

Rapport présenté à l'Union des municipalités du Québec (UMQ)
dans le cadre du Chantier sur la fiscalité municipale

Document complémentaire
Synthèse des panels d'experts

Tommy Gagné-Dubé et Luc Godbout ¹

11 mai 2026



¹ Tommy Gagné-Dubé est professeur adjoint au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à l'Université de Sherbrooke. Les auteurs sont chercheurs à la Chaire en fiscalité et en finances publiques (CFFP).

Table des matières

Mise en contexte	1
Participants au panel du 28 août 2025	2
Participants au 11 septembre 2025	3
Introduction	4
1. Finances publiques	5
2. Revenus.....	6
2.1. Impôt foncier	6
2.2. Autres revenus fiscaux	9
2.3. Tarification.....	11
2.4. Changements éventuels.....	12
3. Dépenses.....	14
3.1. Infrastructures	14
3.2. Transport collectif.....	16
3.3. Logement.....	17
4. Revendications historiques du monde municipal	19
5. Hétérogénéité de la capacité fiscale.....	21
Conclusion	23

Mise en contexte²

Les panels d'experts organisés les 28 août et 11 septembre 2025 s'inscrivent dans le cadre du chantier sur la fiscalité municipale mené par l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Ce chantier s'inscrit lui-même dans une tradition de réflexion sur les finances locales.

Le format de table ronde, tenu sous la règle du Chatham House, a permis des échanges libres et approfondis entre les participants provenant de différents milieux (politique, administratif, universitaire, professionnel). Ces discussions ont mis en lumière les défis et opportunités du système fiscal municipal québécois.

Le présent document propose une synthèse structurée des échanges, en mettant en évidence les principaux consensus, les divergences marquantes et les propositions formulées concernant les enjeux de la fiscalité municipale québécoise. Une version préliminaire de cette synthèse a été transmise aux participants afin de recueillir leurs commentaires et de procéder aux ajustements jugés nécessaires.

Une soixantaine d'experts ont été sollicités et ont démontré leur intérêt pour cette discussion. Ultiment, les panels d'experts ont réuni 36 participants, qui sont listés aux pages suivantes.

Luc Godbout et Tommy Gagné-Dubé ont agi comme modérateurs pour les tables rondes et ont rédigé la synthèse des échanges.

La Chaire et ses collaborateurs souhaitent remercier tous les participants aux panels d'experts pour leur implication et la richesse des discussions.

² Dans le présent document, l'usage du masculin est retenu afin d'en alléger la lecture et inclut le féminin sans discrimination.

Participants au panel du 28 août 2025

- Joel BÉLANGER, Directeur général, Varennes
- Stéphane BOYER, Maire, Laval
- Gabriel BRUNEAU, Directeur général, Granby
- Marc-Alexandre BROUSSEAU, Maire, Thetford Mines
- Guy CARON, Maire, Rimouski
- Joé DESLAURIERS, Maire, St-Donat
- Marc LAGUEUX, Directeur de l'évaluation, Longueuil,
- Xavier-Antoine Lalande, Maire, St-Colomban
- Luc MONTY, Directeur général, Québec
- Catherine OUELLET, Directrice des finances, Victoriaville
- Philippe PAGÉ, Maire, Saint-Camille
- Patrick QUIRION, Directeur général adjoint et trésorier, Sainte-Julie
- Éric RACINE, Directeur du Service de l'évaluation, Québec
- Nathalie RENIERS, Directrice générale adjointe, Terrebonne
- Jean-François SAULNIER, Chef de division, Revenus, Laval
- Jasmin SAVARD, Directeur général, Mascouche
- François SERVANT-MILETTE, Conseiller en planification budgétaire, Montréal
- Jonathan TABARAH, Conseiller municipal, Longueuil
- Christian TANGUAY, Directeur général adjoint, Gatineau
- Sylvie TOUPIN, Directrice des finances et trésorière, Longueuil

Participants au 11 septembre 2025

- Maude COURNOYER-GENDRON, Enseignante de géographie, Cégep Édouard-Montpetit
- Eve-Lyne COUTURIER, Chercheuse, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS)
- François DES ROSIERS, Professeur titulaire, Université Laval
- Martin GALARNEAU, Associé, TGTA
- Jean-Philippe LEMAY, Avocat, SNAP Québec
- Jean-Pierre LESSARD, Associé, AVISEO
- Louis Lévesque, économiste, consultant, président du comité des politiques publiques de l'ASDEQ
- Nicolas MARCEAU, Professeur titulaire, Université du Québec à Montréal (UQAM)
- Maryse MAYER, Professeure agrégée, Université Laval
- Jean-Philippe MELOCHE, Professeur titulaire, Université de Montréal
- Marie-Claude PRÉMONT, Professeure associée, École Nationale d'Administration Publique (ENAP)
- Mario POLÈSE, Professeur émérite, Institut national de la recherche scientifique (INRS)
- Pierre PRÉVOST, Professeur associé, Université du Québec à Montréal (UQAM)
- Fanny TREMBLAY-RACICOT, Professeure agrégée, École Nationale d'Administration Publique (ENAP)
- François VAILLANCOURT, Professeur émérite, Université de Montréal
- Paul WAYLAND, Associé, DHC Avocats

Introduction

Les panels d'experts s'inscrivent dans le cadre du chantier sur la fiscalité municipale mené par l'Union des municipalités du Québec (UMQ), lequel s'inscrit lui-même dans une longue tradition de réflexions sur les finances locales. Plusieurs des enjeux soulevés lors des discussions trouvent des résonances dans l'histoire municipale québécoise, ce qui a conduit un intervenant à rappeler qu'« il ne faut pas oublier l'histoire de la fiscalité municipale ».

