques de la région de la Capitale-Nationale en terme de développement social**

Le CRCDDQ a formellement adopté un plan d'action en développement social pour la région de la Capitale-Nationale, en juin 2001. Ce plan d'action<sup>169</sup> est partie prenante de la planification stratégique régionale. Quatre axes et dix-huit objectifs dont découlent un certain nombre d'actions figurent dans ce plan d'action et constituent les défis à relever pour les prochaines années. Les principaux éléments de ce plan d'action sont repris dans le projet d'entente cadre entre la région et le gouvernement du Québec. Les axes d'intervention sont les suivants: la promotion du développement social dans la région, le renforcement des communautés et du tissu social, la lutte à la pauvreté et ses conséquences, l'intégration d'une vision préventive dans les interventions des organismes publics et communautaires.

Les **municipalités** de la région sont fortement interpellées dans le cadre de ce plan d'action, de façon exclusive ou non. Elles sont incitées à hausser les budgets pour des programmes à caractère préventif, – pensons aux activités récréatives, à l'animation et à la sécurité dans les quartiers – et à assurer l'accès au logement par le développement du logement social. Au chapitre du renforcement des communautés et du tissu social, les municipalités sont invitées à hausser et soutenir la participation des citoyens, à intégrer la prestation de services au niveau local, à diversifier le tissu social et à faire valoir les avantages de la mixité des populations, dont la présence des personnes immigrantes. Le plan d'action vise nettement à consolider le rôle des municipalités et des quartiers dans leur fonction de milieu de vie notamment par la révision des plans d'urbanisme pour favoriser la socialisation et l'accès aux services de proximité, le développement des transports en commun, la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement des lieux publics, le soutien aux initiatives culturelles et l'amélioration de l'environnement physique. Bref, le plan d'action invite les municipalités à être des partenaires proactifs du développement social.

L'implication présente des municipalités dans le développement social n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, d'études ou de recherches. La présente recherche vise à combler en partie cette lacune en mesurant l'importance de l'effort budgétaire des municipalités de la région de la Capitale-Nationale dans des champs d'action caractéristiques du développement social et pour lesquels il est possible d'identifier correctement les dépenses effectuées. Nous rappelons que ces champs d'action sont le logement social, les activités récréatives et la culture.

---

<sup>169</sup> Conseil régional de concertation et de développement de la région de Québec, *Le développement social de la région de la Capitale-Nationale*, plan d'action, relié, 2001, 15 p.

## 2.5 Les caractéristiques des municipalités de la région de la Capitale-Nationale

La région de la Capitale-Nationale comptait 78 municipalités en 1998, réparties dans la Communauté urbaine de Québec (13 municipalités) et dans les six municipalités régionales de comtés (MRC). La CUQ représente 79,5% de la population régionale.

Les municipalités de la région de la Capitale-Nationale présentent une grande diversité entre elles. En nous référant au Livre blanc sur la réorganisation municipale<sup>170</sup> lequel établit à moins de 5 000 personnes le seuil de petite taille, nous classons toutes les municipalités de la région comptant moins de 5 000 personnes dans le groupe des municipalités de petite taille. La région ne comptant aucune municipalité entre 25 000 et 49 999 personnes et seulement quatre de plus de 50 000 personnes, nous considérerons comme étant de taille moyenne les municipalités comptant entre 5 000 et 24 999 personnes. Enfin, les municipalités comptant plus de 50 000 personnes sont considérées comme étant de grande taille.

La région compte 60 municipalités de petite taille, soit 76,9% des municipalités de la région. Ces municipalités se répartissent de la façon suivante: 26 comptent une population de 999 personnes et moins; 30 ont une population se situant entre 1 000 et 3 999 personnes; 4 ont une population de 4 000 à 4 999 personnes.

Plus de la moitié de ces municipalités ont une richesse foncière uniformisée moyenne et le tiers en ont une élevée. Une forte proportion a un niveau d'endettement faible et seules quatre d'entre elles ont un niveau d'endettement élevé. Pour la très grande majorité, elles comptent une proportion moyenne de jeunes, une seule a une proportion faible de jeunes. La très grande majorité ont une proportion de moyenne à élevée de personnes âgées alors que pour les deux tiers, leur proportion de personnes à faible revenu est faible.

La région compte 14 municipalités de taille moyenne, soit 17,9% des municipalités. Ces municipalités se répartissent également en deux groupes comportant, d'une part, entre 5 000 et 9 999 personnes et, d'autre part, entre 10 000 et 24 999 personnes. Les deux tiers d'entre elles ont une richesse foncière uniformisée moyenne et elles sont faiblement endettées pour la grande majorité. Elles comptent une proportion de jeunes moyenne et élevée à part égale et la moitié d'entre elles ont une proportion faible de personnes âgées. Les deux tiers de ces municipalités comptent une proportion faible de personnes à faible revenu. Dans l'ensemble, ces municipalités ont une population moins vieillissante que les petites municipalités.

La région compte seulement quatre municipalités de grande taille. Trois d'entre elles, Beauport, Charlesbourg et Sainte-Foy sont des banlieues dont la

---

<sup>170</sup> Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *op. cit.*, p. 21-22.

population oscillait de 70 000 à 72 000 personnes en 1998. La ville de Québec, capitale du Québec, comptait alors 167 264 personnes.

Les municipalités de grande taille se distinguent davantage des autres municipalités. Trois sur quatre disposent d'une richesse foncière uniformisée moyenne et élevée; deux ont un niveau d'endettement élevé. Ce sont Québec et Sainte-Foy. Les trois banlieues comptent un niveau moyen de personnes à faible revenu tandis que Québec en compte un niveau élevé. Leur population jeune est de proportion moyenne et ce sont toutes des municipalités vieillissantes.

En bref, on constate que le nombre de municipalités ayant une richesse foncière uniformisée élevée est plus faible au fur et à mesure que la taille des municipalités augmente. Le niveau d'endettement est peu élevé pour la majorité des municipalités et il y a proportionnellement peu d'écarts à ce titre entre les municipalités de petite et de moyenne taille. Cependant, deux des quatre grandes villes ont un endettement de niveau élevé. La population jeune se concentre dans les municipalités de taille moyenne, elle est proportionnellement un peu plus présente dans les municipalités de petite taille plutôt que dans les grandes. À l'inverse, la population âgée se concentre dans les municipalités de petite et de grande taille, mais davantage dans ces dernières. La population à faible revenu est proportionnellement plus présente dans les municipalités de petite taille, mais on compte une ville moyenne (Vanier) et la ville de Québec qui en compte une proportion et un nombre élevés.

D'autre part, l'examen des per capita régionaux consacrés aux indicateurs que nous avons retenus révèle des différences considérables dans l'importance accordée à chacun de ces champs d'activités par les municipalités comme le montre le tableau suivant.

**Tableau 6: Per capita régionaux selon les indicateurs**

Logement social	6,07\$
Activités récréatives	90,41\$
Culture	34,61\$
Indice de l'effort de développement social	131,10\$

L'effort consacré au champ du logement social ne représente que 4,6% de l'effort global et celui de la culture 26,4%. Le champ des activités récréatives représente 69,0% de l'effort des municipalités. La culture n'équivaut qu'à un peu plus du tiers de la part consacrée aux activités récréatives. D'entrée de jeu, nous constatons que l'importance accordée au logement social est faible autant par les sommes qui y sont affectées que par le nombre de municipalités de la région qui ne contribuent pas au développement social. En effet, 41 municipalités de la région ne contribuent pas au logement social.

Six municipalités de la région montrent un effort plus élevé dans le champ de la culture plutôt que dans celui des activités récréatives. Ces municipalités, qui font exception à la règle, sont Saint-Augustin-de-Desmaures et Cap-Rouge dans la CUQ, Saint-Hilarion dans Charlevoix, Saint-Siméon (paroisse) dans Charlevoix-Est, Deschambault dans Portneuf et Saint-Joachim sur la Côte-de-Beaupré. Quatre municipalités contribuent légèrement plus dans le champ du logement social plutôt que dans celui de la culture: Donnacona et Saint-Basile-Sud dans Portneuf, Sainte-Anne-de-Beaupré sur la Côte-de-Beaupré et Saint-Siméon (village) dans Charlevoix-Est. Les per capita par municipalités sont présentés à l'annexe 2.

Enfin, pour mieux comprendre les résultats de l'analyse qui suit, précisons ici la valeur des différents indicateurs populationnels et financiers, outre la taille de la population, pour l'ensemble de la région de la Capitale-Nationale.

**Tableau 7: Proportion des populations de la région de la Capitale-Nationale et per capita de la richesse foncière uniformisée et de l'endettement**

Population de 0-17 ans	20,9%
Population de 65 ans et plus	12,6%
Population sous le seuil de faible revenu	22,9%
Per capita de la richesse foncière uniformisée	38 761,91\$
Per capita de l'endettement	1 682,54\$

Source: MAMM, Statistique Canada 1996, compilation Georges Letarte.

Nous examinons maintenant les résultats détaillés des relations entre ces niveaux d'efforts et les indicateurs retenus.

## Chapitre 3

### L'effort des municipalités de la région de la Capitale-Nationale dans le champ du logement social

Nous abordons l'analyse des résultats de notre étude par la question du logement social. Nous avons vu que le logement est un déterminant majeur de la qualité de vie et aussi de la santé et du bien-être. Le logement social constitue une avenue pour assurer l'accès à un logement décent aux personnes dont le revenu est limité ou insuffisant pour se loger convenablement sur le marché locatif. Les municipalités jouent un rôle clef à cet égard; elles peuvent ou non s'inscrire dans les programmes de la Société d'habitation du Québec pour faire bénéficier leurs citoyens des programmes d'accès au logement même si ces programmes n'ont plus la même importance que dans un passé récent. Les municipalités ayant profité des programmes auparavant offerts par le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois doivent continuer à assumer une part des déficits d'opération des logements à coûts modiques. La contribution au logement social marque des écarts considérables dans la région de la Capitale-Nationale comme l'illustre le graphique de la page suivante.

#### 3.1 Les municipalités ne contribuant pas au logement social

La contribution des municipalités au logement social varie considérablement dans la région. Quarante et une municipalités, soit 52,6%, ne contribuent pas au logement social tandis que l'effort de celles qui contribuent varie d'un per capita de 0,36\$ à 16,65\$ pour un per capita régional de 6,07\$.

Les municipalités ne contribuant pas au logement social se trouvent essentiellement parmi les municipalités de petite taille; 39 sur 41 comptent moins de 5000 de population. Les deux seules municipalités qui échappent à la norme, Lac-Beauport et Saint-Augustin-de-Desmaures, ont des populations de taille semblable et ce sont des banlieues ayant des caractéristiques similaires, notamment la jeunesse de leur population et le faible taux de personnes sous le seuil de faible revenu.

Un peu moins de la moitié des municipalités ne contribuant pas au logement social disposent d'une richesse foncière uniformisée de niveau moyen et un peu plus de 40% ont un niveau de richesse foncière uniformisée élevé. Le niveau d'endettement est bas pour 90% d'entre elles. Seulement deux ont une proportion élevée de personnes à faible revenu; 30 municipalités comptent une proportion basse de personnes à faible revenu. Ces municipalités sont vieillissantes; 19 ont une proportion élevée et 11 une

proportion moyenne de personnes âgées. Outre la petite taille qui les caractérisent, on constate aussi que ces municipalités ont une proportion élevée de jeunes de 0-17 ans. C'est le cas pour les trois quarts d'entre elles.

### **3.2 Les municipalités contribuant au logement social**

En 1998, 37 municipalités sur les 78 que compte la région de la Capitale-Nationale ont consacré des sommes dans le champ du logement social, soit près de la moitié des municipalités (47,4%).

Cinq municipalités se distinguent par un effort supérieur au per capita régional: ce sont Rivière-à-Pierre (6,83\$), Vanier (7,91\$), Saint-Basile-Sud (7,98\$), La Malbaie-Pointe-au-Pic (10,37\$) et Québec (16,65\$). Ce sont des municipalités de taille différente, de la plus petite à la plus grande taille de la région; aucune n'a un niveau de richesse foncière uniformisée inférieur à celui de la région; deux ont un niveau d'endettement moyen et une un niveau d'endettement élevé. Trois de ces municipalités ont un taux de personnes à faible revenu supérieur à celui de la région. Quatre ont un niveau élevé de personnes âgées. La population jeune se situe à un niveau moyen. Rivière-à-Pierre est la seule municipalité de moins de 1000 de population à s'impliquer dans le logement social et elle le fait à un niveau supérieur au per capita régional.

Cinq autres municipalités consacrent moins que le per capita régional tout en se situant à moins de 25% celui-ci. Ce sont Notre-Dame-de-Portneuf (5,17\$), Saint-Émile (5,08\$), Loretteville (4,65\$), Sillery (4,17\$) et Saint-Tite-des-Caps (4,12\$) dont l'effort est important par rapport aux municipalités de la région. Ces cinq municipalités sont de taille variable, mais trois sur cinq comptent plus de 5 000 de population sans dépasser 25 000. Quatre de ces municipalités disposent d'une richesse foncière uniformisée moyenne et l'endettement varie largement: il est bas pour trois d'entre elles, moyen pour une et élevé pour une autre. Aucune de ces municipalités n'a une proportion élevée de personnes à faible revenu; quatre se situent à un niveau bas de personnes à faible revenu. Trois municipalités ont une proportion élevée de personnes âgées et une a une proportion moyenne de jeunes.

#### **3.2.1 L'effort des municipalités dans le logement social selon la taille**

Nous nous demandons s'il existait une relation entre la taille des municipalités et leur contribution au logement social. Les résultats permettent de répondre positivement à cette interrogation. Ces différences évoluent cependant en dents de scie.

La proportion des municipalités qui contribuent au logement social s'accroît constamment selon l'augmentation de la taille des municipalités, mais on constate qu'il existe deux seuils critiques: à moins de 1 000 de population, la quasi-totalité des municipalités ne contribuent pas au logement social; au-dessus de 4 000 de population, neuf municipalités sur dix contribuent au logement social. On constate qu'il existe un



effet relatif à la taille dans la décision de contribuer ou non au logement social.

Cependant, cet effet de taille ne se traduit pas par un effort budgétaire du même ordre; selon les strates de taille, le per capita varie en dents de scie et les écarts sont importants. Ainsi, les municipalités comptant de 1 500 à 1 999 personnes contribuent de deux à trois fois plus que celles comptant de 2 000 à 3 999 personnes. La contribution des municipalités de 4 000 à 4 999 personnes connaît une augmentation importante, mais celle-ci doit être pondérée à cause de l'écart entre les per capita des municipalités de cette catégorie; la contribution de la ville de La Malbaie-Pointe-au-Pic (10,3 7\$) se démarque et conséquemment hausse considérablement le per capita du groupe. Le per capita diminue à nouveau puis augmente pour les municipalités de 10 000 à 24 999 personnes; il diminue à nouveau du tiers pour les municipalités de 50 000 à 99 999 personnes et cette dernière diminution le ramène au-dessous du per capita des municipalités ne comptant que de 1 500 à 1 999 personnes. Enfin, la ville de Québec, seule dans sa catégorie de taille, fait bande à part avec un per capita de 16,65 \$, soit deux fois et demie le per capita régional. Compte tenu de sa contribution et de sa taille, la ville de Québec contribue à hausser considérablement le per capita régional.

Des écarts considérables peuvent aussi être constatés dans chaque catégorie de taille. Les écarts les plus grands se situent chez les municipalités comptant une population entre 4 000 et 9 999 personnes.

