Observatoire québécois du loisir

BULLETIN

VOLUME 22, NUMÉRO 16 - 2025

L'évolution des dépenses municipales en loisir et culture de 2014 à 2022

Par **Jocelyn Garneau**, professionnel de recherche de l'Observatoire québécois du loisir (OQL), **Marc-André Lavigne**, professeur au Département d'études en loisir, culture et tourisme à l'Université du Québec à Trois-Rivières et codirecteur de l'OQL et **Marie-Eve St-Pierre**, professionnelle de recherche à l'OQL

Chaque année, le Gouvernement du Québec et Données Québec rendent disponible un ensemble de rapports sur les finances des municipalités de la province. Pour les professionnelles et les professionnels en loisir et les élus municipaux responsables des dossiers loisir et culture, un document est particulièrement intéressant dans ce lot : le rapport financier des organismes municipaux. Ce rapport contient des données sur la répartition des dépenses municipales (aussi appelées « charges ») dans différents postes, dont les loisirs et la culture. Ces données permettent d'analyser les trajectoires des municipalités en termes de dépenses relatives aux loisirs et à la culture sur leur territoire. Elles permettent aux municipalités d'établir des comparaisons avec des milieux similaires et de mieux percevoir où elles situent les loisirs dans l'échelle de leurs priorités. Le présent bulletin effectue un tour d'horizon des données disponibles. À l'automne, d'autres bulletins présenteront des analyses spécifiques aux municipalités de petite taille et aux grandes villes québécoises.

La compétence en loisir et culture des municipalités locales

Le budget municipal prévoit les dépenses que la municipalité effectuera dans l'année à venir. Il comprend des postes budgétaires dans tous les champs de compétence que la municipalité occupe. Les obligations de la municipalité, les besoins de sa population, les politiques municipales et les orientations des élus sont quatre éléments importants pour fixer les montants de chacun de ces postes.

La ***Loi sur les compétences municipales*** stipule à l'Article 4 que « toute municipalité locale a compétence dans les domaines suivants : 1o la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs. » À l'Article 7, la loi indique aussi que « toute municipalité locale peut réglementer les services culturels, récréatifs ou communautaires qu'elle offre et l'utilisation de ses parcs ». Sans que ce soit une interprétation juridique de cette loi, on en conclut que les municipalités locales peuvent intervenir en matière de loisir et de culture sur leur territoire, mais ne sont aucunement dans l'obligation de le faire. En conséquence, les dépenses en loisir et culture d'une municipalité locale sont hautement influencées par les politiques municipales en vigueur et par la volonté du conseil municipal d'intervenir dans ce champ de compétence. Comme nous le verrons plus loin, la plupart des municipalités exercent leur compétence dans ce domaine même si aucune disposition légale ne les oblige à le faire.

Quand les municipalités agissent dans ce domaine, elles dépensent des sommes pour bâtir, entretenir ou rénover des bâtiments, des parcs, des plateaux sportifs et de nombreuses autres infrastructures permettant aux citoyens de pratiquer des activités de loisir. Elles conçoivent et mettent en œuvre des programmes de soutien aux organismes de loisir, culturels et communautaires dont la mission s'aligne sur la leur. Elles offrent, directement ou par l'entremise de partenaires ou de mandataires, des activités et des événements pour animer leur territoire. Elles investissent enfin des sommes pour accomplir d'autres types d'actions moins courantes.

Les dépenses en loisir et culture

Les sommes investies en loisir et culture sont un bon indicateur de l'importance qu'accordent les conseils municipaux à cette compétence. Évidemment, le conseil municipal doit adopter des budgets équilibrés et viables pour l'avenir financier de la municipalité. Même lorsque les élus accordent une grande importance aux loisirs et à la culture, leur capacité d'agir est limitée par plusieurs contraintes. Non seulement ils doivent satisfaire à diverses obligations financières et légales, mais leur marge de manœuvre budgétaire est également limitée par la taille et la valeur de l'assiette foncière de la municipalité, laquelle détermine la capacité fiscale. Ainsi, même avec la meilleure volonté politique, les investissements dans les loisirs ne peuvent dépasser ce que permet une base foncière souvent déjà pleinement mobilisée.