Cette mise en perspective historique a permis de souligner que les débats actuels ne sont pas nouveaux, mais s'inscrivent dans une dynamique où les tensions entre autonomie municipale et évolution du partage des compétences demeurent centrales. Les responsabilités confiées aux municipalités ne sont pas figées dans le temps, elles évoluent en fonction des besoins sociaux, des transformations économiques et des choix politiques. Cette évolution appelle une réévaluation périodique du cadre fiscal et réglementaire. L'autonomie municipale, souvent invoquée dans les discours politiques, est un concept aux multiples facettes. Comme l'a souligné un participant, il importe de ne pas réduire cette autonomie à sa seule dimension fiscale, mais de considérer également l'autonomie réglementaire, tout aussi déterminante dans la capacité des municipalités à répondre aux besoins de leurs citoyens.

Le contexte politique et économique global a également été évoqué comme un facteur structurant des enjeux fiscaux municipaux. Un intervenant a ainsi affirmé que « la situation financière des gouvernements supérieurs est la pire qu'on a eue depuis 35 ans et ne va pas en s'améliorant », soulignant les pressions budgétaires croissantes qui affectent tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec. Cette situation limite la capacité des gouvernements supérieurs à accroître les transferts vers les municipalités, tout en accentuant les attentes envers celles-ci en matière de services de proximité.

Plusieurs intervenants ont jugé le moment propice à une réflexion d'ensemble sur la répartition des rôles entre Québec et les municipalités, incluant la possibilité de déléguer certaines responsabilités, voir une réflexion globale sur la fiscalité.

1. Finances publiques

Bien que les panels d'experts aient été convoqués dans le cadre d'un chantier portant sur la fiscalité municipale, plusieurs intervenants ont tenu à rappeler que les finances publiques comportent les colonnes des revenus ainsi que des dépenses et qu'il convient de les aborder avec autant d'attention l'une et l'autre. Toutefois, comme les questions préparatoires portaient davantage sur les sources de revenus, ce sont ces dernières qui ont dominé les échanges.

Un intervenant a souligné qu'il est difficile de déterminer si le cadre financier est en soi limitatif, mais qu'il est certain que « la contrainte budgétaire, elle, est limitative ». Cette distinction entre insatisfaction à l'égard du cadre financier et difficulté à composer avec les contraintes budgétaires est essentielle, les deux renvoyant à des réalités distinctes.

Le contexte politique actuel a été identifié comme problématique à cet égard. Un participant a observé que le fédéral ne veut pas augmenter les impôts pour les ramener au niveau des dépenses depuis plusieurs années, c'est la même chose au Québec et les municipalités font pareil, ajoutant que « toutes choses étant égales par ailleurs, il y a eu plus d'inflation dans les dépenses publiques que dans le privé, et on aurait donc dû augmenter les impôts et non les réduire pour régler le problème d'inflation ».

La difficulté de mettre en place ou de maintenir de nouveaux prélèvements fiscaux a également été soulevée. Un intervenant l'a illustré avec un exemple récent du fédéral : « L'idée qu'on a un premier ministre canadien qui est formé en économie, qui sait très bien que la taxe carbone fonctionne et que lui-même décide de la retirer, je ne peux pas croire que quand il a fait son geste, il ne s'est pas dit que c'était le geste le plus stupide qu'il a fait de toute sa vie. Je suis à peu près certain que c'est ça, mais en même temps, c'était son seul moyen de gagner l'élection parce que lui est convaincu et qu'il contre quelqu'un qui ferait trois fois pire. »

Malgré cette prédominance des discussions sur les revenus, certaines dépenses ont été abordées, notamment en lien avec leur financement. Il a été rappelé que les gouvernements municipaux et provinciaux sont avant tout des prestataires de services, et que les salaires constituent la principale composante de leurs dépenses. Un écart de rémunération de l'ordre de 30 % entre le secteur municipal et le secteur provincial a été mis en évidence, suscitant un consensus sur le fait qu'il s'agit d'un enjeu difficile à résoudre à court terme.

Des participants ont proposé de réfléchir à des mécanismes permettant une meilleure harmonisation de la rémunération entre les différents ordres de gouvernement. L'une des recommandations formulées par un participant est que le gouvernement du Québec mette en place un mécanisme de négociation qui permette d'avantager les municipalités et de résorber graduellement l'écart avec le provincial.

2. Revenus

Les discussions des panels ont principalement porté sur les sources de revenus municipaux, en particulier l'impôt foncier, qui demeure l'assiette fiscale dominante. Cette section présente les réflexions des participants sur les avantages, les limites et les perspectives d'évolution des différents leviers fiscaux à la disposition des municipalités, en tenant compte des contraintes institutionnelles, économiques et sociales qui influencent leur mise en œuvre.

2.1. Impôt foncier

Un consensus clair s'est dégagé des deux panels, à savoir que l'impôt foncier constitue une pierre d'assise solide pour les revenus municipaux et le demeurera pour l'horizon prévisible. Un intervenant a résumé qu'« on veut, pour financer des dépenses locales, avoir une assiette fiscale qui est locale par définition, et l'impôt foncier est de loin la meilleure assiette locale. »

2.1.1. Principaux avantages

Les intervenants ont souligné plusieurs qualités fondamentales de l'impôt foncier :

- **Stabilité et prévisibilité** : L'assiette foncière permet une planification budgétaire fiable.
- **Difficulté d'évitement** : Contrairement à d'autres formes de taxation, l'impôt foncier est difficile à contourner.
- **Frais d'administration réduits** : Un intervenant a noté que « les frais d'administration de l'impôt foncier sont faibles, surtout comparés à ceux associés à la mise en œuvre de nouveaux pouvoirs fiscaux, s'élevant à moins de 1% des recettes collectées ».

2.1.2. Principaux enjeux

- **Aménagement du territoire** : Le cadre fiscal actuel peut engendrer des distorsions en lien avec l'aménagement du territoire. Un intervenant a illustré cette problématique : « Un condo situé au centre-ville ou une maison éloignée ayant la même valeur foncière vont contribuer à la même hauteur au financement de la ville, sans égard aux coûts collectifs associés en termes d'infrastructures nécessaires. » Le régime d'impôt foncier contribue à l'étalement urbain.
- **Régressivité et effet redistributif** : La question de la régressivité de l'impôt foncier a été abordée, notamment lors du panel du 11 septembre, sans qu'un consensus clair ne se dégage. Certains participants ont remis en question cette caractérisation, soulignant que, dans plusieurs cas, les propriétés de grande valeur contribuent de manière significative au financement de services municipaux qui bénéficient à l'ensemble de la population, y compris aux ménages à plus faibles

revenus. D'autres ont fait valoir que la compréhension des effets économiques de l'impôt foncier demeure partielle, particulièrement en ce qui concerne les propriétés non résidentielles, qui représentent une part importante de l'assiette fiscale. En ce sens, il est difficile de conclure de manière définitive sur le caractère régressif ou non de l'impôt foncier dans son ensemble.