### **3.2.2 L'effort de s municipalités dans le logement social selon le ur richesse foncière uniformisée**

Douze municipalités de la région disposent d'une richesse foncière uniformisée basse, c'est-à-dire une richesse foncière uniformisée inférieure à 25% du per capita de la richesse foncière uniformisée régionale; sept de ces municipalités contribuent au logement social. Quarante-quatre municipalités ont une richesse foncière uniformisée moyenne; la proportion de celles qui contribuent au logement social est plus élevée. Si les vingt-deux municipalités qui disposent d'une richesse foncière uniformisée élevée représentent 28,2% des municipalités, elles sont moins de la moitié de cette proportion à contribuer au logement social. La contribution de ce groupe de municipalités est aussi la plus faible en terme d'effort consenti; elle est de 2,76\$. À la question visant à vérifier l'existence d'une relation entre la richesse foncière uniformisée et le niveau de contribution au logement social, nous pouvons constater que le fait de disposer d'une richesse foncière uniformisée élevée n'amène pas automatiquement une hausse de la contribution des municipalités au logement social.

Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée basse se distinguent par des proportions de moyenne à élevée de jeunes de 0-17 ans et de personnes de 65 ans et plus. Pour les deux tiers d'entre elles, la proportion des personnes à faible revenu est moyenne. L'endettement est bas et une seule municipalité a un niveau

d'endettement élevé. Ces municipalités sont de taille variable. Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée moyenne sont au nombre de 84; vingt-cinq contribuent au logement social. Le per capita de la strate est de 8,43\$. Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée moyenne sont peu endettées et ont moins de 5 000 de population pour la plupart d'entre elles. Elles comptent des proportions moyenne et élevée de jeunes et de personnes âgées de 65 ans et plus, mais les deux tiers d'entre elles ont une proportion basse de personnes à faible revenu. Seulement cinq ont une proportion élevée de personnes à faible revenu.

Les municipalités disposant d'une richesse foncière uniformisée élevée participent très peu au logement social. Seulement 5 municipalités sur les 22 de ce groupe contribuent au logement social, pour des per capita variant de 0,68\$ à 4,17\$. Le per capita de la strate est de 1,46 \$, soit moins du quart du per capita régional de 6,07\$. Ces municipalités se caractérisent clairement par leur petite taille, 19 ont moins de 5 000 de population et 15 en ont moins de 1 500, et par leur proportion basse de personnes à faible revenu. Aucune n'a une proportion élevée de personnes à faible revenu. Seule la ville de Sainte-Foy a une proportion moyenne de personnes à faible revenu. La très grande majorité de ces municipalités sont peu endettées.

### **3.2.3 L'effort des municipalités dans le logement social selon leur niveau d'endettement**

La très grande majorité des municipalités de la région sont peu endettées. Nous constatons une relation positive à l'effet que ce sont les municipalités les plus endettées qui contribuent davantage au logement social. Il se rait toutefois hasardeux d'établir une relation de cause à effet entre les dépenses de logement social et le niveau d'endettement.

Les municipalités ayant un niveau d'endettement bas contribuent proportionnellement moins au logement social avec un niveau d'effort de 2,20\$. Ces municipalités comptent une population jeune de niveau moyen et élevé alors qu'elle comptent autant de personnes âgées à un niveau bas et élevé bien que le tiers des municipalités en compte un niveau moyen. Pour plus des deux tiers des municipalités, leur proportion de personnes à faible revenu est basse; quatre seulement en comptent une proportion élevée. La richesse foncière uniformisée est moyenne et élevée. La moitié de ces municipalités comptent moins de 1 500 de population et 49 d'entre elles en comptent moins de 5 000.

Les onze municipalités ayant un niveau d'endettement moyen contribuent davantage avec un per capita de 3,21\$. Elles se distinguent des municipalités ayant un niveau d'endettement bas seulement par le fait que leur population soit davantage vieillissante.

Les municipalités ayant un niveau d'endettement élevé ont aussi un niveau d'effort élevé avec un per capita de 11,05\$, soit un per capita qui se rapproche du

double du per capita régional. C'est cependant la contribution de la ville de Québec qui rehausse considérablement le per capita de ce groupe.

Cinq des sept municipalités ayant un niveau d'endettement élevé contribuent au logement social. La contribution de Notre-Dame-de-Portneuf se distingue puisqu'elle se rapproche du per capita régional alors qu'il s'agit d'une municipalité de petite taille disposant d'une richesse foncière uniformisée basse. La proportion des personnes âgées est élevée dans cette municipalité, ce qui n'est pas le cas de la proportion des personnes à faible revenu. La contribution de la ville de Québec est plus du double du per capita régional. La ville de Sainte-Foy a un niveau de contribution inférieur à celui de Beauport et de Descambault. Les municipalités de ce groupe ont une proportion moyenne de jeunes et élevée de personnes âgées. Quatre ont une proportion basse de personnes à faible revenu et deux une proportion moyenne; une seule a une proportion élevée. Elles disposent d'une richesse foncière uniformisée moyenne et élevée sauf Notre-Dame-de-Portneuf.

### **3.2.4 L'effort des municipalités dans le champ du logement social selon l'importance de la population jeune (0-17 ans)**

Malgré le vieillissement de la population dans la région de la Capitale-Nationale, une seule municipalité se distingue par son caractère touristique compte une proportion de jeunes basse; cette municipalité ne contribue pas au logement social.

Nous nous demandions si la présence importante des jeunes dans une municipalité influençait le niveau d'effort dans le champ du logement social. Nous constatons que les trois quarts des municipalités de la région qui ont une proportion moyenne de jeunes de 0-17 ans sont proportionnellement plus nombreuses à s'impliquer dans le champ du logement social et leur niveau d'effort est élevé avec un per capita de 6,91\$; ce per capita est plus élevé que le per capita régional. Les municipalités ayant une proportion moyenne de jeunes sont de toutes tailles, incluant les trois grandes banlieues et la ville de Québec. Ce sont des municipalités dont la tendance au vieillissement est claire et les deux tiers ont une population à faible revenu qui est proportionnellement basse; cinq comptent cependant une population élevée de personnes à faible revenu. La richesse foncière uniformisée est de moyenne à élevée et l'endettement est bas pour quarante-quatre d'entre elles. Six ont un niveau d'endettement élevé.

Les municipalités comptant une proportion élevée de jeunes sont beaucoup moins nombreuses à s'impliquer dans le champ du logement social. Seules sept municipalités sur dix-sept y contribuent avec un per capita de 1,56\$ soit quatre fois moins que le per capita régional. Ces municipalités ont pour la plupart une population se situant entre 3 000 et 24 999 personnes. Ce sont davantage les villes de taille moyenne qui regroupent un niveau élevé de population jeune. Leur population âgée est

de niveau bas et la proportion de personnes à faible revenu est basse pour onze d'entre elles. La richesse foncière uniformisée est de niveau moyen et l'endettement bas.

### **3.2.5 L'effort des municipalités dans le champ du logement social selon l'importance de la population âgée**

Les résultats suggèrent un lien entre la proportion des personnes âgées et l'effort de contribution dans le champ du logement social.

Les municipalités comptant une proportion basse et moyenne de personnes âgées sont proportionnellement moins nombreuses à y contribuer. Parmi les dix-neuf municipalités ayant une proportion basse de personnes âgées, huit contribuent au logement social; c'est le cas de 14 sur 33 pour les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées.

Les municipalités ayant une proportion basse de personnes âgées comptent une proportion élevée de jeunes pour les deux tiers d'entre elles et une proportion basse de personnes à faible revenu. Une seule municipalité a une proportion élevée de personnes à faible revenu. Ces municipalités disposent d'une richesse foncière uniformisée de niveau moyen et la presque totalité ont un niveau d'endettement bas. Une seule est endettée à un niveau élevé. Cette strate se distingue par le fait qu'elle regroupe légèrement plus de villes moyennes que de très petites municipalités. Des villes de taille moyenne comme Saint-Émile et Val-Bélair dont la population est très jeune font un effort significatif tout en étant sous le per capita régional: le per capita est de 5,08\$ pour Saint-Émile et de 3,05\$ pour Val-Bélair.

Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées contribuent avec un niveau d'effort plus important en terme de per capita; le niveau d'effort, se situant à 2,11\$, reste toutefois presque trois fois plus bas que le per capita régional. Certaines municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées ont un niveau d'effort élevé tels Rivière-à-Pierre (6,83 \$) dans Portneuf, Château-Richer (3,25\$) et Saint-Joachim (3,23\$) sur la Côte-de-Beaupré et Loretteville (4,65\$) dans la CUQ. Les municipalités de cette strate comptent une proportion basse de personnes à faible revenu pour les deux tiers d'entre elles et la proportion des jeunes est de niveau moyen. La richesse foncière uniformisée est de niveau moyen et la très grande majorité ont un niveau d'endettement bas. Ce sont des municipalités de petite taille: 28 d'entre elles comptent moins de 5 000 de population, mais cette strate regroupe aussi les trois grandes municipalités de banlieue de la CUQ.

Les municipalités ayant une proportion élevée de personnes âgées contribuent davantage; elles sont plus nombreuses à le faire et le per capita de la strate fait un bond à 13,13\$. Celles qui ne contribuent pas sont exclusivement des municipalités de petite taille. Certaines municipalités de petite taille qui contribuent au logement social le font avec un niveau d'effort important. Notons, dans Portneuf, Saint-Basile-Sud (7,98\$) et Notre-Dame-de-Portneuf (5,17 \$); dans Charlevoix-Est, Saint-Siméon (3,98\$) et La

Malbaie-Pointe-au-Pic (10,37\$); sur la Côte-de-Beaupré, Saint-Tite-des-Caps (4,12\$); Sillery (4,17\$) et Vanier (7,91\$) dans la CUQ.

On trouve des municipalités de toutes tailles dans ce groupe, à l'exception des trois grandes banlieues de la CUQ, dans la strate des municipalités comptant les plus fortes proportions de personnes âgées. Ce sont toute fois surtout des municipalités de petite taille; la ville de Québec fait cependant partie de cette strate. Les municipalités de ce groupe ont une proportion moyenne de jeunes. Treize municipalités comptent une proportion basse de personnes à faible revenu et treize autres en comptent un niveau moyen et élevé. La proportion de la richesse foncière uniformisée est presque également répartie en trois tiers et l'endettement est bas pour la grande majorité; cinq municipalités ont cependant un niveau d'endettement élevé.

### **3.2.6 L'effort des municipalités dans le champ du logement social selon l'importance de la population de faible revenu**

Notre question de départ, à savoir si la présence importante des personnes de faible revenu dans les municipalités pouvait influencer le niveau de contribution des municipalités dans le champ du logement social, trouve ici une réponse positive. Les municipalités ayant une proportion basse de personnes à faible revenu sont proportionnellement moins nombreuses à participer au logement social; sur les 52 municipalités de cette strate, 22 municipalités contribuent au logement social. Les municipalités ayant une proportion basse de population à faible revenu sont essentiellement des petites municipalités; 43 d'entre elles comptent moins de 5000 personnes et aucune n'a plus de 50 000 personnes. La population de jeunes et la richesse foncière uniformisée se situent à un niveau moyen. Ce sont des municipalités vieillissantes et le niveau d'endettement est bas. Leur niveau d'effort se situe à 1,52\$.

Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes à faible revenu sont proportionnellement plus nombreuses à s'impliquer; c'est un peu plus de la moitié des municipalités qui contribuent au logement social. Le per capita de la strate est à 2,47\$, mais varie considérablement allant de 1,39\$ (Sainte-Foy) à 10,37\$ (La Malbaie-Pointe-au-Pic). Ces municipalités sont aussi des municipalités de petite taille, mais on retrouve dans cette strate les trois grandes municipalités de banlieue soient Sainte-Foy, Beauport et Charlesbourg. La contribution de ces deux dernières villes se situe au niveau du per capita de la strate. La population jeune est à un niveau moyen et celle des personnes âgées est de moyen à élevé. Seulement deux municipalités ont un niveau de richesse foncière uniformisée élevé et deux un niveau d'endettement élevé.

Des six municipalités ayant une proportion élevée de personnes à faible revenu, quatre contribuent au logement social et trois d'entre elles le font à un niveau supérieur au per capita régional. Le per capita de la strate se situe à 15,80 \$ soit plus de deux fois et demie le per capita régional. Ces six municipalités ont une richesse foncière uniformisée moyenne et, pour quatre d'entre elles, le niveau d'endettement est

bas. Une seule est endettée à un niveau élevé et il s'agit de la ville de Québec. La proportion des jeunes est moyenne; quatre municipalités ont une proportion élevée de personnes âgées et ce sont celles qui contribuent au logement social. Les deux municipalités qui ne contribuent pas au logement social sont deux municipalités rurales de petite taille: Saint-Gilbert dans Portneuf et Saint-Urbain dans Charlevoix.

### **3.3 Synthèse des observations sur le logement social**

Un peu moins de la moitié des municipalités de la région de la Capitale-Nationale s'impliquent dans le logement social et elles le font avec un taux d'effort variant de un à seize. L'importance de la contribution de cinq municipalités exerce un effet important sur la hausse du per capita régional. La quasi-totalité des municipalités qui ne s'impliquent pas dans le logement social sont des municipalités de petite taille. On peut croire qu'elles ne disposent pas de la masse budgétaire critique pour ce faire.

L'augmentation de la taille des municipalités montre une hausse du nombre de municipalités qui s'impliquent, mais cette hausse se fait davantage par bonds successifs qu'en de façon continue. L'importance de la contribution des municipalités montre toutefois que l'effort des municipalités de moyenne taille est plus considérable que celui des villes ayant une population de 50 000 à 99 999 personnes, soit les trois grandes banlieues que sont Sainte-Foy, Beauport et Charlesbourg.

Les municipalités disposant d'une richesse foncière uniformisée moyenne sont proportionnellement plus nombreuses à contribuer au logement social, mais dans l'ensemble, le niveau de contribution en fonction de la richesse foncière uniformisée semble indiquer que cette dernière n'influence pas véritablement ni la décision de contribuer ni le niveau de contribution. Les municipalités ayant un niveau d'endettement moyen sont proportionnellement plus nombreuses que celles ayant un niveau d'endettement bas à s'impliquer dans le logement social. Ce sont les municipalités les plus endettées qui s'impliquent davantage et elles le font avec un taux d'effort élevé. La région ne compte que sept municipalités ayant un niveau d'endettement élevé.

La forte présence de la population jeune dans les municipalités semble constituer un désincitatif à l'implication dans le logement social. Celles qui consacrent des sommes plus élevées au logement social sont peu nombreuses et ce sont des municipalités ayant une proportion moyenne de population jeune. Pour sa part, la proportion des personnes âgées semble exercer un effet, à partir du moment où la proportion de celles-ci est élevée. Dans cette situation, les municipalités sont plus nombreuses à contribuer et ce, à un niveau élevé.

Il est intéressant de noter que seulement quatre des dix-sept municipalités ayant une proportion élevée de jeunes comptent une proportion moyenne de personnes âgées; toutes les autres ont une proportion basse de personnes âgées. De même, douze des municipalités ayant une proportion élevée de jeunes comptent une proportion basse de personnes sous le seuil de faible revenu. On constate ici la tendance à l'homogénéisation des territoires en fonction des caractéristiques démographiques et socioéconomiques. Il n'est pas étonnant que ces municipalités contribuent moins au logement social puisqu'elles comptent moins de clientèles générant une telle demande de services. Par ailleurs, on pourrait aussi soumettre l'hypothèse que l'absence du logement social dans une collectivité a pour effet de limiter la diversification de la population, cet effet pouvant être désiré ou non.

