

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

Constats et perspectives :
Solidifier la base pour avoir les moyens d'agir

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). À la demande de l'UMQ, les deux auteurs ont pris une part active au Chantier sur la fiscalité municipale, en organisant notamment des panels, en procédant à un sondage et en discutant avec des caucus d'affinités (voir le mandat pour plus de détails). Enfin, la CFFP remercie de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

TABLE DES MATIÈRES

Principaux constats	4
PARTIE I – Résumé de la démarche	6
1. Mandat.....	6
2. Panels d’experts	7
3. Sondage	8
4. Caucus d’affinités	8
5. Rencontres additionnelles	9
6. Rapport.....	9
PARTIE II – Contexte	10
7. Repères historiques	10
8. Situation des finances publiques.....	13
9. Portrait comparé des recettes fiscales	18
10. Portrait des municipalités québécoises	25
PARTIE III – Revenus autonomes des municipalités	29
11. Impôts fonciers	29
12. Tarification	47
13. Diversification des revenus fiscaux	53
14. Capacité fiscale	60
PARTIE IV – Contribution des gouvernements	64
15. Transferts.....	64
16. Infrastructures.....	68
Synthèse des constats et des réflexions.....	77

LISTE DES FIGURES

Figure 8-1	Solde budgétaire fédéral, 2025-2026 à 2030-2031, en milliards de dollars	14
Figure 8-2	Évolution de la dette fédérale de 2024-2025 à 2030-2031, en milliards de dollars	14
Figure 8-3	Solde budgétaire du Québec de 2025-2026 à 2030-2031 (au sens de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>), en milliards de dollars	15
Figure 8-4	Solde budgétaire du Québec 2025-2026 sur la base des comptes publics (au sens de la <i>Loi sur l'équilibre budgétaire</i>), en pourcentage du PIB	17
Figure 8-5	Dette nette comparée au 31 mars 2026, en pourcentage du PIB	18
Figure 9-1	Taux de pression fiscale des administrations locales, économies avancées de l'OCDE et Québec, 2024, en pourcentage du PIB	19
Figure 9-2	Taux de pression fiscale des administrations locales, pays anglo-saxons (A), fédérations (B) et Québec, 2024, en pourcentage du PIB	20
Figure 9-3	Évolution du taux de pression fiscale des administrations locales au Québec, en pourcentage du PIB	21
Figure 9-4	Structure fiscale des administrations locales, économies avancées de l'OCDE et Québec, 2024, en pourcentage du PIB	22
Figure 9-5	Poids des impôts fonciers par administrations publiques, économies avancées de l'OCDE et Québec, 2024, en pourcentage du PIB	23
Figure 9-6	Poids et répartition par administrations publiques des droits de mutations immobilières, pays anglo-saxons (A), fédérations (B) et Québec, 2024, en pourcentage du PIB	24
Figure 11-1	Poids des impôts fonciers en % du PIB en 2024 et évolution depuis 10 ans	30
Figure 11-2	Évolution du poids des impôts fonciers, en pourcentage du PIB.....	30
Figure 11-3	Évolution des recettes de l'impôt foncier scolaire avec et sans réformes et limitations, en millions de dollars.....	33
Figure 11-4	Évolution de différentes sources de recettes fiscales et de l'inflation, 2019, sur la base d'un indice 100.....	34
Figure 12-1	Mode de financement selon la nature des biens ou services	48
Figure 12-2	Matières résiduelles éliminées par habitant Québec, 2002-2022, kilogrammes par habitant	50
Figure 12-3	Évolution des quantités de matières à éliminer entre 2021 et 2041, kilogrammes par habitant selon le MELCC.....	50
Figure 16-1	Projection de 2026 à 2036 du DMA des infrastructures d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations selon la croissance des coûts annuels de 3,5 %, 5,5 % et 7,5 %, en milliards de dollars	74

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 8-1	Taux de croissance annuel moyen des dépenses par portefeuille de 2025-2026 à 2027-2028, en pourcentage.....	16
Tableau 10-1	Municipalités locales selon la taille de la population, 2026	25
Tableau 10-2	Répartition des revenus des municipalités locales, 2024, en dollars et en pourcentage.....	26
Tableau 10-3	Évolution des revenus des municipalités locales, 2015 à 2024, en pourcentage	26
Tableau 11-1	Avantages de l'impôt foncier.....	29
Tableau 11-2	Évolution des recettes des gouvernements fédéral, du Québec et des impôts fonciers municipaux	31
Tableau 11-3	Évolution des bases fiscales.....	32
Tableau 11-4	Dépenses moyennes des ménages au Canada – propriétaire occupant, 2023.....	39
Tableau 11-5	Principales caractéristiques des programmes de paiement différé des taxes foncières	42
Tableau 11-6	Sondage - Plafonnement de la hausse de l'impôt foncier.....	46
Tableau 11-7	Sondage - Initiatives pour améliorer la communication en lien avec la taxe foncière	46
Tableau 11-8	Sondage - Suffisance des recettes de la taxe foncière pour répondre aux besoins futurs.....	47
Tableau 12-1	Avantages et limites de la tarification.....	49
Tableau 12-2	Sondage - Recours envisagé à la tarification	52
Tableau 12-3	Sondage - Obstacles spécifiques à recourir à la tarification	53
Tableau 13-1	Sondage - Atteinte d'objectifs liés aux nouveaux pouvoirs fiscaux	55
Tableau 13-2	Sondage - Obstacles aux nouveaux pouvoirs fiscaux	57
Tableau 13-3	Sondage - Initiatives au soutien de l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux	58
Tableau 15-1	Dépense fiscale associée au remboursement partiel de la TVQ aux municipalités pour le gouvernement du Québec	67
Tableau 16-1	Évolution du Plan québécois des infrastructures, en millions de dollars et en pourcentage.....	70
Tableau 16-2	DMA figurant au PQI 2026-2036 (en millions \$)	72
Tableau 16-3	Évolution des DMA et des actifs des infrastructures d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations (en milliards de \$ et en pourcentage).....	73
Tableau 16-4	Sondage - Portrait du déficit de maintien des actifs.....	75
Tableau 16-5	Sondage – Hausse de la taxe foncière pour constituer un fonds dédié aux infrastructures	75
Tableau 16-6	Sondage – Disposition à augmenter la taxe foncière de 1 % pour financer un fonds dédié aux infrastructures si le gouvernement du Québec effectuait un transfert équivalent	76

Principaux constats

D'entrée de jeu, nous tenons à souligner la collaboration pleine et entière de l'ensemble des acteurs du monde municipal sollicités au cours de la démarche. S'il y a un consensus qui se dégage des échanges, c'est bien celui-ci : toutes les personnes rencontrées ont à cœur le monde municipal et souhaitent contribuer à son renforcement.

Il y a un an, l'UMQ lançait un chantier pour faire évoluer la fiscalité municipale dans lequel elle nous confiait le mandat d'examiner les enjeux sous un angle renouvelé. Pour ancrer notre démarche dans la réalité des acteurs municipaux, nous l'avons articulée principalement autour de panels d'experts, d'un sondage auprès des municipalités et de rencontres avec les représentants de villes représentatives de la diversité municipale.

Après un an de réflexion liée à ce chantier, certains constats apparaissent comme incontournables. En voici cinq.