Par ailleurs, plusieurs élus du panel du 28 août ont insisté sur la nécessité de respecter la capacité de payer des contribuables, en particulier ceux à revenu modeste. Il a également été rappelé que, historiquement, l'impôt foncier n'a pas été conçu comme un outil de redistribution de la richesse, rôle qui revient plutôt au système fiscal dans son ensemble.

- **Visibilité** : La forte visibilité de la taxe foncière a été soulignée comme un enjeu récurrent. Un intervenant a illustré cette perception citoyenne : « Nous, ils reçoivent le compte de taxes et ils voient une augmentation de 50 \$ par rapport à l'an dernier, tandis qu'au provincial ils ont un retour de 2 000 \$. Nous ne sommes pas bons sur le plan marketing. » Cette asymétrie contribue à une perception défavorable des municipalités. Un participant a résumé ainsi le paradoxe : « On est le seul gouvernement qui baisse la taxe, mais le seul qui a l'air de l'augmenter. » Ce constat appelle à un effort accru de communication sur le rôle et la structure de la taxe foncière.

2.1.3. Réflexions

Les panels ont permis d'explorer plusieurs pistes de réflexion :

- **Limites auto-imposées** : Les intervenants ont critiqué les pratiques consistant à plafonner la croissance de l'impôt foncier à l'inflation. Lors du panel du 11 septembre, un participant a affirmé que « c'est vraiment idiot de plafonner la hausse de l'impôt foncier à l'inflation », une formulation directe, mais qui a néanmoins recueilli un large consensus parmi les participants. Les administrateurs municipaux, bien que plus près des impératifs politiques, ont généralement exprimé la nécessité de ne pas se fixer de telles limites.

Les pistes de solution évoquées ne font pas l'objet d'un consensus, mais plusieurs orientations ont été proposées. Certaines visent à renforcer les cadres financiers municipaux afin qu'ils offrent un portrait plus complet des revenus, des dépenses et des besoins réels. D'autres suggèrent d'encadrer davantage les pratiques de taxation, notamment en obligeant les municipalités à justifier toute augmentation de l'impôt foncier inférieure à un certain seuil, afin d'éviter les gels arbitraires et de mieux refléter les impératifs budgétaires. Il a aussi été mentionné qu'un mécanisme prévoyant une croissance minimale de la taxation pourrait limiter les effets durables des gels répétés, mieux répondre aux déficits d'infrastructures et atténuer certaines dynamiques de concurrence fiscale entre municipalités.

- **Ajout d'un palier** : Certains ont proposé d'ajouter un palier à l'impôt foncier résidentiel, à l'image de ce qui existe pour le non-résidentiel de manière à offrir une paramétrisation plus fine de l'impôt foncier.
- **Base commerciale et industrielle** : Certains intervenants ont également souligné que la base commerciale et industrielle tend à se rétrécir avec la dématérialisation de l'économie, ce qui pose un défi pour la pérennité des revenus municipaux issus de ces secteurs.
- **Taux différencié (*split rate taxation*)** : Une avenue envisagée consiste à modifier la répartition de l'assiette fiscale entre la valeur du terrain et celle de l'immeuble, afin de mieux refléter les coûts d'aménagement et d'encourager la densification. Ce type d'approche a été mis en œuvre dans certaines juridictions, notamment en Pennsylvanie, où la taxation du terrain a été proportionnellement accrue par rapport aux bâtiments. Une étude montre des résultats prometteurs, mais même à coût nul, un tel changement risque de créer des perdants suffisamment affectés pour freiner l'adoption d'une réforme de cette nature.

Lors du panel du 28 août, des intervenants ont salué la taxe sur les terrains vagues desservis à un taux quatre fois supérieur au résidentiel comme un bon point de départ. Toutefois, ils ont souligné qu'il s'agit d'un choc au marché, dont les effets sur les prix doivent être observés avec prudence. Bien que les pouvoirs actuellement disponibles (COS, TVD, surfaces minéralisées) offrent déjà des leviers intéressants, leur mise en œuvre comporte des contraintes techniques et réglementaires. La capacité à densifier influence déjà la valeur du terrain, mais des ajustements fins sont nécessaires, notamment en raison des nombreuses exceptions, des formes irrégulières de lots et des limites physiques comme la capacité portante. En somme, les changements récents vont dans la bonne direction, mais leur impact devrait être évalué avant d'aller plus loin.

- **Évaluation foncière** : L'acceptation de l'impôt foncier repose sur l'acceptation de l'évaluation. Des intervenants ont évoqué la possibilité de créer une agence provinciale pour réduire les contestations et éviter les dérives observées dans d'autres provinces.

Plusieurs intervenants ont souligné la forte progression des contestations de valeurs foncières, particulièrement de la part des gouvernements supérieurs, qui figurent parmi les plus grands contestataires. Cette tendance soulève des enjeux d'équité et de stabilité pour les municipalités.

Enfin, plusieurs participants ont insisté sur la nécessité de cesser de présenter l'impôt foncier comme un fardeau ou une contrainte politique. Il a été proposé de le considérer comme un levier fiscal à part entière, dont le potentiel demeure sous-exploité. Une

meilleure communication auprès des citoyens, notamment sur la structure du compte de taxes et sur les services qu'il finance, pourrait contribuer à améliorer son acceptabilité sociale. De plus, certains ont souligné qu'un espace fiscal demeure disponible, particulièrement à la suite de la baisse de la taxe scolaire, et qu'il pourrait être mobilisé de manière stratégique pour répondre aux besoins croissants des municipalités. Néanmoins, une tension a été relevée entre les élus, les administrateurs et les experts quant à la taxe foncière. Un élu a souligné que « le fardeau d'augmenter la taxe foncière repose sur les élus », tandis qu'un administrateur a évoqué les contraintes auto-imposées en affirmant que « on se met nous-mêmes un sabot de Denver ».