Les municipalités ayant une proportion moyenne de population à faible revenu sont proportionnellement plus nombreuses à s'impliquer dans le champ du logement social. Les résultats suggèrent une relation forte entre le poids démographique des personnes à faible revenu et l'importance de la contribution dans le logement social. L'examen des caractéristiques de ces municipalités permet de penser à un effet de renforcement positif lorsqu'on est en présence à la fois d'une proportion élevée de personnes à faible revenu et de personnes âgées.

En bref, la présence importante de personnes à faible revenu semble être une tendance forte dans la décision et l'importance de l'implication dans le logement social alors que la proportion de jeunes semble exercer un effet contraire. L'influence du poids démographique des personnes âgées apparaît aussi fort importante. La richesse foncière uniformisée n'apparaît pas être un facteur favorisant l'implication dans le champ du logement social et les municipalités les plus endettées contribuent à un niveau élevé. L'effet de taille est réel bien qu'il ne soit pas constant particulièrement au niveau de l'importance de la contribution.

## Chapitre 4

### L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives

Le champ des activités récréatives est généralement pris en charge de façon importante par les municipalités. La pression des citoyens est généralement forte pour que les municipalités offrent une gamme complète d'activités notamment pour les jeunes. Une évolution importante s'est cependant produite depuis une vingtaine d'années. Le loisir traditionnel s'est progressivement transformé vers le développement de loisirs mieux adaptés aux diverses clientèles. On pense ici par exemple, au développement des maisons de jeunes, aux clubs de l'âge d'or, aux loisirs pour personnes handicapées. Même si ces activités sont souvent sous la gouverne d'organismes à but non lucratif, les municipalités les soutiennent de différentes façons. Ces activités de loisirs comportent également des objectifs d'insertion sociale et de participation à la vie communautaire. D'ailleurs, un certain nombre de services municipaux de loisirs ont revu leur mission pour inclure des actions orientées vers l'intégration sociale de personnes et le développement de leur communauté.

Dans ce contexte, nous nous sommes interrogés sur l'existence d'une relation entre l'importance de l'effort des municipalités dans les activités récréatives et la présence de clientèles spécifiques. Nous nous demandions notamment si l'importance de la population jeune amenait un effort plus grand des municipalités; de même si l'importance de la population âgée entraînait un plus grand effort de la municipalité. Au regard de la présence importante des personnes sous le seuil de faible revenu, nous nous demandions aussi dans quelle mesure les municipalités prenaient en compte le besoin de ces clientèles qui, par définition, ont largement moins les moyens d'accéder aux activités récréatives. De la même manière, nous nous sommes interrogés sur une influence possible du niveau d'endettement et du niveau de richesse foncière uniformisée sur l'importance des dépenses dans les activités récréatives.

À l'exception de deux petites municipalités, Baie-Sainte-Catherine et Saint-Hilarion dans Charlevoix-Est et Charlevoix, toutes les municipalités de la région indiquent une contribution financière dans le champ des activités récréatives. Le graphique de la page suivante illustre la distribution de l'effort des municipalités de la région dans le champ des activités récréatives. Le per capita régional est de 90,42 \$; le per capita minimal est cependant à 2,32\$. Ce per capita atteint un certain plafonnement au niveau de 137,29\$, mais trois autres municipalités font exception avec des per capita qui s'échappent du peloton de tête. Étonnamment, ce sont trois petites



municipalités des MRC de la Jacques-Cartier et de Portneuf: Fossambault-sur-le-Lac (173,41\$), Lac-Saint-Joseph (408,05\$) et Saint-Ubalde (259,31\$).

#### **4.1 L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives selon la taille**

L'effort des municipalités a tendance à augmenter par bonds successifs. À chaque nouveau sommet atteint, le per capita par groupe de taille chute; l'effet de taille n'est pas continu. À moins de 5 000 de population, l'effort des municipalités oscille entre 40,25\$ et 73,40\$; entre 5 000 et 9 999, il oscille entre 76,55\$ et 95,62\$. Les municipalités de taille moyenne et élevée manifestent un effort similaire; la ville de Québec fait catégorie à part comme quelques autres municipalités. L'effort des petites municipalités est somme toute digne de mention par rapport au per capita régional.

En plus de la ville de Québec, ce sont les municipalités moyennes comptant entre 5 000 et 9 999 personnes qui font l'effort le plus élevé avec un per capita de 95,62\$. Ces sept villes sont Baie-Saint-Paul, dans Charlevoix, Donnacona, Pont-Rouge, Saint-Raymond dans Portneuf, Lac-Beauport dans la Jacques-Cartier, Lac-Saint-Charles et Saint-Émile dans la CUQ. Ces municipalités ont majoritairement une population élevée de jeunes, une population âgée presque également répartie et cinq sur sept ont une population à faible revenu de niveau bas. Elles ont une richesse foncière uniformisée moyenne et les sept sont faiblement endettées, ce qui constitue un trait caractéristique de ces municipalités. On doit noter ici qu'il s'agit de quatre municipalités qui sont des centres de services en milieu rural et de trois municipalités de la couronne urbaine la plus éloignée du centre de Québec.

Les écarts entre les minima et maxima de chaque groupe sont considérables pour les municipalités de moins de 4 000 de population; ces écarts rétrécissent fortement pour les municipalités les plus peuplées.

#### **4.2 L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives selon la richesse foncière uniformisée**

Parmi les municipalités dont la richesse foncière uniformisée est basse et qui sont au nombre de douze, onze contribuent aux activités récréatives. Le niveau d'effort de la strate est de 69,49 \$. Les municipalités ayant un niveau de richesse foncière uniformisée bas sont des municipalités de petite taille et des municipalités de taille moyenne dont une banlieue d'importance, soit Beauport. Ces municipalités comptent une proportion moyenne et élevée de jeunes et une répartition variable de personnes âgées. Ces municipalités se distinguent par une proportion moyenne de personnes à faible revenu. Le niveau d'endettement est bas pour les deux tiers d'entre elles.

Une seule municipalité ne contribue pas aux activités récréatives sur les quarante-quatre ayant une richesse foncière uniformisée moyenne. Le per capita de

cette strate est le plus élevé à 96,90\$ alors qu'il diminue à 91,34\$ pour les vingt-deux municipalités ayant une richesse foncière uniformisée supérieure. L'ensemble de ces municipalités a une population plus vieillissante; 75% de ces municipalités ont une proportion moyenne et élevée de personnes âgées. La proportion de personnes à faible revenu est aussi plus élevée et on peut constater ici la probabilité du lien constaté pour le logement social, c'est-à-dire un niveau d'effort plus élevé en présence d'une proportion plus élevée de personnes âgées et de personnes à faible revenu. Ces municipalités sont peu endettées et elles sont de toutes tailles. Les villes de taille moyenne sont fortement représentées dans cette strate et la ville de Québec y figure.

Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée élevée contribuent toutes au champ des activités récréatives. Ces municipalités ont une proportion moyenne de jeunes et sont très vieillissantes. À l'exception de deux qui comptent une proportion moyenne de personnes à faible revenu, toutes les autres ne comptent qu'une proportion basse de cette population. Plus des deux tiers sont peu endettées et ce sont majoritairement des municipalités de petite taille. Les municipalités de ce groupe ont un comportement qu'on pourrait qualifier d'erratique tellement les écarts sont grands entre les per capita versées par chacune dans les activités récréatives.

Nous notons que les écarts entre les niveaux d'effort moyen et élevé sont peu marqués selon le champ de la richesse foncière uniformisée. À notre question sur l'existence d'un lien entre la richesse foncière uniformisée et le niveau d'effort, on ne peut répondre positivement.

### **4.3 L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives selon l'endettement**

Le niveau d'effort des municipalités ayant un niveau d'endettement bas et moyen est à peu près identique, soit 73,17\$ et 73,89\$. Douze de ces municipalités ont cependant un niveau d'effort qui dépasse le per capita régional souvent de façon considérable. Ce sont surtout des municipalités de petite taille qui accusent un tel niveau de dépassement.

Les municipalités ayant un faible niveau d'endettement ont une population jeune de niveau moyen pour les deux tiers d'entre elles; autant ont une proportion basse et élevée de personnes âgées et un peu moins de la moitié en ont une proportion moyenne. Un peu plus des deux tiers ont une proportion basse de personnes à faible revenu; quatre seulement ont une proportion élevée de personnes à faible revenu. La richesse foncière uniformisée est de moyenne à élevée. La grande majorité sont des municipalités de petite taille.

Les municipalités ayant un niveau d'endettement moyen se distinguent peu des municipalités de petite taille sinon qu'elles ont une proportion plus élevée de personnes âgées. Leur taux d'effort est comparable.

À première vue, les sept municipalités ayant un niveau d'endettement élevé ont un niveau d'effort nettement plus élevé que le per capita régional avec un per capita de 114,32\$; cependant un examen plus détaillé montre que les villes de Québec et de Sainte-Foy ont un niveau d'effort tel qu'il entraîne une hausse importante du per capita du groupe. Il ne semble pas exister de relation entre le niveau de l'effort dans les dépenses récréatives et l'endettement. Les municipalités endettées à un niveau élevé se distinguent par une proportion élevée de personnes âgées pour cinq d'entre elles sur sept. Leur richesse foncière uniformisée est de moyenne à élevée. Elles sont toutes de tailles distinctes.

#### **4.4 L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives selon l'importance de la population jeune**

La seule municipalité comptant une basse proportion de jeunes fait cas d'espèce avec le per capita le plus élevé de la région dans le champ des activités récréatives, soit 408,05\$. Il s'agit en outre d'une municipalité de très petite taille avec une proportion élevée de personnes âgées et un niveau élevé de richesse foncière uniformisée. Les municipalités ayant une proportion moyenne de jeunes contribuent avec un per capita légèrement supérieur au per capita régional. Le per capita de la strate est de 94,45\$.

Les municipalités ayant une proportion moyenne de jeunes sont vieillissantes et, pour les deux tiers, elles ont une proportion basse de personnes à faible revenu. La richesse foncière uniformisée est moyenne et élevée et la dette est basse pour les deux tiers. Elles sont de toutes tailles et contribuent au niveau de 94,45\$.

Les municipalités ayant une proportion de jeunes plus élevée que la proportion régionale contribuent à un niveau d'effort moindre (68,18\$) que la strate précédente et que le per capita régional.

Les municipalités comptant une proportion élevée de jeunes ont pour la plupart une proportion basse de personnes âgées. Cinq sur dix-sept ont une proportion moyenne de personnes à faible revenu et une seule en compte une proportion élevée. La richesse foncière uniformisée est moyenne et la dette est faible. Ces municipalités ont surtout entre 3 000 et 24 999 personnes. Les villes de taille moyenne sont fortement représentées dans cette catégorie. La réponse à notre question de recherche sur la relation entre l'importance de la population jeune et l'importance de l'effort pourra surprendre le lecteur. Le groupe des municipalités comptant proportionnellement le plus de jeunes n'est pas celui ayant le niveau d'effort le plus élevé.

#### **4.5 L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives selon l'importance de la population âgée**

Près du quart des municipalités de la région ont une proportion basse de personnes âgées et contribuent toutes au champ des activités récréatives avec un per capita de 64,42\$ soit un per capita inférieur au per capita régional. Ces municipalités ayant une proportion basse de personnes âgées ont, pour les deux tiers, une proportion élevée de jeunes, comptent en général une proportion basse de personnes à faible revenu et ne sont pas endettées. Elles sont plutôt de taille moyenne.

Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées contribuent elles aussi avec un per capita inférieur au niveau régional, mais un peu plus élevé que celui de la strate précédente. Le niveau d'effort de la strate est de 76,84\$. Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées ont une proportion plutôt moyenne de jeunes, une proportion basse de personnes à faible revenu, une richesse moyenne et sont peu endettées, sauf une. Ce sont davantage des municipalités de petite taille, mais on retrouve aussi dans cette strate six municipalités de taille moyenne et les trois grandes banlieues.

Pour leur part, les municipalités comptant une proportion élevée de personnes âgées ont une proportion moyenne de jeunes; la majorité comptent une proportion basse de personnes à faible revenu, mais on y dénombre toutefois huit municipalités ayant une proportion moyenne de personnes à faible revenu et quatre ayant une proportion élevée. Ce sont en général des municipalités de petite taille dont la dette est basse pour la majorité; la ville de Québec fait exception par sa taille et son niveau d'endettement. Les vingt-six municipalités ayant une proportion élevée de personnes âgées contribuent avec un effort supérieur au niveau régional. Leur niveau d'effort dépasse nettement le per capita régional en s'établissant à 119,73\$.

Nos questions de recherche trouvent ici une autre réponse qui pourra étonner le lecteur. En effet, la présence importante des personnes âgées agit fortement sur le niveau d'effort dans les activités récréatives alors que la perception populaire courante aurait pu nous amener à croire d'abord que ce lien aurait été davantage marquant en présence d'une forte concentration de population jeune dans les municipalités.

#### **4.6 L'effort des municipalités dans le champ des activités récréatives selon l'importance de la population de faible revenu**

La présence des personnes sous le seuil de faible revenu agit de façon similaire à la présence des personnes âgées. Toutefois, le niveau d'effort de la strate des municipalités comptant une proportion moyenne de personnes sous le seuil de faible revenu demeure sous le per capita régional. Notre question de recherche trouve ici une réponse affirmative à savoir l'existence d'une relation entre l'importance de cette population et le niveau d'effort des municipalités.

Les deux tiers des municipalités ont une proportion basse de personnes à faible revenu et elles contribuent aux activités récréatives avec un per capita inférieur au per capita régional, soit 72,63\$. Les municipalités ayant une proportion basse de personnes à faible revenu sont surtout des municipalités comptant une proportion moyenne de jeunes et elles sont moins vieillissantes. La richesse foncière uniformisée est moyenne et élevée et le niveau de dette est bas pour la grande majorité. Aucune de ces municipalités ne compte plus de 25 000 personnes.

Les vingt municipalités comptant une proportion moyenne de personnes à faible revenu contribuent légèrement plus, mais demeurent sous le per capita régional avec un niveau d'effort de 77,76\$. Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes à faible revenu sont aussi des municipalités comptant une proportion moyenne de jeunes; elles sont cependant davantage vieillissantes. La richesse foncière uniformisée de ces municipalités est moyenne et basse, seulement deux ont une richesse foncière uniformisée élevée. Le niveau de dette est bas pour la grande majorité d'entre elles. Même si ce sont majoritairement des municipalités de petite taille, les villes de taille moyenne sont très représentées dans cette strate; les trois grandes banlieues en font aussi partie.

Le niveau d'effort est nettement plus élevé pour les six municipalités de la région qui comptent une présence élevée de personnes sous le seuil de faible revenu. Il atteint 126,23\$. Les villes de Québec et de Vanier poussent vers le haut le per capita de la strate; trois des six municipalités de la strate ont un niveau d'effort inférieur au per capita régional et ce sont des municipalités de petite taille. On note une tendance à la hausse du niveau d'effort selon l'importance de la proportion des personnes à faible revenu.

Les municipalités comptant une proportion élevée de personnes à faible revenu ont une proportion moyenne de jeunes et les deux tiers une proportion élevée de personnes âgées. La richesse foncière uniformisée est moyenne et le niveau de dette bas pour quatre de ces six municipalités. On y retrouve Québec et Vanier qui comptent de très fortes proportions de personnes sous le seuil de faible revenu et quatre municipalités rurales de petite taille. Ce sont Saint-Basile-Sud et Saint-Gilbert dans Portneuf et Saint-Urbain dans Charlevoix; Saint-Siméon dans Charlevoix-Est.