Le premier touche l'impôt foncier. Sans être parfait, cet impôt demeure un bon impôt ; il constitue aujourd'hui l'assiette centrale dont disposent les municipalités et il le restera dans l'avenir prévisible. Or, nos travaux montrent qu'il a été sous-utilisé, comme en témoigne notamment la baisse de la part relative des revenus municipaux dans l'ensemble des revenus des administrations publiques au Québec. Cela peut sembler évident, mais les municipalités doivent prélever des revenus à la hauteur des dépenses qu'elles assument, en se questionnant, bien entendu, sur le bien-fondé et l'efficience de ces dépenses, plutôt que de se fixer des barrières psychologiques. La plus fréquente est la limitation de l'évolution des taxes foncières à l'inflation, une contrainte que ni les gouvernements fédéral ni celui du Québec ne s'imposent.

Le deuxième constat concerne les revendications fiscales du monde municipal. Elles se sont beaucoup concentrées, au cours des dernières décennies, autour de la diversification des revenus. Or, il est rapidement apparu que cette notion ne recouvre pas la même réalité pour tous. Dans une majorité de cas, elle renvoie davantage à une attente de bonification des transferts gouvernementaux qu'à une volonté de diversifier les revenus autonomes des municipalités. Même s'il est clair qu'un dialogue doit se tenir entre Québec et les municipalités afin notamment de clarifier certaines responsabilités importantes et le financement qui devrait leur être associé, le contexte actuel des finances publiques conduit à aborder avec modération le fait de simplement demander plus d'argent.

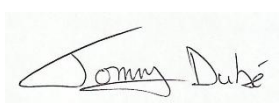
Un troisième constat cible la diversification des revenus fiscaux. Aucun consensus clair ne s'est dégagé quant à l'ampleur du potentiel fiscal des pouvoirs qui ont été accordés aux municipalités au cours de la dernière décennie. Plusieurs sont d'avis que les

municipalités n'ont pas encore exploité le plein potentiel de ces pouvoirs et d'autres croient qu'il ne s'agit que de nouvelles sources de revenus limitées. S'il y a des améliorations possibles au cadre fiscal, et plusieurs ont été soulignées par les intervenants, il n'y a pas de solution facile pour générer des revenus importants. Notre principal constat est que les municipalités ont besoin de temps et d'expertise pour leur permettre d'aller plus loin avec les pouvoirs qui leur ont été dévolus. La diversification demeure pertinente, mais elle peut prendre du temps à se mettre en place et il apparaît mal avisé de chercher à développer trop rapidement de nouvelles sources de revenus afin de combler un manque à gagner découlant d'une sous-utilisation de l'impôt foncier. Une mesure mal ficelée peut avoir des impacts non seulement sur la municipalité qui la met en place, mais également sur toutes celles qui envisageaient le faire.

Le quatrième constat vise les transferts gouvernementaux. À enveloppe égale, il serait certainement possible de faire davantage et de faire mieux. Le constat principal qui se dégage est qu'il y a trop de programmes, et pas assez de flexibilité ni de prévisibilité. Cela entraîne une série de conséquences contre-productives et nuit sérieusement à l'autonomie municipale. Les exemples de municipalités qui ont eu à prioriser certains projets au détriment d'autres projets pourtant prioritaires pour ne pas laisser d'argent sur la table ont été trop nombreux.

Le cinquième constat porte sur les infrastructures. Reconnaissons que les municipalités font face à de nombreux défis : logement, transport collectif, adaptation aux changements climatiques, itinérance, pour n'en nommer que quelques-uns. Tous sont importants et exigent davantage de clarté et de prévisibilité quant au partage des responsabilités et au financement, dans les échanges entre Québec et les municipalités. Toutefois, un enjeu est ressorti nettement du lot dans la démarche et fait consensus, toutes tailles de municipalités confondues : les infrastructures. Cet enjeu s'impose d'ailleurs dans l'ensemble du discours politique québécois depuis quelques années. Certes, les municipalités doivent faire leur part, mais Québec doit également jouer un rôle central pour permettre le maintien et la réfection des infrastructures municipales. La diminution de la part relative du Plan québécois des infrastructures (PQI) consacrée spécifiquement aux municipalités n'apparaît pas compatible avec l'ampleur des défis auxquels elles font face.

À la lumière de ces constats, une base fragilisée ne constitue pas un socle idéal pour proposer un éventail de nouvelles solutions, aussi innovantes puissent-elles être. Il est apparu clair que les municipalités doivent solidifier la base pour avoir les moyens d'agir.



Tommy Gagné-Dubé



Luc Godbout

PARTIE I – Résumé de la démarche²

Cette partie décrit les travaux réalisés dans le cadre du chantier sur la fiscalité municipale par les auteurs du rapport. Elle présente les différentes étapes (panels d'experts, sondage, rencontres des caucus d'affinités et entretiens ciblés) ainsi que leur contribution respective à la compréhension des enjeux analysés dans le rapport.

1. Mandat

Lors des Assises 2025³, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) a lancé un chantier visant à faire évoluer la fiscalité municipale. Elle a confié à Luc Godbout et Tommy Gagné-Dubé la direction scientifique du chantier, avec le mandat d'élaborer une approche permettant d'examiner les enjeux sous un angle renouvelé et de faire émerger des propositions réalistes.

La démarche s'appuie en partie sur un exercice mené en 2021 par la Chaire en fiscalité et en finances publiques (CFFP), dans le cadre duquel des panels d'experts avaient été mobilisés pour analyser les règles budgétaires du Québec⁴. Inspirés par ce format, les chercheurs ont construit une séquence de travaux visant à mieux comprendre les enjeux vécus par les municipalités, à préciser les constats préliminaires et à éclairer certains aspects techniques au besoin.

Deux panels d'experts ont d'abord été tenus. Réunissant des élus municipaux, des administrateurs ainsi que des spécialistes issus de différents milieux, ces panels ont permis de baliser les thèmes centraux à analyser et de dégager un ensemble d'observations structurantes pour la suite des travaux.

Un sondage a ensuite été mené auprès des municipalités membres de l'UMQ. Les nombreuses questions ouvertes ont permis de documenter des pratiques variées, de recueillir des exemples précis et d'élargir certains constats formulés lors des panels. Malgré une période de réponse courte, 156 personnes ont participé, ce qui a permis d'obtenir un panorama représentatif des enjeux soulevés.

Les constats issus de ces premières étapes ont par la suite été examinés au sein des caucus d'affinités de l'UMQ, ce qui a permis d'intégrer les réalités propres à chacune des catégories de municipalités. Ces échanges ont enrichi l'analyse en mettant en lumière des situations et contraintes spécifiques.

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

³ Union des municipalités du Québec, Guillaume Tremblay lance un vaste chantier sur la fiscalité municipale, 15 mai 2025, <https://umq.qc.ca/publication/quillaume-tremblay-lance-un-vaste-chantier-sur-la-fiscalite-municipale/>

⁴ Collectif (2021), Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts, Regard CFFP n° R2021/15, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p.

Enfin, des rencontres ciblées avec des municipalités et des experts ont permis d'approfondir questions techniques particulières et de clarifier certains éléments soulevés aux autres étapes de la démarche.

2. Panels d'experts

Les panels d'experts ont constitué la première étape du chantier. Ils ont réuni 36 participants provenant de milieux variés, incluant des élus municipaux, des directeurs généraux et des directeurs des finances, des responsables de l'évaluation, des spécialistes en finances publiques, des chercheurs universitaires et des praticiens du secteur privé. Au total, près d'une soixantaine de personnes expertes avaient été sollicitées, permettant de former un groupe représentatif de la diversité des réalités municipales et des expertises pertinentes en matière de fiscalité municipale.