2.2. Autres revenus fiscaux

Au-delà de l'impôt foncier, les panels ont permis de discuter des autres sources fiscales à la disposition des municipalités. Un consensus s'est dégagé sur le fait que le cadre fiscal municipal actuel n'est pas utilisé à son plein potentiel. Les pouvoirs introduits par les projets de loi 122³ et 39⁴ demeurent en phase de maturation. Si les avis divergent quant à leur portée, certains la jugeant importante, d'autres plus limitée, la majorité des intervenants s'entendent néanmoins sur le fait que des avancées significatives demeurent possibles.

Un intervenant a souligné que « notre cadre fiscal, comparativement aux autres provinces canadiennes, est très très très moderne. Probablement, avec les progrès survenus au cours des dernières années, un des plus modernes au Canada. »

2.2.1. Freins

Malgré ce potentiel, plusieurs freins ont été identifiés :

- **Acceptabilité sociale** : Les municipalités, en tant que gouvernements de proximité, sont particulièrement exposées aux réactions citoyennes. Un intervenant a rappelé que « c'est toujours le même payeur », ce qui rend difficile l'introduction de nouveaux prélèvements sans créer de gagnants et de perdants.
- **Contestations juridiques** : La crainte de poursuites judiciaires freine l'innovation fiscale. Un participant a affirmé qu'« il n'y a probablement pas un nouveau prélèvement fiscal qui n'a pas été contesté ». D'autres intervenants ont réclamé une meilleure protection juridique. Toutefois, certains experts du panel du 11 septembre ont relativisé ces craintes, notant que « les tribunaux ont généralement apprécié assez largement les nouveaux pouvoirs municipaux ».

Une piste évoquée serait de permettre un traitement accéléré des contestations visant les nouveaux pouvoirs fiscaux municipaux, afin de créer une forme de

³ *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*, sanctionnée le 16 juin 2017.

⁴ *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, sanctionnée le 8 décembre 2023.

stabilité. Néanmoins, il a été souligné que plusieurs domaines pourraient revendiquer un tel privilège, ce qui en limiterait la faisabilité.

- **Expertise technique** : Un intervenant a résumé ainsi la situation : « Il y a très peu de choses qu'on ne peut pas faire dans le cadre fiscal actuel. Le problème, c'est qu'il n'y a pas de capacité. Les villes n'ont pas la capacité d'utiliser les pouvoirs qu'elles ont. Pas la capacité administrative. »

L'accès à des données géomatiques de grande qualité, souvent coûteuses, constitue également un obstacle. De plus, l'alignement entre les outils fiscaux et les objectifs municipaux peut représenter un défi.

2.2.2. *Réflexions*

Plusieurs pistes de réflexion ont émergé :

- **Espaces de partage de bonnes pratiques** : Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de développer des espaces de partage d'expertise technique, juridique et stratégique. Les propositions vont de l'amélioration des réseaux existants à la création d'un observatoire sur la fiscalité municipale. Des stratégies de codéveloppement de mesures fiscales, d'adoption en groupe (« banc de poissons ») pour favoriser l'acceptabilité sociale et de groupes de travail conjoints ont également été évoquées.
- **Concurrence fiscale** : Le cadre fiscal actuel génère des inégalités entre municipalités d'une même région, créant parfois une dynamique de concurrence. Un intervenant a observé que « les municipalités d'une même région se retrouvent à être en concurrence entre elles pour attirer entreprises, investissements et autres », tandis qu'un autre a souligné que « certaines villes peuvent offrir des services aux municipalités qui les entourent. Puis, on peut se retrouver dans une situation où des personnes usagères d'un service ne contribuent pas financièrement. »

Des intervenants, principalement des élus, ont mis en garde contre les dynamiques de compétition qui peuvent s'installer avec les pouvoirs fiscaux élargis des municipalités.

- **Administration par Québec** : Des intervenants ont proposé que certains impôts soient administrés par le gouvernement du Québec, notamment les impôts non résidentiels, afin de réduire la concurrence fiscale entre municipalités.

Plutôt que de confier l'administration à Québec, certains intervenants ont proposé des regroupements à l'échelle régionale ou municipale. Par exemple, la gestion conjointe de la taxe foncière et de la taxe scolaire pourrait être envisagée dans une logique de simplification et d'efficacité. Ces regroupements permettraient de

mutualiser les ressources et de réduire les coûts administratifs, tout en maintenant une gouvernance locale.

- **Nouveaux prélèvements** : Des idées ont été avancées concernant des redevances sur le transport rémunéré de personnes, la livraison de colis ou l'hébergement touristique. Ces prélèvements, jugés plus difficiles à mettre en œuvre par une seule municipalité, pourraient être instaurés à l'échelle provinciale.

D'autres pistes ont également été évoquées, telles que la réintroduction de redevances sur les antennes de télécommunication, un mécanisme qui a déjà existé, mais qui a été aboli, ainsi que l'instauration de redevances sur les centres de données. Ces propositions visent à mieux capter les retombées économiques de certaines infrastructures numériques, dont la présence sur le territoire municipal peut engendrer des externalités ou des pressions sur les services publics.

- **Complexité et risques** : Les modifications récentes au cadre fiscal ont introduit une certaine complexité. Un intervenant du panel du 11 septembre s'est inquiété que cette complexité puisse conduire à une politisation du régime de taux variés, chacun voulant défendre son taux. Il a été jugé essentiel de préserver la simplicité du régime. À cette complexité s'ajoute un risque technique, des intervenants ont souligné que l'introduction de nouveaux pouvoirs fiscaux, notamment par la création de sous-catégories ou de secteurs spécifiques, peut fragiliser la qualité du régime d'évaluation. Cette fragmentation, bien qu'animée par une volonté d'adaptation locale, peut dans certains cas compromettre l'équité entre les contribuables et alourdir les processus administratifs, tout en augmentant les probabilités de contestation.