#### **4.7 Synthèse des observations sur les activités récréatives**

Dans le champ des activités récréatives, au cours de l'année 1998, les municipalités comptant entre 5 000 et 9 999 personnes sont celles qui ont le plus haut niveau d'effort au plan régional. La ville de Québec, seule dans sa catégorie, rejoint aussi ce groupe par son comportement. Ce sont des municipalités qui sont peu endettées. Par ailleurs, un certain nombre de petites municipalités se distinguent par un

comportement particulier: leur niveau d'effort dépassant de très loin le per capita régional.

On remarque que les municipalités qui ont un niveau d'endettement élevé contribuent à un niveau d'effort plus élevé que le per capita régional; elles ont en commun pour cinq sur sept d'entre elles de compter une proportion élevée de personnes âgées. On doit cependant noter que ce per capita élevé provient essentiellement de deux municipalités de grande taille. La hausse de la proportion des personnes âgées se traduit par une augmentation continue du niveau d'effort de chaque strate. Les résultats suggèrent aussi que la proportion des personnes sous le seuil de faible revenu contribue à augmenter le niveau d'effort des municipalités. La conjugaison d'un effet de renforcement positif sur le niveau d'effort par une présence importante et combinée des personnes âgées et de personnes à faible revenu est plausible.

La hausse de la proportion des jeunes montre cependant une influence négative sur le niveau d'effort des municipalités. Cependant, les sept municipalités de la région comptant entre 5 000 et 9 999 personnes accueillent une concentration élevée de jeunes et ces municipalités contribuent davantage que les autres de la même strate. À l'exception d'une seule municipalité cependant, elles demeurent toutes sous le per capita régional. Ce sont des municipalités distantes du centre-ville ou des centres de services situés en milieu rural. Enfin, la richesse foncière uniformisée ne semble pas avoir une influence prépondérante sinon que les municipalités ayant un niveau élevé de richesse foncière uniformisée contribuent moins. Il s'agit principalement de municipalités de petite taille.

En conséquence, nos questions concernant les liens possibles entre le niveau d'effort et les caractéristiques populationnelles et financières, débouchent sur des résultats qui peuvent surprendre. La population jeune a un poids relatif et ce poids pourrait être lié à la distance et au rôle de pôle de la municipalité. La population âgée et la population sous le seuil de faible revenu influencent fortement le niveau d'effort dans le champ des activités récréatives. Cependant, la richesse foncière uniformisée et le niveau d'endettement ne semblent pas exercer un poids significatif sur le niveau d'effort dans ce champ.

## Chapitre 5

### L'effort des municipalités dans le champ de la culture

Comme pour le logement social et les activités récréatives, nos questions de recherche visent à vérifier l'existence d'une relation entre le niveau d'effort des municipalités dans le champ de la culture et un certain nombre d'indicateurs de nature populationnelle et financière. Le champ de la culture couvre diverses interventions allant du soutien aux activités artistiques et à la création en général, en passant par le développement des bibliothèques publiques, des musées ou centres d'interprétation jusqu'à des actions de mise en valeur du patrimoine local, au plan architectural ou encore au plan des traditions locales à titre d'exemple. Au même titre que les activités récréatives, les activités culturelles constituent des occasions de valorisation pour les citoyens, de développement de leur potentiel, mais aussi de participation et d'intégration sociale. Elles contribuent au développement de l'identité individuelle et collective, resserrent les liens entre les citoyens et participent au renforcement du tissu social des communautés.

Traditionnellement, les activités culturelles ont parfois été considérées comme un luxe superflu; nous étions par conséquent curieux de vérifier le niveau d'effort des municipalités notamment de celles disposant d'une richesse foncière uniformisée élevée. Dans un premier temps, nous avons d'abord constaté que, en 1998, seulement dix municipalités sur les 78 qui composent la région, soit 12,8% des municipalités de la région de la Capitale-Nationale, ne déclaraient pas de dépenses dans la culture. Durant la même année, le per capita régional consacré à la culture était de 34,61\$; ce per capita représentait un peu plus du tiers du per capita consacré aux activités récréatives. Le graphique de la page suivante illustre l'effort des municipalités de la région dans le champ de la culture.

#### 5.1 Les municipalités ne déclarant pas de dépenses dans le champ de la culture

Soixante-huit des soixante-dix-huit municipalités, soit 87,2% de celles-ci, déclarent avoir consacré des sommes dans le champ de la culture. Dix municipalités n'en déclarent pas. Ces municipalités comptent toutes moins de 4 000 personnes. Une seule a un niveau d'endettement élevé et il s'agit de Saint-E-Anne-de-Beaupré qui est celle dont la population est la plus élevée parmi ces municipalités; toutes les autres ont un

niveau d'endettement bas. Le niveau de richesse foncière uniformisée est moyen pour six d'entre elles. La proportion de jeunes est moyenne pour la majorité, la proportion de personnes âgées est moyenne pour la moitié. Quatre ont une proportion moyenne de personnes sous le seuil de faible revenu et une en compte une proportion élevée.

## **5.2 Les municipalités qui contribuent au champ de la culture**

Parmi les municipalités qui contribuent, il est notable de constater que seulement treize municipalités ont un niveau d'effort supérieur au per capita régional. Nous constatons aussi que cinq de ces municipalités ayant un niveau d'effort élevé sont des municipalités de petite taille de moins de 1 500 personnes. Ce sont Sainte-Famille-de-l'Île-d'Orléans (40,94\$), Saint-Joachim (66,05\$), Deschambault (73,11\$), Saint-Siméon (75,47\$). L'Île-aux-Coudres se distingue au premier rang avec un per capita de 123,77\$ dépassant de près de 50,00\$ la ville de Sillery qui occupe le deuxième rang. On constate donc que dans le champ de la culture, des municipalités de petite taille n'ont pas un comportement aussi homogène qu'en ce qui concerne le logement social. Enfin, notons que la ville de Québec affecte un per capita de 56,54\$ à la culture; ce per capita plus élevé que le per capita régional place la ville de Québec au huitième rang de la région de la Capitale-Nationale quant au niveau d'effort dans le champ de la culture.

### **5.2.1 L'effort des municipalités dans le champ de la culture selon la taille**

Le per capita régional présente des variations fort considérables d'une strate à l'autre et aussi entre les municipalités d'une même strate. Le niveau d'effort des plus petites municipalités est le double et parfois davantage que celui des municipalités comptant entre 1 500 et 4 000 personnes. Celui des municipalités comptant entre 1 000 et 1 499 personnes est jusqu'à six fois plus élevé que celui des municipalités de la taille immédiatement supérieure. Le niveau d'effort varie en dents de scie; il fait un bond important et dépasse le per capita régional lorsque la population des municipalités atteint 10 000 personnes. Ces municipalités sont Cap-Rouge, Ancienne-Lorette, Loretteville, Saint-Augustin-de-Desmaures, Sillery, Val-Bélair et Vanier. Le per capita chute de moitié pour les trois grandes villes de banlieue et remonte à 56,54\$ pour la ville de Québec. Les écarts entre les municipalités d'une même strate connaissent des niveaux encore plus considérables.

La chute du per capita chez les trois grandes banlieues comptant entre 50 000 et 99 999 personnes est étonnante. La ville de Sainte-Foy consacre un per capita plus important que le per capita régional à la culture; il s'agit d'une ville ayant une richesse foncière uniformisée et un niveau d'endettement élevés. Beauport, disposant d'une richesse foncière uniformisée basse et d'un endettement de niveau moyen, affecte un per capita de 26,62\$ à la culture. Charlesbourg n'y consacre que 7,90\$ alors que son



niveau d'endettement est bas et que la richesse foncière uniformisée est de niveau élevé. L'importance des variations rend l'effet de taille bien relatif dans le champ de la culture. Si ce n'était de l'effort de la ville de Québec, seule dans sa catégorie, il serait difficile de conclure à la présence d'un effet de taille.

### **5.2.2 L'effort des municipalités dans le champ de la culture selon la richesse foncière uniformisée**

Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée basse contribuent à un peu plus des deux tiers du per capita régional alors que les écarts entre le niveau d'effort sont minimes entre les municipalités ayant une proportion moyenne et élevée de richesse foncière uniformisée. Notre questionnement au regard du comportement des municipalités ayant un niveau de richesse foncière uniformisée élevé trouve réponse ici: les résultats suggèrent que le niveau de richesse foncière uniformisée a un effet limité sur l'importance du niveau d'effort. La richesse des municipalités ne serait pas un incitatif à investir davantage dans ce champ d'activité.

Les municipalités se situant à un niveau bas de richesse foncière uniformisée présentent un niveau d'effort de 25,16\$, de quoi elles ne contribuent pas à la culture. Les municipalités de cette strate comptent une proportion moyenne et élevée de jeunes, elles sont vieillissantes, mais trois ont une proportion basse de personnes âgées. Huit d'entre elles comptent une proportion moyenne de personnes à faible revenu et une en compte une proportion élevée. Elles sont en grande majorité peu endettées, une seule a un niveau d'endettement élevé. Pour les deux tiers, ce sont de petites municipalités, mais trois ont plus de 10 000 personnes et on y retrouve la ville de Beauport.

Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée moyenne comptent une proportion moyenne de jeunes pour les trois quarts d'entre elles; dix d'entre elles ont une proportion élevée de jeunes. Les deux tiers comptent une proportion élevée de personnes âgées; dix d'entre elles ont une proportion moyenne de personnes à faible revenu et cinq en comptent une proportion élevée. Pour la grande majorité, il s'agit de municipalités peu endettées. Les trois quarts de ces municipalités sont de petite taille et on y retrouve une forte proportion des villes de taille moyenne ainsi que la ville de Québec. L'effort des municipalités de cette strate est de 36,86\$.

Les vingt-deux municipalités ayant une richesse foncière uniformisée élevée sont des municipalités de petite taille; on y dénombre trois villes de taille moyenne. Leur effort est de 37,46\$. Ces municipalités sont essentiellement composées d'une proportion moyenne de jeunes et elles sont vieillissantes. Vingt d'entre elles ont une proportion basse de personnes à faible revenu, aucune n'en compte une proportion élevée. Plus des deux tiers de ces municipalités sont peu endettées; trois ont un niveau d'endettement élevé.

### **5.2.3 L'effort des municipalités dans le champ de la culture selon l'endettement**

Nous nous demandions si l'effort des municipalités dans le champ de la culture était en relation avec leur niveau d'endettement. Nous constatons qu'il augmente constamment selon le niveau d'endettement des municipalités; celui des municipalités ayant un niveau d'endettement élevé est près du double de celui des municipalités ayant un niveau d'endettement moyen.

Les municipalités ayant un niveau d'endettement bas comptent davantage de population jeune et leur proportion de personnes âgées est surtout de niveau moyen et élevé. Les deux tiers comptent une proportion basse de personnes à faible revenu, mais quatre municipalités ont une proportion élevée de personnes à faible revenu. La richesse foncière uniformisée est de proportion moyenne, mais élevée pour seize d'entre elles. On y retrouve des municipalités de toutes tailles, à l'exception de la ville de Québec, et les municipalités de taille moyenne sont fortement représentées dans cette strate.

Les municipalités ayant un niveau d'endettement moyen comptent proportionnellement plus de personnes âgées et de personnes à faible revenu que les municipalités ayant un niveau d'endettement bas. Ce sont surtout des municipalités de petite taille dont la richesse foncière uniformisée est moyenne et élevée. Pour leur part, les municipalités ayant un niveau d'endettement élevé se distinguent par une proportion moyenne de jeunes, une proportion élevée de personnes âgées; trois sur sept ont une proportion moyenne et élevée de personnes à faible revenu. Leur richesse foncière uniformisée est de proportion moyenne et élevée et on ne retrouve qu'une seule de ces municipalités dans les groupes de taille où on en dénombre une, incluant la ville de Québec.

### **5.2.4 L'effort des municipalités dans le champ de la culture selon l'importance de la population jeune**

Une seule municipalité de la région de la Capitale-Nationale compte une proportion basse de jeunes de 0-17 ans. Les municipalités ayant une proportion moyenne et élevée de jeunes contribuent à peu près autant à la culture; l'écart entre leur niveau de contribution est faible. Il se situe relativement près du per capita régional. À notre question de recherche visant à vérifier une relation entre le niveau d'effort et l'importance de la population jeune, on ne peut que constater un niveau d'effort à peine plus élevé. Il semble que le poids démographique des jeunes aurait un faible impact sur le niveau des dépenses culturelles.

Parmi les municipalités ayant une proportion moyenne de jeunes, on retrouve des municipalités de toutes tailles, y compris une forte représentation des municipalités de taille moyenne, les trois grandes banlieues et la ville de Québec. Ces municipalités comptent une proportion moyenne et élevée de personnes âgées. Les deux tiers d'entre

elles ont une proportion basse de personnes à faible revenu, mais elles regroupent la presque totalité des municipalités ayant une proportion élevée de personnes à faible revenu. La richesse foncière uniformisée est moyenne et élevée et le niveau d'endettement bas pour les deux tiers. Ces municipalités contribuent au niveau de 34,32\$.

Les municipalités ayant une proportion élevée de jeunes comptent beaucoup moins de personnes âgées, les deux tiers ont une proportion basse de personnes à faible revenu. Le niveau de richesse foncière uniformisée est moyen et le niveau d'endettement bas. Ce sont surtout des municipalités comptant entre 3 000 et 24 999 personnes et le per capita de la strate se situe à 36,21\$.

### **5.2.5 L'effort des municipalités dans le champ de la culture selon l'importance de la population âgée**

Nous nous sommes questionné sur la relation possible entre le niveau d'effort dans la culture et l'importance de la population âgée de 65 ans et plus. Les résultats indiquent que la taille jouerait un rôle plus significatif que la présence importante de personnes âgées.

Le niveau d'effort le plus bas (21,75\$) est celui des municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées alors que le niveau d'effort de celles en comptant une proportion basse est pour sa part plus élevé que le per capita régional. Il se situe à 38,05\$. Le nombre élevé de municipalités de petite taille dans le groupe de celles ayant une proportion moyenne de personnes âgées pourrait expliquer cette situation. La plupart de ces municipalités consacrent un per capita moindre à la culture.

Les municipalités comptant une proportion basse de personnes âgées sont en grande partie des municipalités de taille moyenne qui, par ailleurs, accueillent une proportion élevée de jeunes et une proportion basse de personnes à faible revenu. Le niveau de richesse foncière uniformisée est moyen et le niveau d'endettement bas. Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes âgées ont une proportion moyenne de jeunes et une proportion basse de personnes à faible revenu. La richesse foncière uniformisée est moyenne et l'endettement bas. Ce sont surtout des petites municipalités, mais aussi les trois grandes banlieues de la région soit Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport.

Près de la moitié des municipalités ayant une proportion élevée de personnes âgées comptent aussi une proportion moyenne et élevée de personnes à faible revenu. La proportion des jeunes est essentiellement moyenne, la richesse foncière uniformisée est de niveau moyen et élevé et l'endettement est bas. Ce sont des municipalités de toutes tailles à l'exception des grandes banlieues comptant entre 50 000 et 99 999 personnes. La contribution de ce groupe de municipalités est à 48,66\$.

### **5.2.6 L'effort des municipalités dans le champ de la culture selon l'importance de la population de faible revenu**

La relation entre le niveau d'effort dans le champ de la culture et l'importance de la population de faible revenu présente le même tableau que la relation entre le niveau d'effort et la population âgée. Les municipalités ayant une proportion basse de personnes à faible revenu sont proportionnellement un peu plus nombreuses à contribuer que celles comptant une proportion moyenne de personnes à faible revenu. Avec un per capita de la strate qui se situe à 32,40\$, juste sous la barre du per capita régional de 34,61\$, la contribution des municipalités ayant une proportion basse de personnes sous le seuil de faible revenu est nettement plus forte que celle des municipalités en comptant une proportion moyenne. Cependant le tableau diffère de la situation des personnes âgées en ce sens qu'on retrouve beaucoup moins de municipalités de petite taille dans le groupe des municipalités ayant une proportion moyenne de personnes sous le seuil de faible revenu. On y retrouve cependant quatre municipalités de taille moyenne et les trois grandes banlieues de la région de la Capitale-Nationale.