Deux panels distincts ont été organisés. Le panel du 28 août 2025 regroupait principalement des élus et des représentants de l'administration municipale, dont les échanges se sont appuyés sur l'expérience pratique et les contraintes rencontrées au quotidien. Le panel du 11 septembre 2025 rassemblait pour sa part des chercheurs, des consultants et des spécialistes du secteur privé, favorisant des échanges reposant davantage sur des analyses transversales et des comparaisons entre pratiques.

Le format retenu reposait sur des tables rondes structurées en deux blocs :

- l'optimisation de la fiscalité dans le cadre actuel ;
- les pistes d'évolution à moyen et long terme.

Les échanges se déroulaient sous la règle du Chatham House, afin de favoriser des discussions ouvertes et sans attribution nominative. Les panels ont été animés et modérés par Luc Godbout et Tommy Gagné-Dubé.

Ce format a permis d'obtenir un premier portrait partagé des enjeux fiscaux municipaux, tout en faisant ressortir les points d'accord, les tensions et les zones d'incertitude. Parmi les thèmes récurrents figurent :

- les avantages de même que les limites de l'impôt foncier et ses répercussions sur l'aménagement du territoire ;
- les obstacles à l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux ;
- les pressions financières liées aux infrastructures, au transport collectif et au logement ;
- les impacts administratifs et réglementaires des programmes gouvernementaux ;
- la grande variabilité de la capacité fiscale entre municipalités.

Au-delà du diagnostic, les panels ont généré plusieurs pistes de réflexion, certaines de nature plus structurelle (par exemple, revoir certains paramètres fiscaux ou mécanismes de transferts), d'autres de nature plus opérationnelle (communication sur l'impôt foncier, amélioration des données, mutualisation de l'expertise). Ces contributions ont servi de fondement aux étapes suivantes de la démarche, en permettant de préciser les thèmes à approfondir et les questions nécessitant des éclairages additionnels. Une synthèse complète des échanges est publiée séparément⁵.

3. Sondage

Un sondage a été mené auprès des municipalités membres de l'UMQ du 10 au 22 décembre 2025. Malgré un contexte marqué par la préparation des budgets et l'arrivée de nouveaux conseils municipaux, 156 personnes y ont répondu, dont 51 élus, 54 fonctionnaires et 51 répondants non identifiés. Ce niveau de participation est significatif compte tenu de la courte période de réponse.

Le questionnaire combinait des questions fermées, permettant d'évaluer la prévalence de certains enjeux, et un nombre important de questions à réponses ouvertes visant à documenter des situations concrètes, à décrire les difficultés rencontrées et à faire émerger des nuances non identifiées lors des panels. Cette approche a permis de constituer un corpus riche et diversifié.

Le sondage a ainsi contribué à préciser et élargir certains constats issus des panels, tout en apportant des éclairages nouveaux sur la diversité des pratiques et des contraintes municipales. Il a également permis d'identifier des thèmes nécessitant un approfondissement et d'adapter la préparation des rencontres des caucus d'affinités afin de mieux refléter la variété des contextes territoriaux. Une analyse détaillée des résultats est publiée dans un document distinct⁶.

4. Caucus d'affinités

Cinq rencontres avec les caucus d'affinités de l'UMQ ont été tenues entre le 28 janvier et le 27 février 2026. Chaque rencontre comportait une présentation des constats préliminaires, suivie d'échanges avec les membres.

Ces discussions ont permis d'ajuster certains diagnostics, de mieux cerner les différences entre groupes de municipalités et de recueillir de nombreux exemples illustrant les défis fiscaux et budgétaires rencontrés sur le terrain. Elles ont également permis de replacer certains enjeux dans le contexte propre à chaque catégorie de municipalités, en tenant

⁵ Gagné-Dubé, T. et Godbout, L. (2026). Synthèse des panels d'experts. Document complémentaire au rapport Constats et perspectives : Solidifier la base pour avoir les moyens d'agir, UMQ, 11 mai 2026.

⁶ Gagné-Dubé, T. et Godbout, L. (2026). Synthèse du sondage auprès des municipalités. Document complémentaire au rapport Constats et perspectives : Solidifier la base pour avoir les moyens d'agir, UMQ, 11 mai 2026.

compte de leur taille, de leur croissance, de leur structure organisationnelle et de l'étendue de leurs responsabilités.

Une seconde partie des rencontres portait sur des propositions présentées par Monique Jérôme-Forget et Nicolas Marceau, coprésidents du chantier. Les échanges ont permis d'identifier les pistes perçues comme les plus prometteuses, celles soulevant davantage de préoccupations ainsi que les conditions jugées nécessaires à leur mise en œuvre. Ces discussions ont contribué à évaluer la réceptivité des différentes catégories de municipalités aux pistes envisagées et à préciser les facteurs susceptibles d'en faciliter ou d'en freiner l'application.

5. Rencontres additionnelles

En complément des autres étapes, une dizaine de rencontres supplémentaires ont été tenues avec des représentants municipaux et des experts. Elles visaient à approfondir certains aspects techniques, à clarifier des situations particulières et à valider certaines interprétations. Ces échanges ont permis d'apporter des éclairages spécialisés sur des enjeux plus pointus. Ils ont également servi à vérifier la pertinence de certaines pistes de réflexion en fonction des capacités et contraintes propres à certaines municipalités.

6. Rapport

Le rapport rassemble les analyses qui se dégagent de l'ensemble de ces travaux. Bien que la démarche couvre un large éventail de thèmes, le rapport met l'accent sur les constats les plus déterminants pour éclairer le contexte actuel et les réflexions du chantier. Certains sujets auraient pu faire l'objet d'analyses plus poussées, mais la portée du mandat et les délais imposés ont nécessité de cibler les éléments qui nous apparaissaient les plus fondamentaux.

PARTIE II – Contexte

Cette partie du rapport présente les éléments de contexte nécessaires pour situer et éclairer les constats qui seront discutés dans les parties subséquentes. Elle rassemble des repères historiques permettant de comprendre l'évolution du cadre fiscal municipal, ainsi qu'un portrait des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'ensemble des administrations publiques. Elle propose également des comparaisons utiles pour apprécier l'autonomie fiscale des municipalités québécoises, de même qu'un bref portrait de celles-ci.

7. Repères historiques

Cette section présente quelques jalons choisis de l'histoire de la fiscalité municipale québécoise qui nous apparaissent utiles pour mettre la table au rapport. Ils permettent de situer certains moments structurants par rapport à l'autonomie fiscale des municipalités, à la place de l'impôt foncier ainsi qu'à l'évolution des relations financières entre le gouvernement du Québec et le monde municipal.

Plusieurs travaux se sont déjà attardés de manière approfondie à l'évolution historique du cadre municipal et de ses modes de financement au Québec⁷. Ces analyses ont brossé un portrait détaillé des différentes étapes, des débats qui les ont accompagnées et des choix institutionnels qui en ont découlé.

Un retour sur le cadre constitutionnel s'impose néanmoins, dans la mesure où celui-ci continue de structurer de façon déterminante la répartition des pouvoirs fiscaux au Canada. La *Loi constitutionnelle de 1867* ne reconnaît aucun statut constitutionnel propre aux municipalités, lesquelles relèvent juridiquement des provinces⁸. Cette absence de reconnaissance formelle explique que les pouvoirs fiscaux municipaux ne découlent pas de la Constitution elle-même, mais des choix effectués par le gouvernement du Québec, qui définit l'étendue des responsabilités confiées aux municipalités et les outils fiscaux mis à leur disposition pour les assumer.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la grande majorité des travaux qui se sont penchés spécifiquement sur la question municipale en arrivent, d'une manière ou d'une autre, à la conclusion que les besoins des municipalités augmentent à un rythme soutenu, alors que l'évolution de leurs revenus apparaît plus limitée, ce qui contribue à une pression structurelle sur leurs finances.