Enfin, des risques ont été identifiés, notamment celui de manipuler l'assiette fiscale pour atténuer l'impact des hausses de valeurs foncières, ce qui peut générer des distorsions. Un intervenant a mis en garde contre l'utilisation des outils fiscaux à des fins électoralistes, notamment pour transférer la charge fiscale vers certaines clientèles.

2.3. Tarification

La tarification municipale, bien qu'ayant connu une croissance notable depuis son ouverture dans les années 1980, semble aujourd'hui marquer le pas. Un intervenant a souligné que « depuis les années 2000, c'est en stagnation et même en décroissance », invitant à une réflexion sur les causes de ce recul.

Malgré cette tendance, la tarification demeure un outil généralement considéré comme très pertinent pour les municipalités. Elle permet de lier plus directement l'usage d'un service à son financement, favorisant ainsi une certaine responsabilisation des usagers. Certains intervenants, principalement du côté de l'administration municipale, ont soulevé

l'idée d'une réglementation provinciale encadrant les pratiques tarifaires, afin d'assurer une cohérence à l'échelle du Québec. Cette approche viserait à permettre aux municipalités d'établir des tarifs de manière rigoureuse, puis de les indexer à l'indice des prix à la consommation (IPC) ou à un autre indice à développer. Toutefois, certains intervenants ont souligné qu'en l'absence de données fines, il est difficile d'identifier les ménages à faibles revenus, ce qui limite la capacité à adapter les mécanismes de tarification en fonction de la capacité de payer. D'autres intervenants ont souligné que, comme pour l'impôt foncier, ce n'est pas le rôle des municipalités d'effectuer une redistribution.

Toutefois, plusieurs défis subsistent :

- **Travail technique important** : Pour parvenir à des tarifications efficaces et équitables, un travail considérable est requis, notamment sur la qualité et l'accessibilité des données. L'absence de données fines constitue un frein à l'optimisation des mécanismes de tarification.
- **Intégration des coûts environnementaux** : Un intervenant a souligné la nécessité de permettre aux municipalités d'intégrer les coûts environnementaux dans les mécanismes de tarification, notamment pour les déchets ou l'eau. Cette approche permettrait de mieux refléter les coûts réels et d'encourager des comportements plus durables.
- **Tarification kilométrique** : Bien que cette idée soit encore relativement nouvelle, elle a été évoquée comme une piste prometteuse. Elle pourrait permettre aux municipalités de récupérer une part du financement des infrastructures routières, tout en modulant les tarifs selon la densité, la région ou le type de ménage. Un intervenant a proposé que cette tarification soit « dédiée en tout ou en partie au financement du transport collectif ».

2.4. Changements éventuels

Les panels ont permis d'explorer plusieurs pistes de réforme du régime fiscal municipal, notamment en envisageant l'ajout de nouvelles sources de revenus ou la transformation de certaines existantes. Lors du panel du 28 août, plusieurs intervenants se sont interrogés sur les moyens de mieux capter les revenus associés à la croissance économique, notamment pour faire face aux responsabilités croissantes des municipalités. Cette préoccupation était nettement moins présente lors du panel du 11 septembre.

2.4.1. Impôt sur le revenu

L'idée d'accorder aux municipalités un accès à une part de l'impôt sur le revenu a été soulevée selon différentes configurations. Un intervenant a précisé qu'un tel mécanisme devrait impérativement être « accompagné d'une redistribution entre les villes pour éviter

que les villes riches soient celles qui reçoivent le plus de revenus et soient plus capables d'investir dans leurs infrastructures ».

Une autre proposition consiste à permettre aux municipalités de capter une partie de la plus-value lors de la vente d'une résidence principale, actuellement exonérée tant à Québec qu'au fédéral. Cette mesure viserait à mieux refléter les gains réalisés grâce aux investissements publics en infrastructures et services.

Un intervenant a suggéré un échange d'un point d'impôt foncier contre un point d'impôt sur le revenu, afin que les villes aient accès à une source de revenus davantage liée à la croissance économique. Toutefois, le consensus est resté favorable au maintien de la quasi-exclusivité de l'assiette de l'impôt foncier au municipal.

Enfin, il a été rappelé que les villes qui bénéficient d'une part de l'impôt sur le revenu dans d'autres juridictions ont généralement des responsabilités plus étendues, notamment en matière de santé, ce qui rend la comparaison délicate.

2.4.2. Taxes à la consommation

Le transfert de la croissance d'un point de TVQ a été évoqué à plusieurs reprises, notamment lors du panel du 28 août, comme une avancée significative pour les municipalités et un modèle à considérer pour de futurs transferts. Un participant a également proposé d'explorer l'idée d'un équivalent d'un point de taxe de vente dédié au financement des infrastructures municipales.

Certains élus ont exprimé le souhait que les municipalités puissent bénéficier davantage des retombées fiscales liées aux gestes qu'elles posent, notamment en matière de développement et de services.

2.4.3. Droits de mutation

Une proposition originale a été formulée visant à transformer les droits de mutation en un droit de sortie plutôt que d'entrée. Bien que jugée intéressante dans un contexte où ces droits n'existeraient pas déjà, cette idée a suscité d'importantes réserves. Un intervenant a mis en garde : « C'est ouvrir une boîte de Pandore. » Un autre a rappelé qu'« une vieille taxe est une bonne taxe », surtout dans un contexte de pressions financières accrues. Toutefois, le consensus s'est orienté vers le maintien du régime actuel, en raison notamment des risques de communication et de perception associés à une telle réforme, un « désastre garanti de communication » selon un participant.

3. Dépenses

Si la taxe foncière est souvent perçue comme très visible, les dépenses municipales le sont tout autant. Un intervenant a souligné qu'au municipal, « on voit la dépense, on voit le service », contrairement aux ordres de gouvernement supérieurs dont les interventions sont plus diffuses.