Les municipalités comptant une proportion basse de personnes sous le seuil de faible revenu sont de petite taille; on y retrouve aussi une forte proportion de municipalités de taille moyenne. La proportion de jeunes est de niveau moyen, celle des personnes âgées est de niveau moyen et élevé. La richesse foncière uniformisée est moyenne et élevée et le niveau d'endettement bas. Les municipalités ayant une proportion moyenne de personnes à faible revenu ont une proportion moyenne de jeunes et sont plus vieillissantes. Huit d'entre elles ont un niveau de richesse bas; deux seulement ont un niveau élevé de richesse foncière uniformisée. L'endettement est bas pour la majorité des municipalités. Le niveau de contribution est de 23,25\$.

Les deux tiers des municipalités ayant une proportion élevée de personnes à faible revenu comptent aussi une proportion élevée de personnes âgées et une proportion moyenne de jeunes. La richesse foncière uniformisée se situe à un niveau moyen et celui de l'endettement est bas. Ce sont quatre municipalités de petite taille, une de taille moyenne et la ville de Québec. Les municipalités ayant une proportion élevée de personnes à faible revenu contribuent davantage avec un per capita de strate qui atteint 54,16\$; ce per capita élevé est cependant attribuable à la présence des villes de Québec et Vanier dans cette strate.

### **5.3 Synthèse des observations sur le champ de la culture**

En 1998, dans le champ de la culture, l'effet de taille est relatif. Le per capita selon la taille oscille constamment en dents de scie avec des écarts importants; des écarts encore plus considérables se retrouvent entre les municipalités d'un même

groupe de taille. Les municipalités qui ne déclarent pas de contribution dans le champ de la culture sont des municipalités de petite taille, mais on trouve aussi des municipalités dont la contribution atteint des sommets élevés dans ce groupe.

Les résultats suggèrent que le niveau de richesse foncière uniformisée a un effet limité sur l'importance du niveau d'effort dans le champ de la culture. Par ailleurs, les municipalités les plus endettées contribuent davantage; quatre sur sept d'entre elles ont un per capita supérieur au per capita régional.

Les données populationnelles nous montrent que la proportion de jeunes influence peu le niveau d'effort. Par contre, la proportion des personnes âgées suggère une relation positive avec l'importance du niveau d'effort dans le champ de la culture; cette relation positive est cependant discontinuée puisque les municipalités comptant une proportion moyenne de personnes âgées contribuent moins que celles en comptant une proportion basse. Un tableau similaire caractérise la population sous le seuil de faible revenu. La proportion élevée de personnes à faible revenu se traduit par un niveau d'effort nettement plus élevé que le per capita régional; ce la est cependant le fait des villes de Québec et de Vanier. Les autres municipalités de ce groupe ont une contribution limitée et ce sont des municipalités de petite taille. Les municipalités comptant une proportion basse de personnes sous le seuil de faible revenu contribuent aussi davantage que celles en comptant une proportion moyenne.

Comme nous l'avons remarqué précédemment, la proportion élevée de personnes âgées, conjuguée avec une proportion élevée de personnes à faible revenu, jouerait en faveur d'une contribution importante des municipalités dans ce secteur d'activité.

## Chapitre 6

### **La place du développement social dans les affectations de dépenses des municipalités**

Nous avons mesuré le niveau d'effort des municipalités selon les champs du logement social, des activités récréatives et de la culture. Nous considérons maintenant l'effort global des municipalités dans le développement social de même que l'importance des dépenses de développement social par rapport à l'ensemble des dépenses.

#### **6.1 Les municipalités de la région de la Capitale-Nationale selon leur effort financier global dans le champ du développement social**

Nous mesurons l'effort des municipalités dans les trois champs d'action que nous avons identifiés comme étant reliés au développement social par la construction d'un indice global de l'effort de développement social. Cet indice correspond à la somme des per capita de chacun des trois champs mentionnés. Nous l'avons calculé pour chacune des municipalités et pour l'ensemble de la région de la Capitale-Nationale.

Le classement des municipalités selon un indice global de leur effort dans le champ du développement social permet de prendre acte des écarts importants entre les niveaux d'efforts des municipalités de la région de la Capitale-Nationale, au cours de l'année 1998. L'effort des municipalités varie de 0,67\$ à 411,10\$ per capita pour un per capita régional de 131,10\$. En classant les municipalités selon les mêmes paramètres que nous avons utilisés jusqu'à maintenant, soit un effort de moins de 75% du per capita régional, de 75% à 125% et de plus de 125% du per capita régional, nous constatons que 51 municipalités sur les 78 de la région (65,4%) se situent sous la barre de moins de 75% de l'effort régional. Six municipalités (7,7%) se classent au-dessus de 125% de l'effort régional alors que vingt et une (26,9%) se situent autour du per capita régional.

L'examen plus détaillé selon le niveau d'effort suggère des résultats qui confirment les tendances observées jusqu'à maintenant.

Des cinquante et une municipalités ayant un niveau d'effort bas, c'est-à-dire de moins de 75% le per capita régional de l'indice, 47 ont une population de moins de 5000 personnes. On retrouve dans cette strate 20 des 26 municipalités de moins de 1000 personnes de la région et quatre municipalités de taille moyenne, dont une des trois grandes banlieues de la région. Ces dernières municipalités sont Saint-Émile (84,83\$), Saint-Raymond (86,34\$), Lac-Saint-Charles (94,16\$) et Charlesbourg (81,43\$). Le niveau d'effort de ces municipalités se rapproche de celui des autres municipalités de taille moyenne et se distingue fortement de celui de certaines autres municipalités de ce groupe telles Saint-Thuribe (2,73\$), Baie-Sainte-Catherine (3,57\$), Shannon (36,04\$) et Saint-Léonard-de-Portneuf (57,17\$). Même si elles se retrouvent dans une même strate, des municipalités de moins de 500 et 1000 personnes ne disposent évidemment pas de la même masse budgétaire critique pour assumer un certain nombre de responsabilités identiques. Les municipalités de petite taille de cette strate ont, pour la très grande part, un niveau élevé de richesse foncière uniformisée et un niveau bas d'endettement.

Près de 80% des municipalités de cette strate comptent une proportion moyenne de jeunes; les autres ont une proportion élevée de jeunes de 0-17 ans. Près de la moitié ont une proportion moyenne de personnes âgées et celles en ayant une proportion élevée sont légèrement plus nombreuses que celles en ayant une proportion basse. Près des deux tiers abritent une proportion basse de personnes à faible revenu; quatre en abritent une proportion élevée.

Neuf des vingt et une municipalités ayant un niveau d'effort se situant autour du per capita régional, c'est-à-dire de 75% à 125% du per capita, sont des municipalités de moins de 5000 personnes alors que douze sont des municipalités de taille moyenne dont les deux autres grandes banlieues, soit Beauport et Sainte-Foy. De fait, plus des deux tiers des villes de taille moyenne de la région se retrouvent dans cette strate. Plus de la moitié ont un niveau de richesse foncière uniformisée moyen et un niveau d'endettement moyen. Cette strate regroupe des municipalités fort différentes et les écarts entre les niveaux d'effort de chacune sont importants. Des municipalités rurales de petite taille comme Saint-Siméon (106,64\$) et Sainte-Famille (116,76\$) contribuent autant au développement social que Beauport (101,57\$); d'autres comme Deschambault (142,24\$) et Pont-Rouge (149,79\$) contribuent davantage que Sainte-Foy (135,78\$). La contribution de la ville de Vanier est la plus importante de ce groupe avec un per capita de 154,35\$.

Près des trois quarts des municipalités de ce groupe ont une proportion moyenne de jeunes. La répartition des personnes âgées montre que ces municipalités en comptent des proportions qui se rapprochent d'un niveau à l'autre même si elles sont plus vieillissantes. Comme dans la strate précédente, les deux tiers comptent une proportion basse de personnes à faible revenu, mais une seule en compte une proportion élevée.

Les six municipalités contribuant au développement social à un niveau élevé, c'est-à-dire au-delà de 125% du per capita régional, composent un ensemble hétéroclite. La hausse du per capita est très forte de l'une à l'autre, deux s'échappent même fortement de la strate: Saint-Ubalde dans Portneuf (2 66,94\$) et Lac-Saint-Joseph dans la Jacques-Cartier (411, 10\$). Quatre des municipalités de ce groupe sont des municipalités de moins de 2 000 personnes dont trois sont fortement marquées par leur vocation touristique: ce sont l'Île-aux-Coudres dans Charlevoix et Lac-Saint-Joseph et Fossambault-sur-le-Lac dans la Jacques-Cartier. Il serait intéressant d'examiner éventuellement le type d'activités récréatives et culturelles développées par ces municipalités et l'existence d'un lien possible avec le développement touristique et économique. La municipalité agricole de Saint-Ubalde dans Portneuf se situe au deuxième rang de la région avec un per capita de 2 66,94\$. Cette municipalité dont le niveau d'endettement est bas et la richesse foncière uniformisée moyenne consacre la presque totalité de son effort aux activités récréatives. La contribution de la ville de Québec se situe à 202,44\$ per capita. Le niveau d'effort de la ville de Québec est consacré à la culture pour un peu plus du quart, au logement social pour environ 8% et aux loisirs pour la plus grande part. La contribution de la ville de Sillery est très proche de celle de la ville de Québec avec un per capita de 193,67\$.

Aucune de ces municipalités ne compte une proportion élevée de jeunes et aucune ne compte une proportion basse de personnes âgées. Les deux tiers comptent plutôt une proportion élevée de personnes âgées. Une seule a une proportion élevée de personnes à faible revenu alors que les cinq autres n'en comptent que des proportions basses.

Considérant le relèvement du per capita régional par le poids démographique et le niveau de per capita des villes de Québec, Sillery et Sainte-Foy, on peut souligner le niveau d'effort important de toutes les municipalités dont la contribution est de niveau moyen et élevé. Ces municipalités sont les suivantes par ordre décroissant:



**Tableau 8: Municipalités ayant un indice moyen et élevé**

Municipalités	Indice global de développement social	Municipalités	Indice global de développement social
Lac-Saint-Joseph	411,10\$	Donnacona	124,77\$
Saint-Ubalde	266,94\$	L'Ancienne-Lorette	117,53\$
<b>Québec</b>	202,44\$	Sainte-Famille	116,76\$
<b>Sillery</b>	193,67\$	Lac-Sergent	116,48\$
Fossambault-sur-le-Lac	187,31\$	La Malbaie-Pointe-au-Pic	113,29\$
L'Île-aux-Coudres	164,10\$	Loretteville	111,13\$
Vanier	154,35\$	Val-Bélair	107,38\$
Pont-Rouge	149,79\$	Saint-Siméon	106,64\$
Saint-Augustin-de-Desmaures	144,61\$	Lac-Beauport	106,33\$
Baie-Saint-Paul	144,13\$	Beauport	101,57\$
Deschambault	142,24\$	Saint-Joachim	101,30\$
Saint-Marc-des-Carières	136,50\$	Sainte-Christine-d'Auvergne	100,02\$
<b>Sainte-Foy</b>	135,78\$		
Cap-Rouge	134,84\$		
Saint-Gabriel-de-Valcartier	125,19\$		

L'annexe 2 présente le niveau d'effort de chaque municipalité et de la région pour chacun des indicateurs et pour l'indice global.

## **6.2 L'importance des dépenses de développement social par rapport à l'ensemble des dépenses des municipalités**

En 1998, dans l'ensemble de la région de la Capitale-Nationale, la proportion des dépenses de développement social, c'est-à-dire la totalité des sommes imputées aux activités récréatives, à la culture et au logement social par rapport à l'ensemble des dépenses du Fonds d'administration des municipalités de la région était de **10,1%**.

La distribution de cette proportion pour chacune des municipalités du territoire révèle que les écarts variaient de dix points de pourcentage sous la proportion régionale à plus de dix-huit points au-dessus. Ainsi la municipalité dont la proportion des dépenses imputées au développement social était la plus faible, Saint-Hilarion, cotait à 0,11% de ses dépenses alors que celle dont la proportion était la plus élevée, L'Île-aux-

Coudres, cotait à 28,31%. Les villes de Beauport et de Québec se situaient presque également au niveau de la proportion régionale.

Trente municipalités de la région consacrent une proportion de leurs dépenses de développement social équivalente à moins de 7,70% de leurs dépenses totales, proportion que nous avons définie comme étant basse. La proportion des dépenses de ces municipalités varie de 0,11% à 7,14%. Ce sont toutes des municipalités de moins de 5 000 personnes, quinze sur trente comptent moins de 1 000 personnes. Plus de la moitié ont une richesse foncière uniformisée de niveau moyen; elle est élevée pour neuf municipalités. Le niveau de dette est bas pour 23 municipalités et élevé pour quatre. Ce sont des municipalités dont la proportion de jeunes est moyenne alors que le niveau de personnes âgées est moyen pour près de la moitié et élevé pour plus du tiers. Les deux tiers comptent une proportion basse de personnes à faible revenu, le tiers en compte une proportion moyenne.

Trente autres municipalités déclarent des dépenses de développement social dans une proportion de niveau moyen, variant entre 7,70% et 12,43% de leurs dépenses totales. Ces proportions se situent à un peu plus de deux points autour de la proportion régionale de ces dépenses.

Ces municipalités sont de toutes tailles; dix-sept comptent moins de 5 000 personnes, mais treize en comptent davantage. Cette strate regroupe douze des dix-sept (70,6%) municipalités de taille moyenne de la région dont les trois grandes banlieues; elle regroupe aussi la ville de Québec. Sept de ces municipalités ont une richesse foncière uniformisée basse, treize une richesse moyenne. Plus des deux tiers, 22 sur 30, ont un niveau d'endettement bas et trois ont un niveau d'endettement élevé. Ce sont aussi des municipalités dont la proportion de jeunes est moyenne pour plus des deux tiers. La proportion des personnes âgées est légèrement plus basse que dans la strate précédente. Neuf municipalités ont une proportion basse de personnes âgées, douze en comptent une proportion moyenne et neuf une proportion élevée. Cette strate regroupe cinq des six municipalités de la région ayant une proportion élevée de personnes à faible revenu. Plus de la moitié de ces municipalités en comptent une proportion basse.

Dix-huit municipalités ont une proportion élevée de dépenses de développement social, leurs dépenses se situant à plus de 2,33 points d'écart au-dessus de la proportion régionale; elles s'échelonnent entre 12,53% et 28,31% de leurs dépenses. Les écarts sont importants entre les municipalités de cette strate. Ces municipalités ont peu en commun au niveau de la taille, on en retrouve de toutes tailles de moins de 25 000 personnes. Les cinq municipalités de taille moyenne de ce groupe représentent moins du tiers des municipalités de taille moyenne de la région. La grande majorité de ces municipalités ont un niveau moyen de richesse foncière uniformisée et un niveau d'endettement bas. Seize sur les dix-huit ont une proportion basse de personnes à faible revenu, quatorze une proportion moyenne de jeunes. Sept municipalités comptent une proportion moyenne de personnes âgées et six en comptent une proportion élevée.