Il faut aussi garder en tête que les chiffres à propos des dépenses en loisir et en culture ne veulent pas dire grand-chose de façon absolue. C'est plutôt en comparant les dépenses d'une municipalité locale avec celles d'une autre, ou avec une moyenne, qu'on peut apprendre quelque chose sur celle-ci. Ainsi, les données présentées ci-dessous doivent être considérées comme des mesures avec lesquelles chaque milieu peut comparer les siennes, tout en tenant compte que des facteurs externes peuvent aussi les affecter.

Notes méthodologiques

Les données ayant servi à élaborer les tableaux et les graphiques dans ce bulletin proviennent de plusieurs sources :

- Les dépenses en loisir et culture proviennent des **rapports financiers des organismes municipaux** de 2014 à 2022 de Données Québec [1].
- Les données sur la richesse foncière uniformisée proviennent des rapports sur le **profil financier des municipalités** de Données Québec.
- Les statistiques sur la population proviennent des différents **décrets de la population du Gouvernement du Québec**, sauf pour les années 2021 et 2016 pour lesquelles elles proviennent du **recensement canadien de Statistique Canada**.
- Les données sur la superficie terrestre des municipalités proviennent aussi des recensements canadiens de **2016** et **2021**.

Selon le ***Manuel de la présentation de l'information financière municipale 2024***, les charges en loisir et culture comprennent « l'ensemble des activités économiques relatives à la planification, à l'organisation et à la gestion des programmes de loisir et de culture » (p. 2-48). Elles comprennent aussi les transferts monétaires aux organismes œuvrant dans ces champs d'activités, les dépenses relatives à la gestion des équipements et des activités patrimoniales, ainsi que les dépenses liées au personnel en loisir et leurs activités, et les dépenses liées à l'achat, l'utilisation et l'entretien de matériel, équipement, véhicules, machineries ou édifices liés aux activités en loisir et culture.

Il faut cependant considérer les données avec prudence parce qu'une dépense monétaire n'est en rien un gage de qualité d'un service offert à la population. Il n'y a pas de mesure d'efficacité ou d'efficience des investissements. Si l'argent est utilisé pour mobiliser des capitaux externes à la municipalité [2], ou encore si une partie des services est exécutée par des bénévoles, on ne peut pas le savoir non plus. Comme les loisirs dépendent beaucoup de ces deux éléments, et particulièrement le second, il faut interpréter les données avec prudence. Elles ne donnent pas beaucoup de réponses par elles-mêmes. Leur plus grande utilité est de permettre de se poser de bonnes questions sur les priorités et pratiques en matière de loisir public dans chaque milieu.

Portrait général

Le Tableau 1 et le Graphique 1 présentent les données sur les dépenses en loisir et culture des municipalités locales de 2014 à 2022. En 2014, les municipalités québécoises ont investi 2,27 milliards de dollars en loisir et culture, soit 10,1 % de leurs dépenses totales. En 2022, ce montant avait augmenté de près d'un milliard pour atteindre 3,22 milliards, représentant 10,92 % de l'ensemble des dépenses municipales.

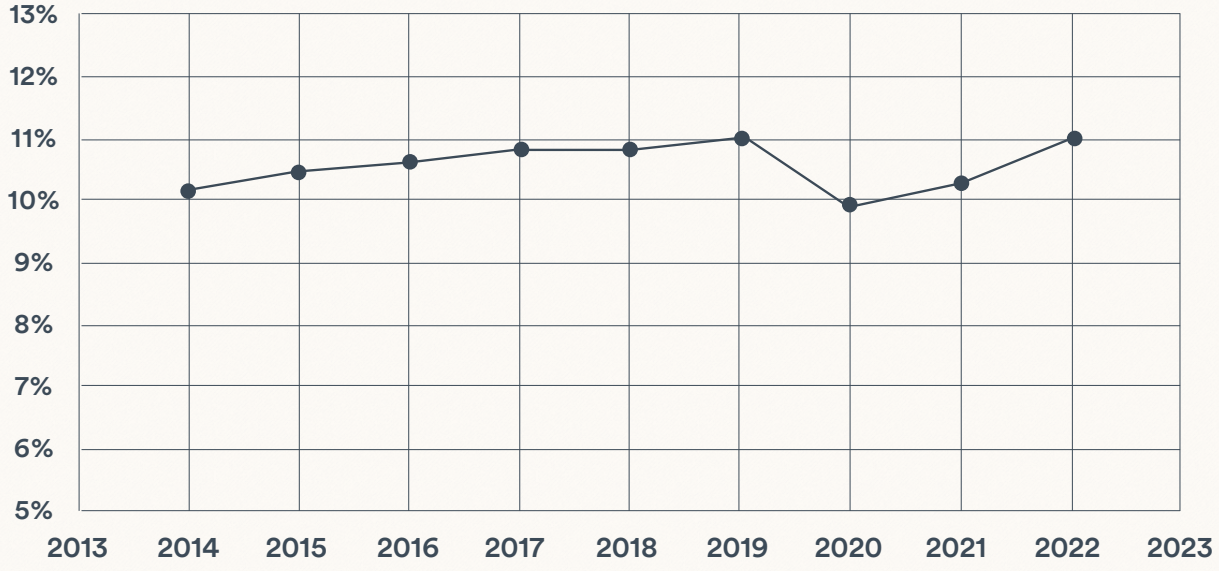
Un premier constat que l'on peut tirer de ces données est la relative stabilité de la proportion des dépenses municipales en loisir et culture au fil des années. Durant les neuf années prises en compte, ce taux est demeuré entre 10 % et 11 %. Tout semble indiquer que les investissements en loisir et culture occupent une place stable dans les priorités municipales.