Si la place centrale de l'impôt foncier dans le régime fiscal municipal n'a jamais été fondamentalement remise en question, plusieurs réflexions ont néanmoins porté, dès

⁷ Voir notamment : Annexe 2 « Historique de l'évolution du secteur public local », dans Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). Pacte 2000 : rapport. Ministère des Affaires municipales.; Chapitre 2 « Évolution des structures municipales : 1950-1986 », dans Rapport de la Commission d'études sur les municipalités, Union des municipalités du Québec.

⁸ *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., c. 3, art. 92 (8).

l'après-guerre, sur la possibilité de diversifier les sources de financement des administrations locales. La Commission Tremblay, dans un contexte où elle envisageait le rapatriement des principaux impôts à Québec, évoquait l'éventualité de confier aux municipalités certaines assiettes liées au revenu, à la consommation ou aux successions⁹. Quelques années plus tard, la Commission Bélanger proposait notamment le recours à une taxe de vente généralisée¹⁰. Dans les deux cas, on constatait la fragilité financière persistante du monde municipal¹¹.

La Conférence provinciale-municipale de 1975 a également soulevé la croissance de l'écart entre revenus et besoins municipaux. L'idée d'élargir l'assiette de l'impôt foncier y a été soulevée alors que la multiplication et la croissance des subventions y sont critiquées puisqu'elles contribuent à éroder l'autonomie locale en se substituant aux revenus autonomes¹².

La direction qui s'est imposée avec les réformes subséquentes a plutôt été de miser davantage sur l'impôt foncier comme base du financement municipal et de rappeler que l'autonomie administrative et politique ne peut être pleinement exercée sans une autonomie fiscale réelle. La réforme de 1980 s'accompagne d'ailleurs d'une affirmation de principe, à savoir qu'« il appartiendra à chaque collectivité locale de déterminer la nature et la qualité des services ainsi que les taxes requises pour les financer »¹³ tout en s'inscrivant dans un mouvement où plusieurs transferts inconditionnels sont abolis. La Commission des études sur les municipalités de l'UMQ (Commission Parizeau) insiste de son côté sur une idée centrale, soit que les sources essentielles de financement municipal devraient être d'origine locale¹⁴. Les travaux du Comité sur les pouvoirs des municipalités et des MRC de l'UMRCQ rappellent, pour leur part, qu'un transfert de responsabilités ne devrait pas se faire « à la pièce », mais selon un cadre de référence global, avec l'attribution de ressources financières adéquates lorsque de tels transferts sont effectués¹⁵.

Les années qui suivent sont marquées par un contexte de finances publiques plus difficiles. La Réforme Ryan (1992) vise, selon le gouvernement, à assurer « une

⁹ Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, *Rapport* (Rapport Tremblay), Québec, 1956, vol. 3, Tome 2 : Les problèmes municipaux et scolaires, p. 290.

¹⁰ Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport* (Rapport Bélanger), Québec, Imprimeur de la Reine, 1965, pp. 263-265.

¹¹ Par exemple, le rapport de la Commission Tremblay critique l'érosion des recettes fiscales municipales, qui sont passées de 5,9 % du produit national brut (PNB) en 1939 à 3,0 % en 1952, et réaffirme l'importance de l'impôt foncier comme « seul véritable impôt local ».

¹² Ministère des Affaires municipales, *Document de travail relatif à certaines considérations sur les finances municipales*, Conférence Québec-Municipalités, 1975.

¹³ Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). *Pacte 2000 : rapport*. Ministère des Affaires municipales, p. 60.

¹⁴ Dans cette perspective, les taxes foncières, les taxes de service et la tarification sont présentées comme devant demeurer les principales sources de financement des municipalités.

¹⁵ Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). *Pacte 2000 : rapport*. Ministère des Affaires municipales, p. 391.

correspondance plus adéquate entre la décision d'engager des dépenses et la responsabilité de prélever des recettes pour en assurer le financement »¹⁶. Sur le plan fiscal, cela se traduit par une réforme du régime de la taxe d'affaires, la création d'une surtaxe sur les immeubles non résidentiels, l'introduction d'un droit d'immatriculation de 30\$ pour financer le transport en commun ainsi que l'augmentation et la généralisation obligatoire des droits de mutation immobilière. Néanmoins, les analyses effectuées subséquemment montrent une augmentation des responsabilités municipales.

Quelques années plus tard, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics (Commission d'Amours) consacre un chapitre spécifique à la fiscalité du secteur local et confirme que la diversification des revenus municipaux n'est pas à l'agenda. Tout en reconnaissant les enjeux liés à la structure des revenus municipaux, la Commission conclut que compte tenu de l'état des finances publiques du gouvernement du Québec, « le partage des taxes à la consommation avec les municipalités ne constitue pas une avenue réaliste à court terme puisque les marges de manœuvre du gouvernement central sont jugées insuffisantes pour permettre un tel transfert de sources de revenus sans créer de déséquilibres supplémentaires »¹⁷.

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, mise sur pied à la fin des années 1990, représente la dernière grande réflexion globale consacrée spécifiquement au financement et à la fiscalité municipale au Québec. Sa création s'inscrivait « dans le contexte de la crise des finances publiques qui s'est développée au cours de la [précédente] décennie »¹⁸. Son rapport final reprend des thèmes récurrents. Il réaffirme le rôle structurant de l'impôt foncier comme pilier du financement local tout en plaidant pour une plus grande prévisibilité, une meilleure adéquation entre responsabilités et ressources, et une réduction de la dépendance à des transferts dont les paramètres échappent largement au contrôle municipal.

Depuis 2000, les pactes fiscaux successifs puis le partenariat entre le gouvernement du Québec et les gouvernements de proximité ont surtout porté sur les transferts¹⁹. Néanmoins, à défaut de réforme majeure, des changements successifs ont été apportés à la fiscalité municipale pendant la période.

D'abord, plusieurs modifications ont été effectuées pour donner plus de flexibilité aux municipalités dans la paramétrisation des impôts fonciers. Par exemple, elles ont maintenant accès à un régime d'impôt à taux varié²⁰, elles peuvent établir des sous-

¹⁶ Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). Pacte 2000 : rapport. Ministère des Affaires municipales, p. 392

¹⁷ Commission sur la fiscalité et le financement des services publics (1996). Ensemble pour un Québec responsable : rapport, p. 105.

¹⁸ Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. (1999). Pacte 2000 : rapport. Ministère des Affaires municipales, p. 1.

¹⁹ Notamment le transfert de la croissance d'un point de TVQ introduit dans le cadre du Partenariat 2020-2024 entre le gouvernement du Québec et les municipalités.

²⁰ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, sanctionnée le 20 décembre 2001.

catégories d'immeubles résidentiels dans la catégorie résiduelle et même diviser leur territoire en secteurs aux fins de la taxe foncière générale²¹.