Cinq municipalités consacrent plus du double de la proportion régionale à leurs dépenses de développement social: ce sont en ordre croissant Saint-Marc-des-Carières, Pont-Rouge, et Saint-Ubalde dans Portneuf, Sainte-Famille dans la MRC de l'Île-d'Orléans et l'Île-aux-Coudres dans Charlevoix. Toutes ces municipalités ont une proportion basse de personnes à faible revenu, quatre sur cinq ont une proportion moyenne de jeunes et aucune n'a une proportion basse de personnes âgées. Quatre sur cinq ont une richesse foncière uniformisée moyenne et un niveau d'endettement bas. Aucune n'a un niveau d'endettement élevé. Deux municipalités se caractérisent davantage par leur caractère agricole, une par sa vocation touristique et deux sont davantage des municipalités de services avec une présence importante d'entreprises industrielles.

En se référant à l'objet de notre recherche qui est de comparer les municipalités entre elles dans leur effort de développement social, nous constatons que les municipalités d'une même strate, c'est-à-dire les municipalités regroupées selon la hauteur de leur niveau d'effort, présentent peu d'homogénéité en fonction des caractéristiques que nous avons étudiées. Ces résultats illustrent bien, à notre avis, la grande diversité des choix et des situations des municipalités. Si le choix de consacrer plus ou moins de ressources au développement social dépend peu de la richesse des municipalités ou de leur niveau d'endettement, nous avons pu constater que les caractéristiques populationnelles et la taille tendent à influencer le niveau d'effort des municipalités. Cependant, devant des écarts si importants dans le niveau d'effort et dans l'importance des dépenses de développement social par rapport à l'ensemble des dépenses, nous devons considérer l'hypothèse que d'autres facteurs influencent les choix des municipalités.

## Chapitre 7

### Discussion sur les résultats de l'analyse

Que nous apprennent les résultats de ces diverses relations que nous avons étudiées entre le niveau d'effort des municipalités dans le champ du développement social et les indicateurs que nous avons sélectionnés? Soulignons au préalable que la grande diversité des municipalités de la région de la Capitale-Nationale entre elles, telles qu'elles existaient au cours de l'année 1998 et ce, tant au plan de leurs caractéristiques démographiques que sociales et économiques, nous amène à conserver une certaine prudence dans l'interprétation de ces résultats. Diverses composantes de la vie politique municipale de même que des réalités propres à chaque communauté peuvent influencer les choix des décideurs, tels la tradition locale d'intervention, l'influence des élites locales, le statut socio-économique des citoyens ou l'histoire propre de chacune de ces communautés. Des liens qui peuvent apparaître au premier abord concluants dans le cadre de cette étude pourraient nécessiter un certain nombre de nuances en tenant compte de contextes spécifiques.

D'autre part, les résultats prennent assise entre autres sur la fiabilité des exercices financiers des municipalités. Bien que le rapport financier de chaque municipalité soit basé sur des règles d'imputation claires en provenance du ministère des Affaires municipales et de la Métropole et que ces exercices fassent l'objet d'une vérification comptable externe, il n'est pas impossible que certaines municipalités fassent des choix d'imputation budgétaire qui puissent être discutables, notamment lorsqu'il s'agit de décider si certaines activités relèvent des activités récréatives ou de la culture. Le concept de loisir culturel, par exemple, pourrait être interprété différemment d'une municipalité à l'autre quant à l'imputation budgétaire. Certains écarts pourraient en conséquence amener un biais. Toutefois, à notre avis, l'écart entre le niveau d'effort de ces champs d'activités est si considérable que ces écarts pourraient difficilement mettre en doute les faits et les tendances que nous avons observées. Il faut aussi rappeler ici que les règles comptables et la vérification externe nous assurent cependant qu'aucune dépense ne peut être imputée à la fois dans deux champs d'activités distincts.

Malgré la prudence que nous venons d'invoquer, des tendances fortes émergent de l'analyse et ce sont ces tendances que nous décrivons.

Ainsi, nous avons été en mesure de constater que les municipalités de petite taille, soit celles de moins de 5 000 personnes et encore davantage celles de moins de 1 500 personnes, contribuent généralement beaucoup moins aux activités récréatives et

culturelles; dans le cas du logement social ce sont les deux tiers de ces municipalités qui ne contribuent pas à ce champ d'activité. Ce constat ne donne cependant pas de réponse sur ce qui sous-tend cette situation et les relations existantes entre le niveau d'effort et les caractéristiques populationnelles nous incitent à croire que ces municipalités se comporteraient comme les autres si elles étaient de taille supérieure. Nous soumettons l'hypothèse que la base budgétaire de ces municipalités n'atteint pas le seuil critique nécessaire pour être en mesure de diversifier leurs champs d'action et d'y investir à un niveau d'effort significatif. Émettre cette hypothèse ne constitue pas un grand risque. Le Livre blanc sur la réorganisation municipale affirme d'ailleurs que «*la fragmentation des municipalités conduit à une faible emprise de celles-ci sur les enjeux importants qui transcendent leurs territoires*»<sup>171</sup>. La réorganisation municipale en cours prend d'ailleurs assise non seulement sur le principe d'équité, mais aussi sur l'atteinte de la taille nécessaire pour être en mesure de faire face aux défis du développement, de la concurrence et de la mondialisation.

D'autre part, nous croyons qu'il serait intéressant de vérifier une autre avenue pouvant contribuer à expliquer le faible effort des municipalités de petite taille soit l'homogénéité de la population. Dans de petites municipalités souvent moins diversifiées socialement et dans lesquelles règne souvent une plus grande cohésion des réseaux familiaux et sociaux, se peut-il qu'il soit plus difficile d'aller chercher l'adhésion des citoyens et des décideurs à la prise en charge par le niveau local de responsabilités sociales, au bénéfice souvent d'une minorité de citoyens?

Le comportement des municipalités de taille moyenne se distingue clairement. Ces municipalités démontrent un niveau d'effort relativement élevé comparativement aux per capita régionaux. L'effort de ces municipalités dépasse souvent celui des trois grandes banlieues comme c'est le cas pour le logement social. Dans le cas des activités récréatives, ce sont celles de 5 000 à 9 999 personnes qui ont le niveau d'effort le plus élevé de la région, à l'exception de la ville de Québec, et davantage que les autres municipalités de taille moyenne comptant entre 10 000 et 24 999 personnes. Ce sont des municipalités qui sont des centres de services régionaux en milieu rural ou des banlieues de la plus récente couronne urbaine. Elles ont des proportions élevées de jeunes.

Dans le champ de la culture, c'est la catégorie des municipalités de 10 000 à 24 999 personnes qui manifestent un niveau d'effort élevé et encore là plus élevé que celui des trois grandes banlieues. Ce sont aussi des municipalités comptant des proportions moyennes et élevées de jeunes.

Notre attention s'est portée régulièrement sur le niveau d'effort des trois grandes banlieues que sont Beauport, Charlebourg et Sainte-Foy, lesquelles comptent toutes autour de 70 000 personnes. Le comportement de ces trois municipalités se démarque par un effort moindre que celui des municipalités moyennes. En ordre

---

<sup>171</sup> MAMM. *La réorganisation municipale. Changement des façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec, 2000, p. 20.

croissant, la ville de Charlesbourg se place seulement au 41<sup>e</sup> rang des soixante-dix-huit municipalités de la région avec un indice de niveau d'effort de développement social de 81,43\$. La ville consacre des per capita de 2,49\$ au logement social, de 71,04\$ aux activités récréatives et de 7,90\$ à la culture en 1998. Beauport se situe au 54<sup>e</sup> rang avec un indice global de 101,57\$ qui se ventile de la façon suivante: 2,59\$ au logement social, 72,36\$ aux activités récréatives et 26,62\$ à la culture. Sainte-Foy occupe le 66<sup>e</sup> rang; sa position est meilleure que celle de ses deux voisines et dépasse l'indice régional qui est de 131,10\$. La ville de Sainte-Foy consacre 1,39\$ au logement social, 96,68\$ aux activités récréatives et 37,71\$ à la culture. Compte tenu de sa position géographique dans la région, Sainte-Foy occupait la troisième place des municipalités les plus peuplées de la région en 1998, il reste un peu étonnant de constater que des municipalités de petites et de moyennes tailles manifestent un niveau d'effort nettement supérieur à celui de Sainte-Foy et aussi de Charlesbourg et de Beauport dans le champ du développement social. Caractéristique commune des trois municipalités, elles ont toutes une proportion moyenne de jeunes, de personnes âgées et de personnes à faible revenu. Elles n'ont cependant aucune caractéristique commune sur le plan de la situation financière. Charlesbourg dispose d'une richesse foncière uniformisée moyenne et d'un endettement bas. Beauport a un niveau de richesse foncière uniformisée bas et un niveau d'endettement moyen tandis que Sainte-Foy a à la fois une richesse foncière uniformisée et un endettement élevés.

Dans ce contexte, il semble légitime de se demander dans quelle mesure leur position géographique et leur appartenance à l'agglomération de Québec peuvent contribuer à expliquer leur comportement. Cette hypothèse irait dans le sens du discours voulant que les banlieues bénéficient des services de la ville-centre sans en payer le prix, leur permettant de limiter leur quote-part dans des services similaires. Cette étude ne permet pas de répondre à cette question; elle ne peut que constater les écarts et rappeler l'hypothèse la plus courante. Dans le cas où cette dernière serait fondée, on devrait cependant citer des situations où elle ne se vérifie pas. En effet, les villes de Vanier et de Sillery, insérées directement dans le territoire de Québec, se distinguent par un niveau d'effort élevé. L'indice atteint un niveau de 154,35\$ pour Vanier et de 193,67\$ pour Sillery. Ces deux municipalités contribuent également à la hauteur de 7,91\$ à Vanier et de 4,17\$ à Sillery dans le champ du logement social, se plaçant ainsi parmi les municipalités les plus généreuses de la région à cet égard. En outre, ces deux municipalités sont peu endettées et aucune n'a un niveau de richesse foncière uniformisée qui soit bas. Elles comptent toutes les deux une proportion élevée de personnes âgées et une proportion élevée de personnes à faible revenu dans le cas de Vanier. On peut ici à nouveau mettre en lumière le rôle possible et probable du poids démographique de ces clientèles.

La ville de Québec constituait en 1998 la seule municipalité de plus de 100 000 personnes dans la région. Il s'agit sans contredit de la municipalité la plus diversifiée à la fois au plan social et territorial. Elle doit conjuguer avec les réalités d'une ville-

centre confrontée aux défis de la revitalisation de certains quartiers, mais aussi avec celle de quartiers de banlieue en expansion qui sont aussi incluses dans les limites de son territoire. La ville de Québec manifeste un niveau d'effort généralement parmi les plus élevés de la région. Elle occupe le 76<sup>e</sup> rang sur les 78 municipalités de la région quant à l'importance de son niveau d'effort. Sa contribution au logement social dépasse de loin celles des autres municipalités et elle relève le niveau d'effort régional. Contrairement à ce que la perception populaire pourrait nous faire croire, elle n'occupe cependant pas le premier rang dans les champs des activités récréatives et de la culture. Quatre municipalités ont un niveau d'effort plus élevé que celui de la ville de Québec dans le champ des activités récréatives et sept dans le champ de la culture.

Ces résultats nous indiquent **qu'il existe une relation entre la taille des municipalités et le niveau d'effort dans les champs du logement social, des activités récréatives et de la culture. Cet effet de taille n'est cependant pas continu, il varie constamment en dents de scie** et chute constamment pour les trois grandes banlieues lorsqu'on les considère dans une même strate et non cas par cas. On peut soupçonner que la présence de facteurs démographiques comme la concentration de certaines populations, et possiblement géographiques comme la distance ou la fonction centrale de la municipalité viennent interagir avec l'effet de taille. Cette observation rejoint celle de Dugas<sup>172</sup> à l'effet que la distance par rapport à la ville et la taille démographique de la localité constituent des facteurs déterminants dans leur capacité de rétention de la population, et par conséquent de leur capacité à offrir des services par les petites localités éloignées ou n'exerçant pas le rôle de pôle d'attraction.

Les résultats de la recherche suggèrent **qu'il existe une relation entre la composante démographique des municipalités et le niveau d'effort de celles-ci**, mais que, par ailleurs, le poids démographique des clientèles observées est inégal. Au premier abord, on observe que le poids démographique des jeunes semble être un désincitatif à un niveau d'effort élevé dans les dépenses de développement social lorsque les jeunes sont fortement présents. Cette observation doit être nuancée sérieusement. C'est généralement le cas pour le logement social et c'est le cas pour les activités récréatives lorsque les jeunes sont en proportion élevée dans une municipalité. Cependant, lorsque les jeunes sont en proportion de niveau moyen, leur présence semble influencer positivement le niveau d'effort dans les activités récréatives. Les jeunes auraient un certain poids sur le niveau d'effort des municipalités de taille moyenne à l'exception des trois grandes banlieues. Aucune explication n'apparaît probante si ce n'est qu'il y a un nombre plus grand de municipalités ayant un niveau élevé de richesse foncière uniformisée parmi celles qui manifestent un niveau d'effort élevé dans les activités récréatives. La situation est similaire dans le secteur de la culture.

---

<sup>172</sup> Clermont Dugas, cité dans Lucie Pépin, *op.cit.*, p. 24.

De façon générale, les personnes âgées et les personnes sous le seuil de faible revenu contribuent à hausser le niveau d'effort des municipalités lorsqu'elles sont moyennement et surtout fortement présentes dans les municipalités. Les résultats suggèrent aussi que la présence concomitante des deux groupes de population à un niveau élevé créerait un effet de renforcement sur le niveau d'effort. Dans les municipalités de petite taille, le poids des personnes âgées compte. On remarque que les trois grandes banlieues sont moins sensibles au poids des personnes âgées dans le secteur de la culture, alors qu'elles le sont dans le champ des activités récréatives.

**Nous n'avons pas observé de relation entre l'augmentation de la richesse foncière uniformisée des municipalités et la hausse du niveau d'effort de ces dernières, sauf dans le champ de la culture.** Les écarts entre les niveaux d'effort sont nettement moins importants dans ce champ d'activité et l'augmentation de l'effort semble être davantage le cas des municipalités plus vieillissantes et peu endettées. Les municipalités adoptent le même comportement dans les champs du logement social et des activités récréatives. Les municipalités ayant une richesse foncière uniformisée de niveau bas contribuent proportionnellement davantage que celle ayant une richesse foncière uniformisée élevée. On constate ici aussi que les municipalités de taille moyenne font les efforts les plus significatifs en ce qui concerne les activités récréatives; cela est un peu moins vrai pour le logement social. Ce sont certaines municipalités de taille moyenne qui font des efforts plus élevés dans ce secteur. Ces constats sur la richesse foncière uniformisée rejoignent ceux faits précédemment. Le niveau de richesse n'est pas un indicateur de la volonté ou de la capacité des élus municipaux à s'investir dans un champ donné. D'autres éléments concourent à ce type de décision et il semble là aussi que le poids démographique des clientèles influence davantage les choix des élus.

Les observations montrent que les municipalités les moins endettées sont celles qui contribuent le moins en général. Les écarts sont cependant réduits entre celles qui contribuent à un niveau bas et moyen dans les champs des activités récréatives et de la culture. Les niveaux d'effort les plus élevés se constatent dans les municipalités les plus endettées, mais pas de façon exclusive; la région ne compte d'ailleurs que sept municipalités ayant un niveau d'endettement élevé. Quatre de celles-ci ont un niveau d'effort supérieur à l'indice régional. Ces municipalités comptent proportionnellement plus souvent des proportions élevées de personnes âgées et des proportions moyennes et élevées de personnes à faible revenu. On mesure ici l'incidence du poids démographique de ces populations sur le niveau d'effort.