C'est bien, surtout dans le contexte économique actuel où l'inflation est élevée et où tout coûte plus cher d'année en année. Cette augmentation semble aussi indiquer que les municipalités font des efforts pour ajuster les montants investis de façon à assurer que le déploiement de l'action municipale en loisir et culture se maintient à un niveau stable.

Tableau 1. Les dépenses en loisir et culture des municipalités locales de 2014 à 2022

Toutes les muni. locales au Québec	Charges L&C (total – en G$)	Charges L&C par habitant (moyenne)	Proportion charges L&C/totales (moyenne - %)
2022	3 217 $	273,46 $	10,92 %
2021	2 877 $	236,85 $	10,25 %
2020	2 688 $	225,06 $	9,91 %
2019	2 885 $	239,87 $	10,94 %
2018	2 730 $	229,43 $	10,86 %
2017	2 623 $	215,65 $	10,87 %
2016	2 498 $	217,83 $	10,60 %
2015	2 376 $	196,78 $	10,40 %
2014	2 270 $	183,37 $	10,11 %

Graphique 1. Proportion moyenne des charges en loisir et culture sur les charges totales des municipalités locales de 2014 à 2022



La COVID-19 a laissé sa marque dans les dépenses municipales en loisir et culture. L'année 2020 laisse voir une coupure importante dans ce poste pour les raisons que l'on connaît. Il faudrait s'intéresser davantage aux formes de cette réduction pour connaitre les activités ou les services qui ont été les plus affectés ou les plus résistants : animation, soutien aux organismes, ressources humaines, exploitation des équipements, etc.

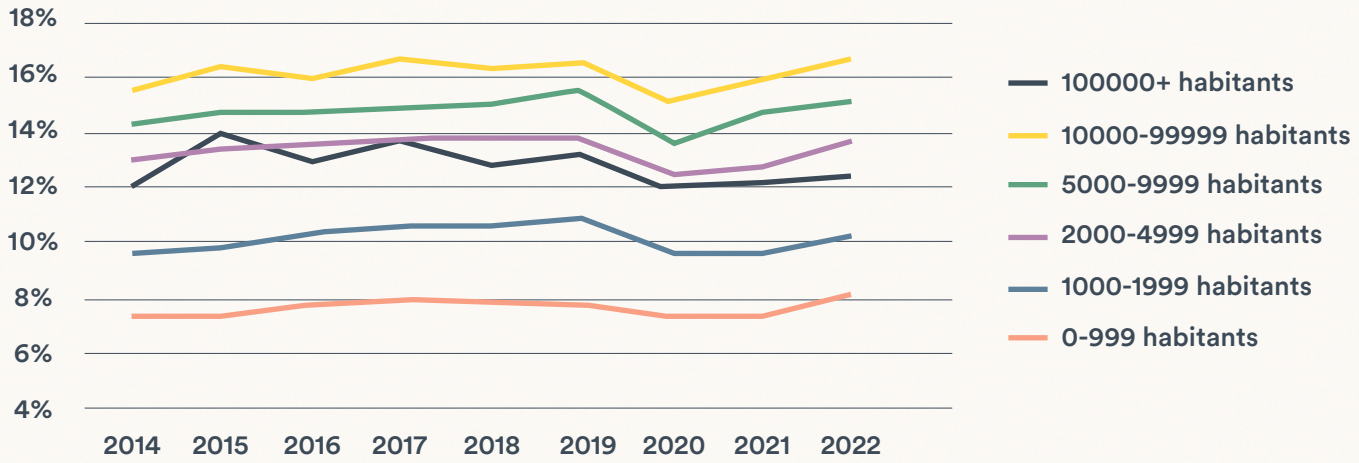
Des variations importantes en fonction de la taille de population