Toutefois, les indicateurs de performance des municipalités sont jugés insuffisants. Ceux qui étaient publiés ne le sont plus, ce qui limite la capacité d'évaluation et de reddition de comptes.

3.1. Infrastructures

Les discussions des deux panels ont mis en évidence un consensus clair, soit que les infrastructures municipales sont souvent vieillissantes et mal entretenues, et que le portrait actuel est probablement bien pire que ce qui est connu. Ce constat, largement partagé, s'inscrit dans une dynamique où les exigences réglementaires et les attentes citoyennes ne cessent de croître, sans que les capacités financières suivent nécessairement. De plus, certains intervenants ont souligné le report de programmes comme PRIMEAU, accentuant les besoins d'investissement.

Un intervenant a souligné que le respect des nouvelles OGAT (orientations gouvernementales en aménagement du territoire) « amènera des villes à augmenter leur capacité en infrastructure pour appuyer le niveau de développement », ce qui aura pour effet d'augmenter la pression sur le financement municipal. Plusieurs participants ont également souligné que les municipalités ne reçoivent pas une part suffisante des fonds publics dédiés à l'adaptation aux changements climatiques. Alors qu'elles sont en première ligne pour répondre aux impacts concrets comme les inondations et la résilience des infrastructures, leur accès aux enveloppes provinciales et fédérales demeure limité, ce qui compromet leur capacité à planifier et à intervenir efficacement.

Un autre consensus s'est dégagé autour de la simultanéité des investissements en infrastructures par les différents ordres de gouvernement. Un participant a noté que « tout le monde veut construire en même temps, le fédéral, le Québec, les municipalités, Hydro-Québec, et ça peut avoir un effet macroéconomique ». Cette dynamique soulève la question de la coordination intergouvernementale. Un intervenant a évoqué l'exemple des pays scandinaves, où une planification sur 40 ans permet d'éviter les goulots d'étranglement.

Certains participants ont proposé que les municipalités fassent leur part en adoptant une approche régulatrice. Cela pourrait prendre la forme d'une obligation de consacrer un pourcentage des taxes foncières à l'entretien des infrastructures et à la constitution de réserves dédiées. Une meilleure communication des réserves à la population serait également à mettre de l'avant, pour éviter que ce soit perçu comme un excès de taxation.

Cette proposition vise à assurer une planification financière plus rigoureuse et à éviter le sous-financement chronique des actifs municipaux. Certains intervenants ont évoqué l'exemple de municipalités qui augmentent volontairement leur taxe foncière d'un point de pourcentage au-delà des besoins immédiats, afin de constituer un fonds dédié aux infrastructures. Cette approche, bien qu'exigeante sur le plan politique, a été comparée à un « Fonds des générations » municipal. Elle illustre l'importance d'un effort de communication et de valorisation autour des choix budgétaires à long terme.

Les défis spécifiques aux « villes de région » ont également été abordés. Ces municipalités, souvent de taille moyenne, doivent fournir des infrastructures aux petites municipalités environnantes, sans nécessairement bénéficier d'un financement proportionnel. Cette situation crée des tensions et des déséquilibres dans la répartition des charges.

Enfin, les coûts associés aux normes gouvernementales ont été dénoncés comme un facteur aggravant. Un intervenant a illustré cette réalité avec une formule frappante : « Mes cols bleus sont habillés comme Tchernobyl après l'accident » en référence aux exigences liées à la gestion de certaines matières qui alourdissent considérablement les coûts des travaux municipaux.

3.1.1. Plan québécois des infrastructures (PQI)

La part consacrée aux infrastructures municipales dans le Plan québécois des infrastructures (PQI) a diminué au cours des dernières années, alors que celle relative aux autres infrastructures a augmenté. Cette évolution a été dénoncée comme une forme de désengagement implicite du gouvernement provincial.

La part consacrée au municipal dans le PQI est passée de 7,5 à 7 milliards en cinq ans dans le PQI. En termes relatifs, le poids du financement des infrastructures municipales a diminué alors que toutes les autres infrastructures ont augmenté. Des déséquilibres interrégionaux à l'intérieur du PQI ont également été soulignés par des intervenants.

Il a été souligné que ces investissements génèrent automatiquement des revenus additionnels pour les gouvernements supérieurs, notamment en raison du remboursement partiel de la TVQ et des retombées économiques, sans bénéficier aux municipalités de façon équivalente. Cette asymétrie accentue les pressions financières locales, même si l'amélioration des infrastructures peut, à terme, soutenir le développement et les revenus municipaux.

3.1.2. Transferts

Les effets macroéconomiques des programmes d'infrastructures ont été questionnés, notamment en ce qui concerne leur potentiel inflationniste. L'ouverture simultanée de plusieurs programmes peut créer une pression sur les coûts, en particulier dans un contexte de rareté de main-d'œuvre et de matériaux. Un intervenant a critiqué les

programmes actuels en affirmant qu'ils « sont fondamentalement pervers du point de vue de l'allocation des fonds entre les nouvelles infrastructures et le maintien des actifs existants.

Au-delà de cette critique, plusieurs intervenants ont remis en question la structure même des programmes de transferts. La tendance du gouvernement à fragmenter les enveloppes, comme dans le cas du PAFIR, en une multitude de petits projets, nuit à la réalisation d'initiatives structurantes. Il a également été souligné que la structure de ces programmes oriente souvent les investissements vers les priorités du gouvernement du Québec, plutôt que vers celles identifiées localement par les municipalités.

De plus, les exigences de reddition de comptes sont jugées excessives, dans certains programmes de la SHQ, les frais d'audit peuvent représenter jusqu'à 50 % de la subvention reçue. Même le Programme de transfert pour les infrastructures d'eau et collectives du Québec (TECQ), bien qu'apprécié pour sa stabilité, fait l'objet d'audits rigoureux qui mobilisent des ressources importantes.