Il serait par ailleurs un peu court de conclure que l'endettement élevé des municipalités serait attribuable à leur niveau de contribution dans ces champs reliés au développement social. En effet, lorsqu'on considère la proportion des dépenses de développement social sur l'ensemble des dépenses des municipalités, 15 des 18 municipalités ayant une proportion de dépenses supérieure à celle des autres municipalités de la région (plus élevé de 25% de la proportion de la région), ont un



niveau d'endettement bas et trois moyen. Aucune de celles qui contribuent le plus, pour l'ensemble des trois champs en cause, n'a un niveau d'endettement supérieur. Dans l'ensemble de la région, rappelons que la proportion des dépenses reliées aux trois champs d'activités que nous avons observés se situe à 10,1 % de l'ensemble des dépenses des municipalités.

La question de l'endettement des municipalités est complexe; elle fait appel à de nombreux choix et les coûts de financement des infrastructures y occupent probablement une place importante. D'autre part, rappelons que l'analyse par strates masque une grande diversité dans les situations des municipalités. Dans le secteur culturel et les activités récréatives, un certain nombre de municipalités de petite taille peu endettées échappent à la règle avec un niveau d'effort élevé. Ce sont aussi les municipalités comptant entre 5 000 et 24 999 personnes qui en général contribuent davantage et la majorité de celles-ci sont peu endettées.

La place occupée par les trois champs d'action que nous avons observés dans l'ensemble des dépenses des municipalités nous permet de jeter un regard légèrement différent sur la situation. Ainsi la ville de Beauport, malgré les per capita qu'elle affiche, se retrouve tout juste avant la ville de Québec quant à la proportion de ses dépenses de développement social, presque au niveau du taux régional. Aucune des quatre municipalités de grande taille de la région ne se retrouve dans la strates des municipalités dont la proportion de ses dépenses est plus élevée que la proportion régionale. Ce sont des municipalités de moyenne et surtout de petite taille dont la proportion des dépenses consacrées au développement social est la plus élevée. On voit ici l'impact de l'effet de taille. Important, l'effort de certaines municipalités mérite cependant d'être nuancé lorsque leur budget leur permet une plus grande marge de manœuvre. Inversement, la contribution moindre de certaines municipalités occupe pourtant une place importante lorsque ces dernières disposent d'une faible marge budgétaire.

**Bref la situation financière des municipalités ne semble pas exercer un poids aussi prépondérant que celui de la composition démographique dans le niveau d'effort des municipalités.** Il faut toutefois noter ici que les municipalités qui profitent d'une bonne situation financière ne sont pas nécessairement celles qui atteignent des niveaux d'efforts plus élevés ni celles qui consacrent une part importante de leurs dépenses dans des champs reliés au développement social. Certaines municipalités de petite et de moyenne taille consacrent proportionnellement une part plus importante de leurs ressources au développement social que des municipalités de plus grande taille.

## Conclusion

En 1998, les municipalités de la région de la Capitale-Nationale ont contribué à des niveaux variables à des champs d'activités reliés au développement social des personnes et des communautés. Malgré les écarts considérables, quelques tendances émergent de l'étude et nous renseignent sur les dimensions favorables et défavorables à l'action des municipalités dans le développement social.

Le niveau d'effort des municipalités ne représente, dans l'ensemble de la région, que le dixième des dépenses des municipalités, avec des écarts variant de 0,11% à 28,31%. Seulement 18 des 78 municipalités dépassent de plus de 25% la proportion régionale des dépenses consacrées au développement social par rapport à l'ensemble de leurs dépenses.

La taille, le poids démographique de certaines populations et la situation financière des municipalités agissent de façon différenciée. Les municipalités de taille moyenne, c'est-à-dire celles comptant entre 5 000 et 24 999 personnes, et la ville de Québec, seule municipalité comptant plus de 100 000 personnes, sont généralement celles qui consacrent davantage de ressources financières au logement social, aux activités récréatives et à la culture. Plusieurs municipalités comptant de 3 000 à 4 999 personnes ont un comportement s'apparentant à celui des municipalités moyennes.

Malgré les variations entre les municipalités, l'analyse par strates nous montre que le poids démographique des personnes âgées est constamment en relation avec des niveaux d'effort élevés; la même situation s'observe pour les personnes sous le seuil de faible revenu plus particulièrement lorsqu'elles se trouvent en proportion élevée. La présence conjointe de ces groupes de populations dans des municipalités de même strate semble créer un effet de renforcement. La forte présence de jeunes est aussi en relation avec le niveau d'effort, mais cet effet ne se manifeste pas constamment; il se concentre essentiellement dans des municipalités de taille moyenne de la deuxième couronne urbaine de Québec et dans des municipalités de petite taille qui agissent comme centres de services ou pôles en milieu rural. La situation financière des municipalités n'agit pas de façon uniforme. Dans une proportion importante des cas, la capacité financière découlant de la richesse foncière uniformisée élevée et du faible niveau d'endettement n'entraîne pas nécessairement un niveau d'effort

élevé. À l'inverse, les municipalités ayant un niveau d'effort élevé ne sont pas nécessairement des municipalités endettées.

L'ensemble de nos observations nous a amené à nous interroger sur les choix des municipalités de petite taille et sur ceux des trois grandes banlieues de la région dans les champs reliés au développement social.

En général les municipalités de petite taille, malgré un certain nombre d'exceptions notables, investissent moins dans ces champs d'activités. Bien qu'elles disposent d'une faible base budgétaire, leur niveau de richesse foncière uniformisée, généralement élevé, et le niveau d'endettement, habituellement bas, peuvent laisser croire qu'elles n'utilisent pas tout le potentiel lié à la richesse foncière uniformisée. Cette hypothèse devrait cependant être vérifiée. Les trois grandes banlieues, particulièrement Charlesbourg et Beauport, manifestent aussi un niveau d'effort inférieur dans la plupart des cas à celui des municipalités de taille moyenne sans qu'on puisse être en mesure d'expliquer cette situation. Aucune de ces trois municipalités ne compte des proportions élevées de l'un ou de l'autre des groupes de populations pris en considération dans la recherche.

L'étude n'ayant pas abordé le niveau de taxation comme indicateur de la situation financière des municipalités, on ne peut conclure que les municipalités de petite taille ou que les grandes banlieues utilisent peu leur marge de manoeuvre. L'analyse de cette question pourrait aussi apporter un éclairage sur le comportement parfois étonnant de certaines municipalités parmi celles de très petite taille.

Néanmoins il est utile de rappeler que différents facteurs peuvent contribuer à faire en sorte que le niveau de taxation demeure faible ou limité et restreigne la capacité d'action des municipalités. Notre discours ne vise pas à promouvoir une taxation élevée; il veut simplement identifier des avenues pouvant expliquer les choix des municipalités. La compétition entre les municipalités pour attirer les résidents et les investisseurs joue davantage en faveur d'une taxation basse que d'un rôle accru et d'un investissement dans le champ du social. Par contre, les populations pauvres ont plutôt tendance à se regrouper dans les municipalités offrant des services comme le logement social et des services de nature communautaire pouvant contribuer à améliorer leurs conditions de vie. Ce mouvement entraîne à l'inverse une concentration de la pauvreté et une augmentation des charges des municipalités d'accueil. Toute la question du rôle des municipalités se trouve à nouveau posée ici. Dans une perspective visant un rôle accru des municipalités dans les secteurs touchant le bien-être des citoyens, devra-t-on revoir en partie le mode de financement des municipalités si le régime actuel basé essentiellement sur la taxation foncière

joue davantage en faveur d'une absence d'intervention ou d'une intervention minimale?

Les petites municipalités disposent effectivement d'un pouvoir d'action limité. Le renforcement des MRC se présente comme une avenue pertinente pour favoriser une meilleure prise en compte des préoccupations liées au développement social. Bien que la Loi 29 ouvre de grandes possibilités en ce sens, le caractère non obligatoire des dispositions qui le permettent laisse le champ libre aux résistances et aux rivalités locales. Après avoir manifesté une volonté ferme de changer les choses par les lois récentes concernant les agglomérations et après être passé à l'acte, la Loi 29 et les avenues qu'elle offre aux MRC rurales paraît bien réservée.

Par contre, la mise au monde de la nouvelle ville de Québec crée déjà une dynamique nouvelle. En un sens, on voit déjà certains effets se produire. Ainsi, au nom de l'équité qui est un des principes de base de l'action gouvernementale, des groupes de citoyens et même des offices municipaux d'habitation réclament l'accès au logement social pour les citoyens qui en étaient privés jusqu'à maintenant, compte tenu des politiques municipales en vigueur dans certaines des villes actuelles. Les mêmes demandes commencent à revenir régulièrement dans l'opinion publique notamment pour l'accès aux loisirs et à la culture. La force de l'agglomération a déjà tendance à hausser la possibilité de faire davantage écho à la situation et aux besoins de certains groupes de citoyens. Nos résultats ont indiqué que le poids démographique des populations semble être un élément important pour que leurs besoins soient pris en compte.

Le concept d'arrondissement, reconnu par la Loi 170, vient aussi donner des airs de noblesse à l'importance de la participation des citoyens et à la reconnaissance du sentiment d'identification à une communauté comme facteur d'insertion et de participation.

Outre la question de la taxation, l'étude comporte évidemment certaines limites qui obligent à la prudence dans l'interprétation. Le rôle des élites locales, l'histoire particulière de chaque municipalité, l'idéologie des élus, la conception même du rôle des municipalités et, dirions-nous, l'absence de vision claire et de consensus au Québec sur le rôle du palier local de gouvernement et sur la décentralisation et la régionalisation, comptent assurément dans la place accordée par les élus municipaux aux questions touchant le développement social. Nous n'avons pas non plus abordé la question de l'éthique ou des valeurs dans le cadre de cette recherche. Les résultats peuvent cependant contribuer à alimenter une réflexion en ce sens. Il est légitime de questionner le niveau d'effort de certaines municipalités qui, comptant plus ou moins de personnes sous le seuil de faible revenu, consacrent pourtant peu de ressources financières au logement social

alors que leur situation financière pourrait leur permettre une plus grande générosité envers leurs citoyens les plus démunis.

Nous avons vu que le gouvernement du Québec compte renforcer le rôle des municipalités. Le discours sur la réorganisation municipale vise clairement cet objectif et les compétences des nouvelles agglomérations ainsi que l'élargissement possible des pouvoirs des MRC confirment cette orientation. La pertinence de ce renforcement est soutenue par le discours des critiques de la centralisation et des politiques sectorielles de même que par des organismes comme Solidarité rurale, qui voient le renforcement du niveau local et régional comme une condition essentielle à la reprise en main des communautés par elles-mêmes et à une relance du développement. Les orientations de santé et de bien-être et le plan d'action en développement social de la région de la Capitale-Nationale viennent appuyer cette perspective du renforcement de la gouvernance locale.

Cette orientation trouve cependant un écho timide dans la Loi sur le ministère des Régions. La loi 170 a créé un pas important dans le renforcement de la gouvernance locale par la création des CLD; elle limite cependant le rôle des CRD à un rôle avisé. De plus, elle n'aide pas au développement d'une vision cohérente du rôle des institutions régionales en maintenant en place des organismes sectoriels n'ayant aucun lien organique entre eux au plan régional. Elle maintient également des découpages territoriaux qui ne s'harmonisent pas entre eux. La loi 28 sur la gouvernance dans le secteur de la santé constitue aussi un geste incohérent et contradictoire avec les orientations favorisant la régionalisation. Malgré ce qui nous semble être un geste de recul dans un processus plus près de la décentralisation que de la régionalisation, le gouvernement québécois ouvre aussi de nouvelles avenues qui témoignent malgré tout de la force du discours régional et des gains qui se font progressivement. Le nouveau régime visant le développement des petites centrales hydro-électriques dans les régions constitue un pas dans cette direction en ramenant le processus de consultation au niveau local et régional, en responsabilisant les MRC et en ouvrant aux régions la possibilité de tirer des redevances de l'exploitation des ressources sur leur territoire.

Entre d'une part, la vision favorable au renforcement du palier local de gouvernance et à la régionalisation et, d'autre part, les incohérences de l'action gouvernementale et les résistances de groupes de citoyens qui veulent limiter le rôle des municipalités ou qui craignent que l'État se déleste de ses responsabilités en transférant la facture aux municipalités, deux conditions essentielles nous semblent s'imposer pour qu'émerge une prise en charge véritable par les citoyens de la recherche et de la mise en place des solutions aux défis qui confrontent les

communautés. La première s'impose d'elle-même: les Québécois et leur gouvernement central doivent dégager une vision claire de la régionalisation et de l'imputabilité dévolue à chacun des paliers de gouvernements. Le gouvernement québécois et ses ministères et organismes doivent en ce sens faire face au défi de la cohérence de l'action. La deuxième condition découle des observations dégagées de cette recherche. Le niveau local, soit par sa taille, soit par le renforcement d'instances locales, soit par l'accès à des ressources financières, doit disposer des moyens nécessaires pour intensifier son action dans le champ du développement social et contribuer davantage à la vitalité des communautés et à la réponse aux besoins des citoyens. L'atteinte des objectifs de résultats des orientations régionales en matière de développement social et aussi de la Politique de santé et de bien-être passe par cette dernière condition.

Les résultats de cette étude permettent d'ouvrir sur d'autres champs de recherche permettant de mieux comprendre le comportement des municipalités dans le développement social ainsi que les conditions qui peuvent expliquer ce comportement. Nous identifions deux avenues en ce sens.

La première avenue possible tient compte du fait que cette recherche a permis de questionner la question de la fiscalité municipale mais aussi celle de la vision des élus quant au rôle des municipalités. La volonté gouvernementale de renforcer le rôle des municipalités ne saurait permettre une avancée en ce sens si les élus ne partagent pas cette vision et si la fiscalité municipale n'assure pas l'accès aux ressources nécessaires pour le faire. En ce sens, il serait intéressant de mesurer directement auprès d'élus leur perception du rôle des municipalités et d'identifier les moyens qu'ils considèrent requis et appropriés pour assurer un rôle accru des municipalités dans l'amélioration des conditions de vie des citoyens. La question de la fiscalité est complexe. La fiscalité municipale actuelle, basée essentiellement sur l'évaluation foncière des propriétés, freine l'action des municipalités puisque toute augmentation des ressources déployées notamment dans le champ du social se traduit directement par une hausse des taxes foncières. Il pourrait être pertinent de vérifier quelles sont les avenues qui selon les élus permettraient de consolider le rôle des municipalités sans alourdir les charges fiscales des citoyens et en pouvant compter sur l'adhésion de leurs commettants.

La seconde avenue prend appui sur le fait que la réforme municipale visait entre autres à renforcer le rôle des municipalités. La Loi 170 identifie d'ailleurs le développement communautaire, économique et social comme étant des domaines d'intervention de l'action municipale. On peut dès lors se demander si les nouvelles agglomérations créées dans le cadre de la réorganisation municipale ont tenu leurs promesses. En fait, il est légitime de se

demander si le niveau d'effort des nouvelles villes dans le champ du social s'est maintenu, s'est accru ou a diminué comparativement à l'effort qui était fourni par les anciennes villes maintenant fusionnées. La réponse à cette question ne saurait être ponctuelle notamment parce que les orientations des nouvelles villes se traduiront progressivement dans les prévisions budgétaires et les états financiers. Nous croyons qu'il serait pertinent de suivre l'évolution de cette question sur une période de cinq ans pour pouvoir en dégager la présence ou l'absence d'une tendance claire.