Le Tableau 2 et le Graphique 2 présentent la proportion des dépenses assignées aux loisirs et à la culture des municipalités locales de 2014 à 2022. Ils divisent les municipalités en six groupes selon la taille de leur population. Cette catégorisation permet d'obtenir des valeurs de comparaison plus justes puisque les municipalités de 0 à 999 habitants disposent de moyens et font face à des enjeux bien différents des villes de plus de 100 000 habitants, par exemple.

Tableau 2. Proportion moyenne des charges en loisir et culture sur les charges totales des municipalités par groupe de population de 2014 à 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
100 000+ habitants	12,27 %	14,07 %	13,03 %	13,59 %	12,87 %	13,36 %	12,13 %	12,19 %	12,50 %
10000-99999 habitants	15,53 %	16,27 %	16,02 %	16,67 %	16,39 %	16,44 %	15,14 %	15,83 %	16,51 %
5000-9999 habitants	14,33 %	14,72 %	14,69 %	14,91 %	15,00 %	15,40 %	13,79 %	14,67 %	15,14 %
2000-4999 habitants	12,71 %	13,27 %	13,32 %	13,56 %	13,60 %	13,61 %	12,25 %	12,43 %	13,37 %
1000-1999 habitants	9,52 %	9,82 %	10,35 %	10,59 %	10,56 %	10,84 %	9,58 %	9,68 %	10,14 %
0-999 habitants	7,36 %	7,51 %	7,84 %	7,97 %	7,92 %	7,85 %	7,29 %	7,38 %	7,97 %

Graphique 2. Proportion moyenne des charges en loisir et culture sur les charges totales des municipalités locales par groupe de population de 2014 à 2022



Les figures révèlent que les villes et municipalités de 10 000 à 99 999 habitants sont les grandes championnes des dépenses en loisir et culture, y consacrant en moyenne 15,5 % et 16,7 % de leurs budgets de 2014 à 2022, à l'exception de 2020.

Les villes de plus de 100 000 habitants maintiennent également leurs investissements en loisir et en culture dans une fourchette variant entre 12,2 % et 14,1 % de leur budget, bien qu'on observe une légère décroissance au cours des dernières années. Ces dépenses apparaissent néanmoins relativement stables dans le temps : les données couvrant la période de 2002 à 2012, publiées dans un précédent bulletin de l'Observatoire (vol. 11, nº 16), montraient déjà un taux moyen oscillant entre 12 % et 13 %, ce qui confirme la persistance de cette tendance à long terme. Dans ce lot, Trois-Rivières demeure la grande ville championne des dépenses en loisir et culture avec 16 % à 19 % de son budget assigné à ce poste entre 2002 et 2012, et 16 % à 21 % pour les années 2014 à 2022.

Au niveau des nombreuses municipalités de petite taille, on peut faire des comparaisons avec l'année 2012 (*Bulletin de l'OQL*, vol. 12, nº 14). De 2012 à 2022, on constate que la situation s'est améliorée au chapitre de la proportion des dépenses assignée aux loisirs et à la culture : les municipalités de 0 à 999 habitants affichent une augmentation de 2 %, celles de 1 000 à 1 999 habitants, de 2 % également, celles de 2 000 à 4 999 habitants, de 2,5 %, et celles de 5 000 à 9 999 de 3 %. On peut se demander si c'est parce que le volume total des dépenses de ces municipalités s'est contracté alors que celles en loisir et culture restaient constantes, ou bien si l'augmentation résulte d'une prise de conscience réelle de l'importance des loisirs et de la culture dans le développement d'un milieu de vie attractif.