De nouveaux pouvoirs fiscaux ont également été accordés aux municipalités, notamment les redevances sur les carrières et sablières²², les redevances de développement²³, le pouvoir général de taxation (PGT) ainsi que le pouvoir général de redevances réglementaires (PGRR)²⁴ ainsi que la taxe sur les logements vacants ou sous-utilisés et la taxe sur l'immatriculation²⁵. Le PGT et le PGRR ont la particularité de prévoir ce que les municipalités ne peuvent pas taxer plutôt que de prévoir ce que les municipalités peuvent taxer. Bien que la liste d'interdictions soit longue, il s'agit d'un renversement de logique qui laisse tout de même place à une certaine innovation fiscale.

8. Situation des finances publiques

Depuis la crise de la pandémie de COVID-19, tant le gouvernement fédéral que celui du Québec se retrouvent en situation déficitaire.

8.1. Fédéral

L'évolution économique et les diverses initiatives du gouvernement fédéral, tant du côté des revenus que des dépenses, ont fait en sorte que les déficits prévus apparaissent plus importants que ceux escomptés à l'automne 2024. Du côté des initiatives, uniquement du Budget de l'automne 2025, ce sont 89,7 milliards de \$ qui s'ajoutent de 2025-2026 à 2029-2030 et la mise à jour économique du printemps 2026 vient ajouter 37,5 milliards d'initiatives sur 6 ans.

La figure 8-1 permet de constater la taille des déficits en milliards de \$.

Depuis le retour à l'équilibre budgétaire du milieu des années 2010, des déficits sont enregistrés. Initialement, ils avaient été effectués de manière volontaire par le gouvernement, qui prévoyait alors un retour progressif à l'équilibre budgétaire. Évidemment, le solde a été affecté négativement par la crise pandémique. Plus récemment, le solde budgétaire a été affecté par les effets des perturbations du commerce mondial. Le déficit a été haussé en 2025-2026 par rapport à 2024-2025, mais par la suite les déficits diminuent progressivement de près de 67 milliards de \$ en 2025-2026 à 53 milliards de \$ à 2030-2031.

²¹ *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, sanctionnée le 8 décembre 2023.

²² *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, sanctionnée en juin 2008. La redevance est imposée à partir du 1^{er} janvier 2009.

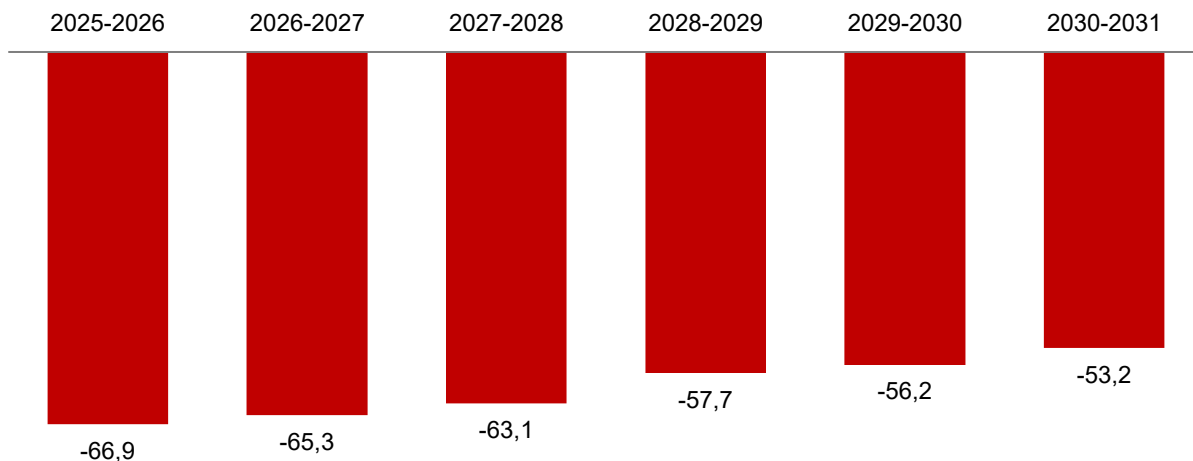
²³ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, a sanctionnée le 10 juin 2016.

²⁴ *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.

²⁵ *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*, sanctionnée le 8 décembre 2023.

Le solde déficitaire en 2024-2025 se situait à 1,2 % du PIB. Les prévisions contenues à la mise à jour économique du printemps 2026 font état de déficits en % du PIB plus importants, estimés à 2,1 % pour 2025-2026 avant de reprendre une trajectoire baissière pour atteindre 1,4 % en 2030-2031.

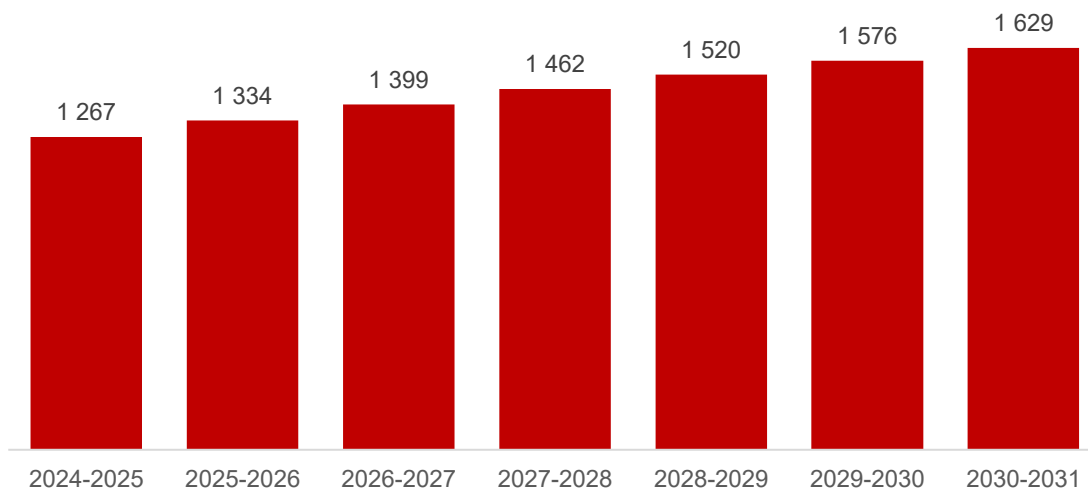
Figure 8-1 Solde budgétaire fédéral, 2025-2026 à 2030-2031, en milliards de dollars



Source : Ministère des Finances du Canada, Mise à jour économique du printemps de 2026, avril 2026.

Les déficits budgétaires prévus font croître la dette fédérale. Celle-ci (dette représentant les déficits cumulés) atteint 1 266,5 G\$ au 31 mars 2025 et il est prévu qu'elle atteigne 1 629,4 milliards de \$ en 2030-2031, une croissance de 28,7 % sur la période. Si la dette est plutôt mesurée en proportion du PIB, elle croît sur cette même période, passant de 40,7 % en 2024-2025 à 41,6 % en 2030-2031.

Figure 8-2 Évolution de la dette fédérale de 2024-2025 à 2030-2031, en milliards de dollars



Source : Ministère des Finances du Canada, Mise à jour économique du printemps de 2026, avril 2026.

Cette hausse de l'endettement fait croître les frais de la dette. Selon une mesure régulièrement utilisée, soit les frais de la dette en pourcentage de revenus, on constate que ce ratio passera de 10,5 % en 2024-2025 à 13,2 % en 2030-2031. Si dans le passé cette proportion a déjà été aussi élevée, la dernière fois qu'un taux équivalent était atteint remonte à 2007-2008 (13,6 %).