Un consensus s'est tout de même dégagé sur la qualité du TECQ, considéré comme le seul programme stable et prévisible dans le temps. Contrairement à d'autres enveloppes plus ponctuelles ou conditionnelles, le TECQ offre une prévisibilité budgétaire appréciable. Certains ont salué sa bonification, notamment en ce qui concerne l'incitatif pour les municipalités à mieux connaître l'état de leurs infrastructures. Une piste évoquée serait d'intégrer une quote-part du Plan québécois des infrastructures (PQI) au TECQ, répartie selon la population, afin d'assurer une prévisibilité accrue et un meilleur arrimage aux besoins locaux.

Également, plusieurs intervenants ont souligné que les programmes actuels manquent de prévisibilité et d'équité. Il a été jugé anormal que de grandes villes reçoivent aussi peu que 25 000 \$ dans certains programmes, malgré des besoins importants. Pour remédier à ces déséquilibres, des pistes ont été évoquées, telles que l'adoption d'une clé de répartition plus transparente et prévisible annuellement.

Finalement, l'accès aux fonds fédéraux a été décrit comme particulièrement difficile, en raison d'incertitudes sur les critères, de délais importants et d'une complexité administrative qui freine leur mobilisation efficace.

3.2. Transport collectif

Le financement du transport collectif a été identifié comme un enjeu majeur pour les municipalités dans les années à venir. Bien que le temps ait manqué pour en discuter en profondeur, plusieurs éléments ont été soulevés dans les deux panels.

Lors du panel du 28 août, regroupant des élus et des administrateurs municipaux, des préoccupations ont été exprimées quant à l'équité entre les petites et les grandes villes. Des exemples ont été évoqués concernant le manque de reconnaissance des services

régionaux et les difficultés associées à la création de régies régionales de transport. Ces obstacles nuisent à la mise en place de solutions coordonnées et adaptées aux réalités territoriales.

Lors du panel du 11 septembre, le déficit de financement du transport collectif a été abordé de manière plus directe. Un intervenant a souligné l'impact disproportionné pour Montréal : « Le transport en commun, 70 % de tout ça, c'est Montréal. Quand on dit qu'on ne s'occupe pas du transport en commun, c'est-à-dire qu'on ne s'occupe pas de Montréal. » Le sous-financement du transport collectif dans la métropole est perçu comme un symptôme d'un désengagement plus large envers les infrastructures urbaines.

Dans les deux panels, la nécessité de taxer les générateurs de déplacement a été évoquée comme une piste de solution. Cette approche vise à responsabiliser les acteurs économiques qui contribuent à la congestion et à la pression sur les réseaux de transport.

Par ailleurs, la question de la densification près des infrastructures existantes a été soulevée comme un levier d'optimisation. La captation de la valeur foncière générée par les investissements publics pourrait servir à financer les infrastructures de transport, mais cette stratégie comporte des risques pour l'abordabilité. L'accumulation de redevances peut en effet nuire à l'accès au logement, en particulier pour les ménages à revenu modeste.

3.3. Logement

Des intervenants ont soulevé que créer des logements représente un coût important pour les municipalités, tant en matière d'infrastructures que de soutien direct aux projets. Cette réalité financière a été abordée dans les deux panels, notamment dans un contexte où les responsabilités locales en matière de logement s'intensifient. Plusieurs ont souligné que les contributions municipales aux projets de logement social ont fortement augmenté, passant de 35 000 \$ à près de 70 000 \$ par unité en raison des changements dans les programmes.

La question du logement a aussi été abordée sous l'angle des redevances de développement. Ces redevances, bien qu'elles constituent un outil important pour le financement des infrastructures municipales, soulèvent des préoccupations quant à leur impact sur l'abordabilité du logement. Lors du panel du 11 septembre, un consensus s'est dégagé sur leur pertinence comme mécanisme de financement, puisqu'elles permettent aux municipalités de récupérer une partie des coûts liés à l'urbanisation et à l'extension des services publics. Toutefois, plusieurs intervenants ont mis en garde contre les effets potentiellement négatifs sur le coût des unités résidentielles, particulièrement dans un contexte de crise du logement. Un participant a souligné que « malgré tout, la situation québécoise avec des redevances à un maximum de 15 000 \$ par porte est incomparable à la situation ontarienne ou britanno-colombienne », relativisant ainsi les inquiétudes en matière d'abordabilité.

Les discussions ont également mis en lumière la nécessité d'une approche nuancée, tenant compte des réalités locales et des dynamiques du marché immobilier. Si les redevances de développement sont appelées à jouer un rôle croissant dans le financement municipal, leur mise en œuvre devra être accompagnée de mécanismes d'évaluation et d'ajustement pour éviter qu'elles ne deviennent un frein à la construction de logements abordables. Plusieurs intervenants du panel du 28 août ont d'ailleurs souligné que ces nouveaux pouvoirs, bien que prometteurs sur le plan théorique, sont difficilement applicables dans le contexte actuel.

Par ailleurs, des outils comme la taxe sur les logements vacants ont été jugés peu adaptés, voire inapplicables, même dans les grandes villes. Cette mesure, bien qu'évoquée comme levier potentiel, se heurte à des défis techniques et juridiques importants. Ces limites illustrent les tensions entre les ambitions fiscales et les contraintes opérationnelles dans le domaine du logement.

4. Revendications historiques du monde municipal

Certaines revendications du monde municipal, bien que largement connues et faisant l'objet d'un consensus, ont été brièvement évoquées lors des panels sans susciter de débats approfondis. Leur mention témoigne néanmoins de leur persistance dans les préoccupations des élus et des administrateurs municipaux.

Le défi réside probablement moins dans leur contenu que dans l'angle sous lequel elles sont abordées, ces revendications demeurent toujours pertinentes dans le contexte actuel.