Enfin, les indicateurs dont nous disposons actuellement limitent les recherches possibles. Nous avons souligné au début de cette recherche l'importance des questions liées à la participation des citoyens et à la qualité de vie dans les communautés, ce dernier aspect étant relié de très près à l'aménagement du territoire. Ces questions touchent autant et peut-être davantage à des dimensions qualitatives que quantitatives. Ainsi, les mécanismes de participation à la vie municipale disent peu sur la force du processus démocratique présent dans ces mécanismes. La présence d'activités culturelles et de loisirs municipaux ne permet pas non plus de juger de leur accessibilité particulièrement pour les populations défavorisées. On peut ici soupçonner la difficulté posée par la construction d'indicateurs mesurant l'ampleur et la diversité de l'action municipale dans le développement social.

D'autres pistes de recherche pourraient se dessiner chez le lecteur, à la lumière de la réflexion que cette étude pourra contribuer à enrichir.

## **Annexes**



**Annexe 1****Finances municipales 1998: correspondance des codes budgétaires**

Description du poste budgétaire	Code au Manuel de normalisation de la comptabilité municipale 1998	Code sur disquette
<b>LOISIRS ET CULTURE</b>		
Total des dépenses - activités récréatives	02.7.0.1.00	010503
Total des dépenses - activités culturelles	02.7.0.2.00	010571
Recettes services rendus aux organismes municipaux - activités récréatives		010614
Recettes services rendus aux organismes municipaux - culture		010615
<b>LOGEMENT</b>		
Dépenses de logement	02.6.4.0.00	010264
<b>AUTRES</b>		
Richesse foncière uniformisée		012108 absent ev_imp_un1
Endettement net		010403-010409
Taille de la municipalité		Liste des municipalités
Total des dépenses du fonds d'administration		010485

**Annexe 2**  
**Per capita par municipalités selon les champs d'intervention**  
**et l'indice global de l'effort de développement social (1998)**

MUNICIPALITÉS	Per capita: indice de l'effort de développement social	Per capita: logement social	Per capita: activités récréatives	Per capita: culture
Baie-Sainte-Catherine	3,57	0,00	0,00	3,57
Beaupré	92,83	0,00	82,51	10,32
Cap-à-l'Aigle	27,71	0,00	23,25	4,46
Fossambault-sur-le-Lac	187,31	0,00	173,41	13,88
Grondines	47,21	0,00	27,21	20,00
La Baleine	87,24	0,00	66,75	20,49
Lac-Beauport	106,33	0,00	83,57	22,76
Lac-Delage	56,95	0,00	51,29	5,66
Lac-Saint-Joseph	411,10	0,00	408,09	3,04
Lac-Sergent	116,48	0,00	116,48	0,00
L'Ange-Gardien	44,07	0,00	44,07	0,00
Les Éboulements	17,46	0,00	11,33	6,12
L'Île-aux-Coudres	164,10	0,00	40,32	123,77
Notre-Dame-des-Monts	9,53	0,00	6,29	3,23
Petite-Rivière-Saint-François	47,13	0,00	33,65	13,49
Pont-Rouge	149,79	0,00	137,29	12,13
Rivière-Malbaie	39,17	0,00	34,63	4,55
Saint-Aimé-des-Lacs	15,86	0,00	2,31	13,55
Saint-Alban	23,47	0,00	20,04	3,42
Saint-Augustin-de-Desmaures	144,61	0,00	67,25	77,35
Saint-Basile	33,82	0,00	27,00	6,81
Saint-Casimir (Paroisse)	73,53	0,00	67,39	6,14
Sainte-Agnès	8,06	0,00	8,06	0,00
Sainte-Brigitte-de-Laval	39,72	0,00	28,32	11,40
Sainte-Christine-d'Auvergne	100,02	0,00	100,02	0,00
Sainte-Famille (I.O.)	116,76	0,00	75,81	40,94
Sainte-Pétronille (I.O.)	54,41	0,00	50,11	4,30
Saint-Fidèle	41,21	0,00	41,21	0,00
Saint-François (I.O.)	50,70	0,00	44,19	6,51

Saint-Gabriel-de-Valcartier	125,19	0,00	115,22	9,96
Saint-Gilbert	41,57	0,00	41,57	0,00
Saint-Hilarion	0,67	0,00	0,00	0,67
Saint-Irénée	10,09	0,00	7,04	3,05
Saint-Jean (I.O.)	80,95	0,00	67,95	13,00
Saint-Joseph-de-la-Rive	33,99	0,00	23,36	11,63
Saint-Laurent (I.O.)	61,42	0,00	52,92	8,50
Saint-Léonard-de-Portneuf	57,17	0,00	51,01	6,10
Saint-Pierre (I.O.)	28,69	0,00	23,94	4,75
Saint-Siméon (Paroisse)	106,64	0,00	31,17	75,47
Saint-Thuribe	2,73	0,00	2,73	0,00
Saint-Urbain	42,11	0,00	40,80\$	1,31
Shannon	36,04	0,00	31,05	4,99
Ste-Catherine-Jacques-Cartier	84,42	0,63	63,31	20,47
Cap-Rouge	134,84	0,64	62,07	72,12
Stoneham-et-Tewkesbury	67,03	0,68	62,23	4,12
Saint-Marc-des-Carières	136,50	1,29	125,84	9,37
Sainte-Foy	135,78	1,39	96,68	37,71
Neuveville	81,93	1,40	74,44	6,10
L'Ancienne-Lorette	117,53	1,47	65,18	50,87
Portneuf	46,93	1,62	43,01	2,29
Deschambault	142,24	1,99	67,14	73,11
Lac-Saint-Charles	94,16	2,06	84,55	7,55
Saint-Ferréol-les-Neiges	79,92	2,08	67,50	10,34
Cap-Santé	31,44	2,14	24,82	4,48
Boischatel	62,01	2,20	51,53	8,29
Baie-Saint-Paul	144,13	2,38	123,42	18,36
Clermont	87,38	2,39	78,33	6,66
Charlesbourg	81,43	2,49	71,04	7,90
Saint-Raymond	86,34	2,50	78,22	5,62
Beauport	101,57	2,59	72,36	26,62
Saint-Ubalde	266,94	2,66	259,31	4,98
Donnacoona	124,77	2,83	119,89	2,05
Saint-Casimir (Municipalité)	81,89	2,89	69,85	9,15
Val-Bélair	107,38	3,05	65,78	38,56
Saint-Joachim	101,30	3,23	32,01	66,01

Château-Richer	42,08	3,25	33,64	5,19
Sainte-Anne-de-Beaupré	36,19	3,32	32,87	0,00
Saint-Siméon (Village)	73,20	3,98	65,73	3,50
Saint-Tite-des-Caps	40,39	4,12	36,28	0,00
Sillery	193,67	4,17	105,31	84,19
Loretteville	111,13	4,65	80,13	26,35
Saint-Émile	84,33	5,08	63,09	16,66
Notre-Dame-de-Portneuf	47,98	5,17	37,08	5,72
Rivière-à-Pierre	43,39	6,83	36,56	0,00
Vanier	154,35	7,91	107,37	39,08
Saint-Basile-Sud	96,26	7,98	81,14	7,14
La Malbaie/Pointe-au-Pic	113,29	10,37	90,47	12,45
Québec	202,44	16,65	129,25	56,54
<b>Région 03</b>	<b>131,10</b>	<b>6,07</b>	<b>90,41</b>	<b>34,61</b>

**Annexe 3**  
**Population totale, proportion des populations sélectionnées et**  
**per capita des indicateurs financiers par municipalités (année 1998)**

Caractéristiques des municipalités	Population totale	% des 0-17 ANS	% des 65ans +	% de faible revenu	Per capita de l'endettement net	Per capita de la richesse foncière uniformisée
Baie-Saint-Paul	7 379	22,05%	16,96%	15,63%	962,80\$	36 680,19\$
Baie-Sainte-Catherine	295	18,60%	22,00%	19,40%	687,37\$	30 005,33\$
Beauport	72 920	23,20%	11,70%	21,10%	1 522,79\$	28 879,91\$
Beaupré	2 799	20,90%	16,10%	14,90%	2 879,53\$	82 999,86\$
Boischatel	4 152	26,90%	7,60%	9,70%	1 251,61\$	37 906,02\$
Cap-à-l'Aigle	713	23,90%	13,40%	17,40%	306,31\$	43 686,48\$
Cap-Rouge	14 163	27,80%	4,10%	6,90%	1 017,58\$	39 482,74\$
Cap-Santé	2 615	22,60%	10,90%	10,60%	722,10\$	35 530,82\$
Charlesbourg	70 942	20,10%	10,90%	21,20%	1 201,66\$	30 025,02\$
Château-Richer	3 579	20,90%	13,80%	12,30%	477,33\$	30 449,27\$
Clermont	3 225	21,70%	13,80%	17,00%	1 062,47\$	45 648,92\$
Deschambault	1 240	21,80%	17,70%	12,60%	8 972,72\$	192 974,65\$
Donnacoona	5 739	18,70%	16,10%	18,00%	710,57\$	32 733,68\$
Fossambault-sur-le-Lac	921	25,40%	13,00%	15,90%	1 977,01\$	84 858,31\$
Grondines	718	23,60%	21,50%	25,30%	160,31\$	37 736,92\$
L'Ancienne-Lorette	15 895	23,50%	7,20%	13,90%	57,67\$	34 491,38\$
L'Ange-Gardien	2 841	23,20%	10,20%	13,40%	645,28\$	35 952,05\$
L'Île-aux-Coudres	1 066	18,70%	15,40%	7,70%	16,57\$	36 935,83\$
La Baleine	279	25,00%	8,90%	5,90%	109,98\$	71 237,39\$
La Malbaie/Pointe-au-Pic	4 918	20,80%	16,60%	24,10%	1 509,81\$	40 472,75\$
Lac-Beauport	5 008	28,60%	4,00%	8,00%	967,22\$	49 733,70\$
Lac-Delage	368	24,30%	5,40%	0,00%	92,18\$	58 837,23\$
Lac-Saint-Charles	8 540	29,40%	4,50%	19,70%	1 041,26\$	27 572,67\$
Lac-Saint-Joseph	83	12,50%	25,00%	0,00%	643,67\$	826 213,69\$
Lac-Sergent	198	27,50%	15,00%	0,00%	44,42\$	124 823,74\$
Les Éboulements	1 013	20,20%	21,20%	28,40%	247,75\$	52 879,25\$
Loretteville	14 168	20,70%	12,30%	21,00%	1 363,18\$	26 514,31\$
Neuveville	3 261	25,05%	10,32%	13,31%	167,71\$	40 872,09\$
Notre-Dame-de-Portneuf	1 727	20,80%	16,20%	9,30%	2 596,48\$	28 634,24\$
Notre-Dame-des-Monts	913	30,20%	9,90%	22,60%	334,84\$	18 900,24\$

P.-Rivière-François	753	22,70%	18,70%	9,00%	1 385,26\$	51 591,32\$
Pont-Rouge	6 821	27,24%	10,23%	9,56%	483,37\$	32 143,84\$
Portneuf	1 740	20,50%	14,30%	12,20%	1 467,29\$	36 527,97\$
Québec	167 264	16,50%	15,90%	34,70%	2 676,28\$	39 686,32\$
Rivière-à-Pierre	694	25,90%	12,20%	14,40%	333,47\$	47 393,37\$
Rivière-Malbaie	2 022	25,70%	10,10%	15,30%	640,25\$	35 558,88\$
Saint-Aimé-des-Lacs	900	23,90%	9,40%	6,60%	133,51\$	40 479,26\$
Saint-Alban	1 159	20,60%	17,20%	16,00%	17,86\$	34 948,50\$
Saint-Aug.-de-Desmaures	14 771	32,30%	5,20%	6,80%	2 507,57\$	47 792,71\$
Saint-Basile	840	27,40%	10,70%	19,40%	566,98\$	38 562,27\$
Saint-Basile-Sud	1 684	19,90%	18,40%	29,30%	1 589,96\$	36 699,76\$
Saint-Casimir	1 347	17,40%	24,40%	19,30%	288,79\$	24 887,52\$
Saint-Casimir	436	28,70%	9,20%	14,10%	- \$	29 103,54\$
Saint-Émile	9 889	28,90%	3,90%	15,80%	823,63\$	30 212,87\$
Saint-Ferréol-les-Neiges	2 219	20,80%	11,70%	15,90%	1 551,16\$	82 176,38\$
Saint-Fidèle	946	23,90%	12,20%	16,30%	83,03\$	26 040,05\$
Saint-François	484	22,90%	13,50%	7,40%	- \$	66 599,92\$
Saint-Gab.-de-Valcartier	2 204	22,40%	5,40%	9,40%	5,85\$	35 256,77\$
Saint-Gilbert	323	28,10%	7,80%	30,30%	168,85\$	31 770,14\$
Saint-Hilarion	1 215	25,50%	9,50%	23,70%	422,48\$	28 900,44\$
Saint-Irénée	643	20,30%	23,40%	8,40%	571,83\$	61 556,04\$
Saint-Jean	847	19,50%	18,30%	13,50%	-\$	84 327,94\$
Saint-Joachim	1 493	23,10%	11,40%	11,60%	1 283,22\$	30 488,81\$
Saint-Joseph-de-la-Rive	204	22,00%	24,40%	0,00%	19,00\$	72 565,41\$
St-Laurent-de-l'Île-d'Orlé.	1 576	21,30%	12,70%	7,50%	76,82\$	62 053,96\$
Saint-Léonard-de-Portneuf	988	24,20%	13,60%	16,00%	499,78\$	44 990,91\$
Saint-Marc-des-Carières	2 955	21,50%	19,30%	13,90%	1 738,35\$	33 803,73\$
St-Pierre-de-L'Île-d'Orlé.	1 982	24,00%	10,10%	7,40%	15,95\$	41 538,92\$
Saint-Raymond	8 733	23,80%	13,30%	16,70%	318,27\$	34 162,68\$
Saint-Siméon	477	22,10%	13,70%	10,40%	37,54\$	35 028,18\$
Saint-Siméon	1 012	19,20%	17,70%	29,90%	304,74\$	25 763,96\$
Saint-Thuribe	360	25,00%	15,30%	23,80%	913,61\$	32 559,35\$
Saint-Tite-des-Caps	1 522	22,40%	17,40%	21,10%	227,25\$	34 260,70\$
Saint-Ubalde	1 540	21,40%	17,90%	13,80%	1 029,19\$	43 038,53\$
Saint-Urbain	1 528	23,20%	13,10%	30,20%	221,39\$	29 600,59\$
Sainte-Agnès	675	26,90%	8,20%	26,50%	323,56\$	22 484,09\$
Sainte-Anne-de-Beaupré	3 023	16,60%	21,50%	21,10%	2 536,10\$	33 679,76\$

Sainte-Brigitte-de-Laval	3 214	28,30%	7,20%	10,80%	404,51\$	30 319,86\$
Ste-Christine-d'Auvergne	337	16,20%	19,10%	16,70%	25,07\$	71 929,23\$
Sainte-Famille	913	18,50%	13,00%	11,10%	111,50\$	55 884,05\$
Sainte-Foy	72 330	17,20%	14,30%	23,40%	2 343,88\$	52 254,34\$
Sainte-Pétronille	1 090	22,00%	11,50%	7,10%	5,28\$	66 368,43\$
Shannon	3 751	37,10%	2,70%	8,70%	20,71\$	17 154,67\$
Sillery	12 003	17,10%	22,50%	13,70%	1 163,01\$	67 955,69\$
Ste-Catherine-Jac.-Cartier	4 428	28,20%	6,30%	9,60%	758,56\$	32 516,36\$
Stoneham-et-Tewkesbury	4 842	25,30%	6,90%	12,30%	344,23\$	50 534,96\$
Val-Bélair	2 0176	29,40%	3,70%	20,50%	1 356,26\$	27 110,96\$
Vanier	11 174	17,80%	16,60%	43,20%	1 133,25\$	36 759,95\$