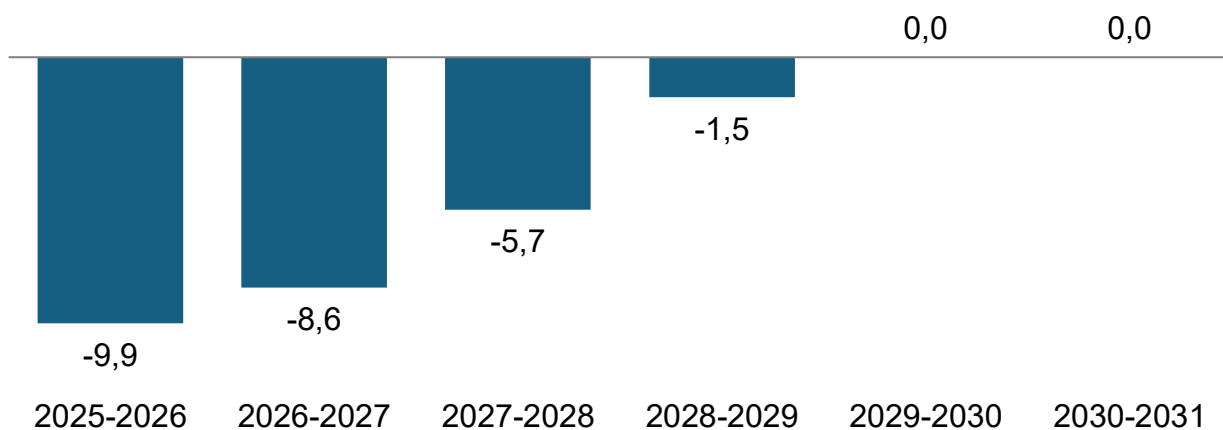
8.2. Québec

Pour débiter l'analyse de la situation des finances publiques du Québec, soulignons qu'en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* adoptée en décembre 2023, c'est au dépôt du budget de mars 2025 que le gouvernement du Québec devait présenter un plan de retour à l'équilibre budgétaire qui doit respecter les points suivants :

- Prévoir un retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030 ;
- Présenter des déficits décroissants ;
- Prévoir pour 2028-2029 un déficit représentant 25 % ou moins du déficit budgétaire de 2022-2023 (6,1 milliards de \$), soit un déficit maximal de 1,5 milliard de \$;

Le cadre financier présenté par le gouvernement du Québec se terminant en 2029-2030 respecte ces éléments (figure 8-3). Si le déficit budgétaire pour l'année 2025-2026 est de 9,9 milliards de \$ comparativement au déficit initialement prévu de 13,6 milliards de \$ en mars 2025 et de 12,4 milliards de \$ à la mise à jour économique de l'automne 2025, les déficits suivants décroissent graduellement jusqu'à l'équilibre en 2029-2030 avec un déficit de 1,5 milliard de \$ en 2028-2029.

Figure 8-3 Solde budgétaire du Québec de 2025-2026 à 2030-2031 (au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*), en milliards de dollars



Source : Ministère des Finances du Québec, Budget 2026-2027, mars 2026.

Selon les estimations de la Chaire en fiscalité et en finances publiques, la portion structurelle du déficit en 2025-2026 est estimée à 6,5 milliards de \$, soit 65,2 % du déficit

estimé de 9,9 milliards de \$²⁶. Pour l'année en cours (2026-2027), encore 42,1 % du déficit (3,6 milliards de \$ du 8,6 milliards de \$) serait de nature structurelle. Il convient de noter que la composante structurelle d'un déficit signifie qu'il existe un déséquilibre fondamental entre les recettes et les dépenses publiques, sans égard au cycle économique.

Enfin, le cadre financier du gouvernement indique que pour atteindre la cible de déficit de 1,5 milliard de \$ en 2028-2029 il devra identifier un écart à résorber atteignant 2,25 milliards de \$. Il en va de même pour le retour à l'équilibre budgétaire en 2029-2030 qui est aussi conditionné par l'identification d'un écart à résorber de 2 milliards de \$.

De plus le dépôt de son plan de retour à l'équilibre budgétaire, le ministre des Finances indique qu'il se matérialisera par une croissance plus faible des dépenses en regard des revenus. Si la croissance annuelle des dépenses de portefeuille indiquée au budget 2026-2027 pour les années 2026-2027 et de 2027-2028 est de 2,0 %, elle varie cependant d'un portefeuille à l'autre. Si le portefeuille le plus important et représentant 41,9 % de l'ensemble des dépenses de portefeuille, la santé et des services sociaux obtient 3,2 % de croissance annuelle moyenne pour les deux prochaines années, la croissance annuelle pour le portefeuille Affaire municipale et habitation est de 5,1 % négative au cours de la même période.

Tableau 8-1 Taux de croissance annuel moyen des dépenses par portefeuille de 2025-2026 à 2027-2028, en pourcentage

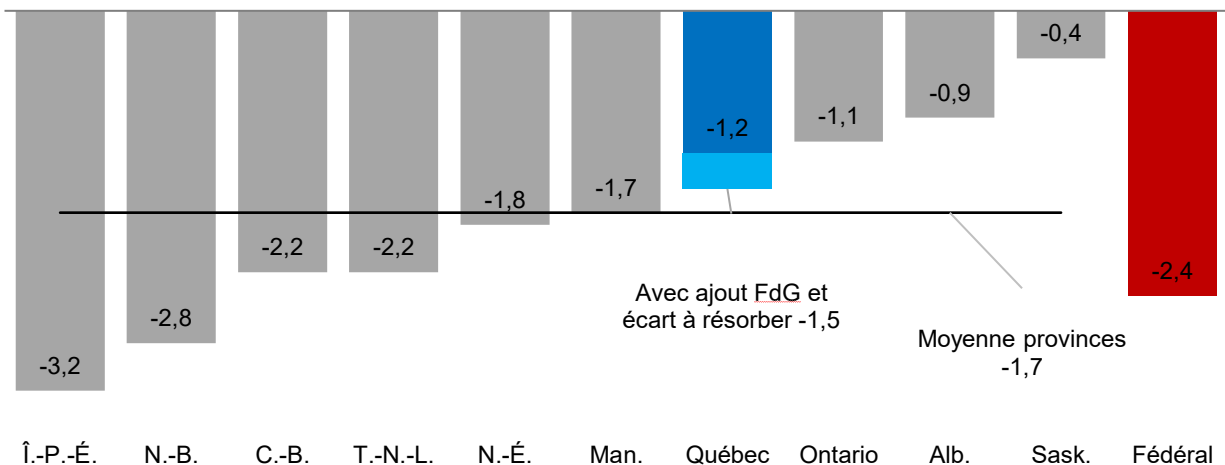
Portefeuille	Part dans le total des dépenses de portefeuilles en 2025-2026	Croissance annuelle de 2025-2026 à 2027-2028
Santé services sociaux	41,8	3,2
Éducation	14,9	2,9
Enseignement supérieur	7,2	4,4
Famille	6,2	2,1
Transport et mobilité durable	5,9	-3,0
Emploi et solidarité sociale	3,7	0,5
Affaire municipale et habitation	3,6	-5,1
Économie, innovation et énergie	3,1	-7,6
Environnement et lutte aux changements climatiques	1,3	1,3
Autres	12,5	3,3

Source : Ministère des Finances du Québec, Budget 2026-2027, mars 2026.

²⁶ Chaire en fiscalité et en finances publiques, Regard sur le budget 2026-2027 du Québec – Faits saillants de finances publiques et de politique fiscale, mars 2026.