Parmi ces revendications, les suivantes ont été particulièrement soulignées :

- **Le paiement tenant lieu de taxes et les paiements en remplacement d'impôt (PERI) fédéral** : Ces mécanismes, jugés insuffisants, ont aussi été décrits comme contribuant à une érosion structurelle des revenus municipaux, la croissance plus lente de la valeur des immeubles gouvernementaux entraînant, à chaque rôle d'évaluation, une diminution mécanique des paiements versés.
- **Le remboursement partiel de la TVQ** : Le gouvernement du Québec rembourse actuellement seulement une partie de la taxe de vente payée par les municipalités. Plusieurs intervenants ont réitéré la demande d'un remboursement intégral.
- **Plafond de taxation non résidentielle** : Certains intervenants ont suggéré de revoir le plafond applicable aux taux de taxation non résidentiels. Une fois ce plafond atteint, les marges de manœuvre fiscales des municipalités se réduisent, ce qui peut entraîner des ajustements sur d'autres catégories de contribuables. Une révision permettrait de mieux refléter les réalités locales et d'éviter des transferts fiscaux non souhaités.
- **Revoir certaines exemptions fiscales** : Des intervenants ont suggéré de réexaminer les exemptions prévues dans la *Loi sur la fiscalité municipale*, notamment celles accordées aux propriétés religieuses, afin d'assurer une meilleure équité fiscale. Cette question a également été abordée sous l'angle de l'aménagement du territoire, plusieurs exemptions s'appliquant à des terrains stratégiques qui pourraient autrement contribuer davantage à l'assiette foncière, notamment en contextes industriel ou commercial.
- **Comblent les échappatoires dans les droits de mutation** : Plusieurs intervenants ont suggéré de revoir les règles entourant les transferts de propriété entre sociétés par actions et les développements sur terrains vacants, afin de mieux capter les revenus et éviter les contournements du régime actuel.

Bien que ces revendications n'aient pas été au cœur des échanges, leur récurrence dans les discussions témoigne de leur importance. Elles constituent des irritants persistants dans les relations intergouvernementales.

5. Hétérogénéité de la capacité fiscale

La question de l'hétérogénéité de la capacité fiscale entre les municipalités a été soulevée à plusieurs reprises, notamment en lien avec les programmes de transferts et les mécanismes de péréquation. Toutefois, peu de consensus ont émergé sur les solutions à privilégier, témoignant de la complexité du sujet.

Plusieurs intervenants ont souligné que la protection de l'environnement, bien qu'essentielle, implique un coût de renonciation qui peut réduire la capacité fiscale future des municipalités. Ce constat appelle à une réflexion sur les compensations possibles et sur l'intégration des enjeux environnementaux dans les mécanismes de financement.

La question des fusions municipales a également été abordée. Certains participants ont estimé que « le milieu municipal serait mûr pour une autre ronde de fusions », principalement en ce qui concerne les petites municipalités. Toutefois, il a été précisé que les regroupements ne devraient pas être pénalisés par les paramètres des programmes de transferts, ce qui est parfois le cas actuellement.

Des critiques ont été formulées à l'égard de la structure des programmes existants. Un intervenant affirmait que « certaines petites municipalités ne savent plus quoi faire avec l'argent du TECQ alors que les municipalités de moyenne taille n'arrivent même pas à faire financer des éléments prioritaires », illustrant un déséquilibre potentiel dans l'allocation des ressources.

Les discussions ont également mis en lumière des dynamiques locales qui accentuent les écarts de capacité fiscale. Certaines municipalités, ayant développé un parc industriel important tout en limitant le résidentiel, bénéficient d'une assiette fiscale plus rentable et de coûts de services moindres, ce qui peut décourager le développement résidentiel. D'autres, avec un taux de taxation très faible et une absence d'endettement, maximisent leur accès aux subventions, amenant des intervenants à s'interroger si on ne devrait pas réserver davantage les subventions aux municipalités ayant moins de marge de manœuvre.

Paradoxalement, les municipalités qui planifient rigoureusement peuvent être pénalisées. Si elles disposent de surplus, elles doivent parfois les épuiser avant d'avoir accès à certaines aides, alors que celles qui gèrent moins efficacement peuvent bénéficier plus facilement de soutien. Certains ont aussi évoqué des retards ou des avances historiques dans le développement municipal, parfois devenus structurels, et pour lesquels aucune solution claire n'existe.

Enfin, le cadre institutionnel, avec des élections aux quatre ans et des responsabilités imposées sans toujours être choisies, limite l'espace de créativité des municipalités. Des pressions politiques, comme les interventions publiques du premier ministre ont été perçues comme des contraintes supplémentaires dans un environnement déjà complexe.

Le programme de péréquation a été jugé insuffisant pour compenser pleinement l'hétérogénéité des capacités fiscales. Néanmoins, certains ont reconnu que la structure des programmes, qui permet à certaines petites municipalités de ne payer que 5 % du coût des infrastructures alors que d'autres doivent en assumer nettement plus, constitue une forme de péréquation implicite.

Enfin, un participant a proposé de dépasser le cadre de l'autonomie municipale pour envisager une « forme d'interdépendance ou d'autonomie raisonnée », soulignant que la solidarité régionale et la coordination intermunicipale pourraient offrir des solutions plus durables aux disparités fiscales.

Conclusion

Les panels d'experts tenus les 28 août et 11 septembre 2025 ont permis de broser un portrait détaillé des enjeux liés à la fiscalité municipale au Québec. Les échanges ont mis en évidence la solidité de l'impôt foncier comme assiette principale du financement municipal, tout en soulevant des préoccupations liées à son équité, à sa visibilité et à ses effets sur l'aménagement du territoire.

Les discussions ont également porté sur les autres leviers fiscaux disponibles, notamment les pouvoirs issus des récentes réformes législatives, les mécanismes de tarification, et les propositions de nouveaux prélèvements. Ces outils, bien que prometteurs, sont confrontés à des contraintes techniques, juridiques et politiques.

Du côté des dépenses, les infrastructures, le transport collectif et le logement ont été identifiés comme des domaines prioritaires, nécessitant une coordination accrue entre les ordres de gouvernement et une planification financière adaptée.

Enfin, les revendications historiques du monde municipal et les disparités de capacité fiscale entre les municipalités ont été abordées comme des éléments structurants du débat, appelant à une réflexion sur les mécanismes de péréquation et sur l'interdépendance territoriale.