On remarque un peu l'effet des élections municipales dans le Graphique 2. Une rumeur veut que les conseils municipaux aient tendance à augmenter les dépenses en loisir et culture à l'approche des élections parce qu'il s'agit d'un champ de bataille électoral. On voit bien une montée importante des dépenses en loisir et culture entre 2020 et 2021, mais c'est probablement davantage lié au retour progressif à la normale après les confinements sévères de 2020 qu'à des promesses électorales. En ce qui a trait aux élections municipales de 2017, l'accroissement est visible, mais il semble avoir eu un effet plus marqué dans les villes de 10 000 habitants et plus. Il serait intéressant d'obtenir des données qui permettraient de savoir si les loisirs et la culture représentent un enjeu électoral plus important en milieu urbain densément peuplé qu'en milieu rural.

D'autres bulletins à l'automne

Le présent bulletin brosse un portrait assez général de la situation. Des analyses plus poussées seront présentées l'automne prochain dans deux autres bulletins. L'un analysera la situation dans les plus grandes villes du Québec, tandis qu'un autre s'attardera aux municipalités de petite taille.

Un constat général émerge toutefois : les dépenses en loisir et culture des municipalités demeurent en moyenne plutôt stables d'une année à l'autre. La proportion des dépenses municipales allouée aux loisirs et à la culture oscille entre 10 % et 11 % depuis neuf ans, ne sortant de sa trajectoire qu'en 2020. En contrepartie, les dépenses par personne en loisir et en culture, comme les dépenses municipales en général, augmentent d'année en année (Tableau 1), une tendance observée depuis le début de notre veille en 2002. Cette hausse dépasse, entre 2014 et 2022, l'augmentation du coût de la vie. Alors que **l'indice des prix à la consommation** a progressé de 21 %, les dépenses municipales par personne en loisir et culture ont augmenté de 49 % au cours de la même période. Ça semble indiquer que même quand on tient compte de cette augmentation générale des coûts, les municipalités locales investissent davantage en loisir et en culture aujourd'hui que durant la dernière décennie.

Références

Données Québec (2025a). Rapport financier des organismes municipaux du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation : données des années 2014 à 2022. Gouvernement du Québec.

Données Québec (2025b). Profil financier des municipalités locales du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation : données des années 2014 à 2022. Gouvernement du Québec.

Garneau, J. (2014). Portrait des dépenses en loisirs des municipalités rurales du Québec. *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir, 12* (14). 1-5.

Garneau, J. (2018). Les dépenses de fonctionnement en loisir et culture des municipalités de 50 000 à 99 999 habitants : analyse. *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir, 15* (7). 1-5.

Gouvernement du Québec (2025). *Loi sur les compétences municipales.* Légis Québec.

Lavigne, M.-A., Martin, M. et Garneau, J. (2014). L'évolution des dépenses municipales en loisirs et culture : Plus de 10 ans après les fusions, où en sommes-nous? *Bulletin de l'Observatoire québécois du loisir, 11*(16). 1-4.

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2025). *Liste des municipalités avec leur population : données des années 2014, 2015, 2017 à 2020, 2022.* Gouvernement du Québec.

Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (2024). *Manuel de la présentation de l'information financière municipale*. Gouvernement du Québec.

Statistique Canada (2021). *Profil de recensement 2021*. Gouvernement du Canada.

Statistique Canada (2025). *Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé : données de 2014 à 2022*. Gouvernement du Canada.

Note de bas de page

1 - Pour comparer les chiffres de votre municipalité avec les données qui se trouvent plus loin, vous pouvez consulter le rapport financier de votre municipalité pour une année donnée en vous rendant sur ce site. Ouvrez le document PDF qui concerne votre municipalité, puis allez à la page 4. Vous y trouverez les dépenses en loisir et culture de votre municipalité pour l'année donnée à la ligne 20. À la ligne 24, vous trouverez le total des dépenses de votre municipalité pour la même année. En divisant le montant de la ligne 20 par celui de la ligne 24, vous obtiendrez la proportion des dépenses de votre municipalité consacrée aux loisirs et à la culture pour l'année donnée.

2 - Une municipalité offre des subventions à des organismes, mais souvent à la hauteur de 40% ou de 60% du budget d'opération ou du budget d'un projet en particulier. Il revient à l'organisme de compléter son budget en trouvant de l'argent d'une autre manière, par exemple par des cotisations ou la vente de produits. Ainsi, des fonds supplémentaires (capitaux externes) sont mobilisés pour la mise en œuvre de services à la population, lesquels n'auraient pas été mobilisés sans l'investissement public initial sous forme de subvention.