La figure 8-4 permet de comparer le poids du déficit du Québec par rapport aux autres provinces canadiennes sur la base des comptes publics, soit avant la prise en compte des versements au Fonds des générations. En 2025-2026, le déficit québécois représente 1,2 % du PIB, ce résultat est plus faible que la moyenne des 10 provinces, mais légèrement plus élevé que celui obtenu en Ontario. En tenant compte des versements au Fonds des générations, le poids des déficits en proportion du PIB serait de 1,5 %, encore une fois sous la moyenne des provinces.

Figure 8-4 Solde budgétaire du Québec 2025-2026 sur la base des comptes publics (au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire), en pourcentage du PIB



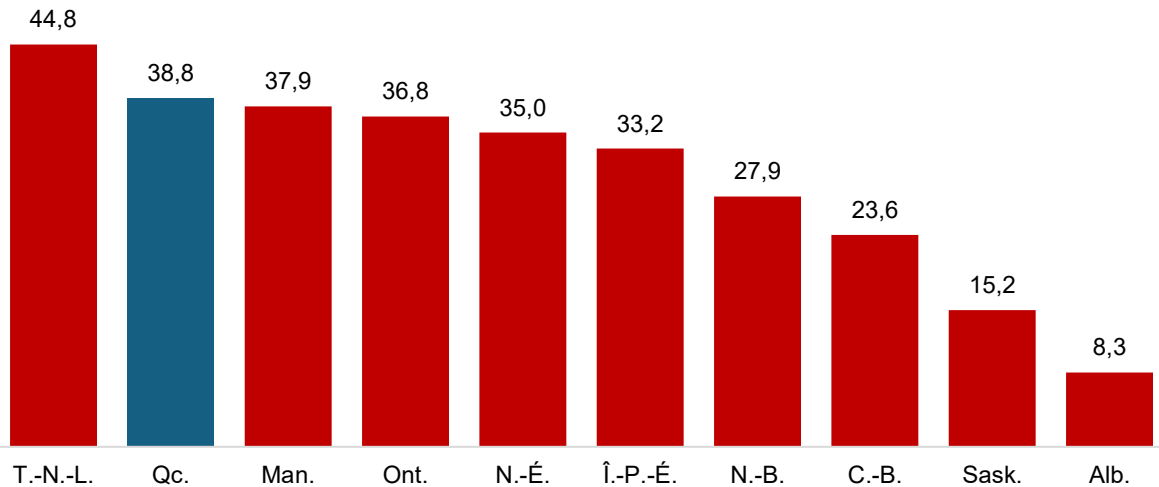
Source : Ministère des Finances du Québec, Budget 2026-2027, mars 2026.

Les déficits budgétaires, ainsi que d'autres éléments (dont les immobilisations nettes découlant du Plan québécois des infrastructures), ont pour effet de faire croître la dette nette, qui est le concept de dette utilisé pour le suivi de la cible d'endettement. Ainsi, la dette nette augmente chaque année. Par exemple, le budget 2026-2027 indique que le poids de la dette nette passe de 250,3 milliards de \$ en 2025-2026 à 259,5 milliards de \$ en 2026-2027 et à 271,1 milliards de \$ en 2027-2028. Toutefois, lorsque cette dette est mesurée en pourcentage du PIB, une façon de relativiser l'évolution de l'endettement, on constate que son poids augmente jusqu'en 2027-2028 pour atteindre 39,3 % du PIB avant de reprendre une pente décroissante, ramenant ce poids à 37,9 % en 2029-2030.

La figure 8-5 compare le poids de la dette en 2026 du Québec avec celles des autres provinces canadiennes. Malgré le fonds des générations, le Québec, avec 38,8 %, a toujours la deuxième dette nette en importance de son PIB significativement plus haute que la moyenne des 10 provinces, mais à moins d'un point de l'Ontario.

Il faut également souligner les objectifs de *la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* qui consistent à atteindre un poids de 35,5 % en 2032-2033 et de 32,5 % en 2037-2038, avec une fourchette de plus ou moins 2,5 points de pourcentage du PIB). Rappelons que ces cibles ont été revues à la hausse, même si elles ne dataient que de décembre 2023.

Figure 8-5 Dette nette comparée au 31 mars 2026, en pourcentage du PIB



Sources : Budgets de chacune des provinces pour les dettes nettes au 31 mars 2026.

9. Portrait comparé des recettes fiscales

Cette section compare un ensemble d'indicateurs relatifs aux recettes fiscales des administrations locales. L'objectif est de situer les administrations locales du Québec par rapport à celles des économies avancées, afin de mieux cadrer les discussions entourant l'évolution du régime fiscal des municipalités québécoises.

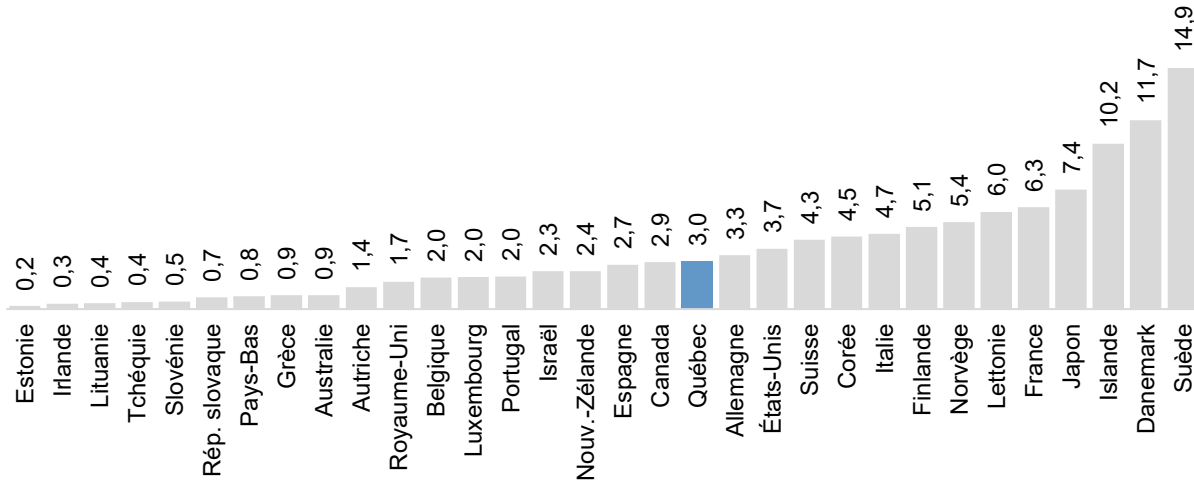
9.1. Poids de la fiscalité des administrations locales

Le premier indicateur présenté est le taux de pression fiscale (ou poids de la fiscalité) des administrations locales, qui correspond au rapport entre les recettes fiscales prélevées par ces administrations dans une juridiction et le produit intérieur brut (PIB) de celle-ci. Cet indicateur met en évidence la part de la richesse nationale mobilisée par la fiscalité locale et permet d'apprécier le degré de fiscalisation des administrations locales. Il offre également un indice de l'autonomie fiscale, dans la mesure où la capacité de percevoir des recettes propres demeure un élément essentiel de cette autonomie.

La figure 9-1 présente la part des recettes fiscales des administrations locales en proportion du PIB pour un ensemble d'économies avancées de l'OCDE. Les résultats montrent une dispersion importante : dans plusieurs pays, dont l'Irlande, les Pays-Bas et plusieurs économies d'Europe centrale, cette proportion est inférieure à 1 % du PIB, alors qu'elle se situe entre 1 % et 5 % dans près de la moitié des juridictions. Les pays

nordiques affichent les niveaux les plus élevés, atteignant environ 12 % au Danemark et 15 % en Suède. Les recettes fiscales des administrations locales au Québec²⁷ se situent à 3 % du PIB, un poids inférieur à la moyenne des économies avancées de l'OCDE (3,6 %).

Figure 9-1 Taux de pression fiscale des administrations locales, économies avancées de l'OCDE et Québec, 2024, en pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et OCDE (2025), Statistiques des recettes publiques 1965-2024 et calculs des auteurs.

En isolant une partie des données de la figure précédente, un premier regard sur les économies anglo-saxonnes met en évidence une fourchette de poids de la fiscalité locale plus resserrée que dans l'ensemble des économies avancées de l'OCDE. Dans les économies anglo-saxonnes, la part des recettes fiscales locales dans le PIB se situe entre 0,3 % et 3,7 %. Le Québec (3,0 %) s'inscrit dans cette plage, vers le haut de la fourchette, seulement derrière les États-Unis. Ce groupe constitue un point de comparaison pertinent en raison d'un héritage institutionnel partagé et d'une évolution historique des responsabilités locales qui les rendent davantage comparables.

Une comparaison portant sur un second sous-ensemble, celui des pays fédérés, met également en évidence une fourchette de poids de la fiscalité locale plus resserrée que dans l'ensemble des économies avancées de l'OCDE. La part des recettes fiscales locales dans le PIB se situe entre 0,9 % et 4,3 % et le Québec se trouve à l'intérieur de cette plage. L'intérêt de cette comparaison tient au fait que ces juridictions combinent un État central, des États fédérés et des administrations locales, lesquels doivent se partager les recettes fiscales disponibles.

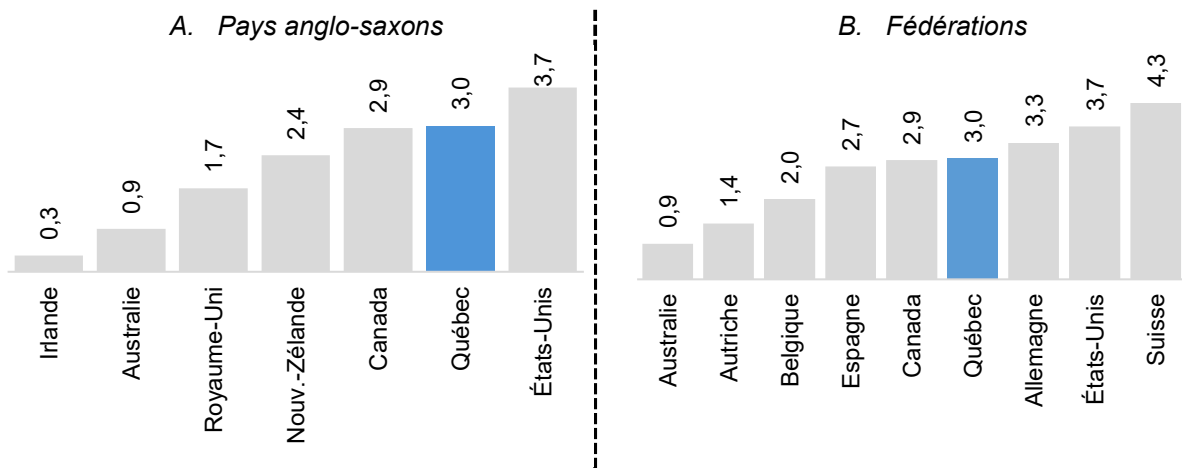
Ces deux comparaisons visent essentiellement à circonscrire des attentes réalistes quant à l'évolution possible du poids de la fiscalité municipale au Québec. À moins d'une

²⁷ Les recettes fiscales des administrations locales comprennent les impôts fonciers scolaires au Québec.

réforme majeure de la fiscalité ou des responsabilités locales, les fourchettes observées dans ces groupes apparaissent comme des cibles plus plausibles que celles issues de la comparaison générale avec l'ensemble des économies avancées.

Cela n'exclut toutefois pas toute marge de manœuvre. L'évolution de la fiscalité des administrations locales au Québec, y compris récente, montre que son poids a varié dans le temps.

Figure 9-2 Taux de pression fiscale des administrations locales, pays anglo-saxons (A), fédérations (B) et Québec, 2024, en pourcentage du PIB

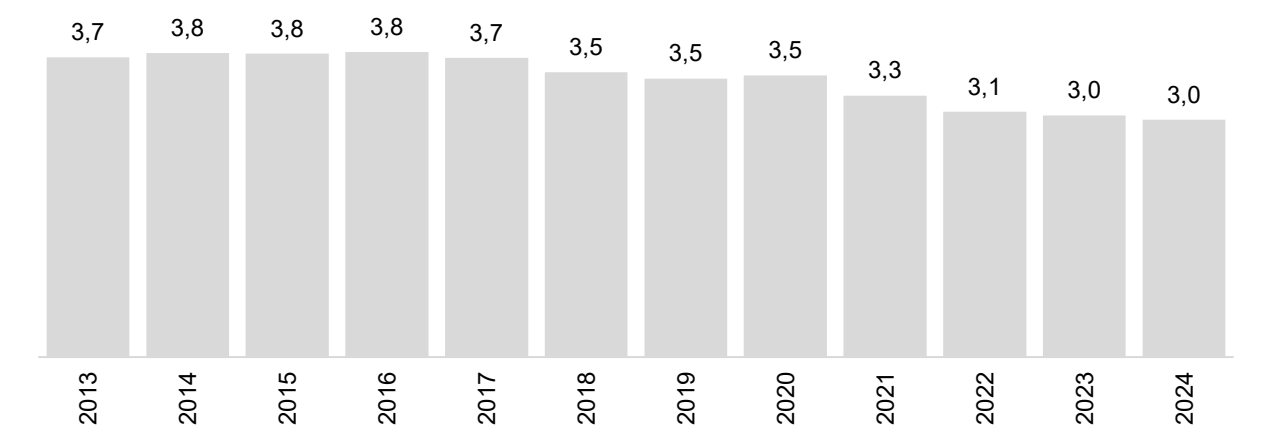


Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et OCDE (2025), Statistiques des recettes publiques 1965-2024 et calculs des auteurs.

La figure 9-3 montre une baisse graduelle du taux de pression fiscale des administrations locales, qui passe de 3,7 % du PIB en 2013 à 3,0 % en 2023 où il se stabilise. Ce recul n'est pas anodin : en 2013, les administrations locales percevaient environ 10 % de l'ensemble des recettes fiscales collectées au Québec, alors que cette proportion s'établit aujourd'hui à 7,7 %. Il s'agit d'un recul considérable qui ne peut s'expliquer entièrement par la baisse d'impôt foncier scolaire²⁸.

²⁸ L'évolution de l'impôt foncier municipal est discutée à la section 11.

Figure 9-3 Évolution du taux de pression fiscale des administrations locales au Québec, en pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et OCDE (2025), Statistiques des recettes publiques 1965-2024 et calculs des auteurs.

9.2. Structure fiscale des administrations locales

Le second indicateur retenu est celui de la structure fiscale des administrations locales, qui présente la répartition des recettes fiscales selon les différents impôts utilisés. Cet indicateur renseigne sur la composition des recettes fiscales locales et permet de caractériser le modèle de financement permis ou privilégié dans une juridiction.

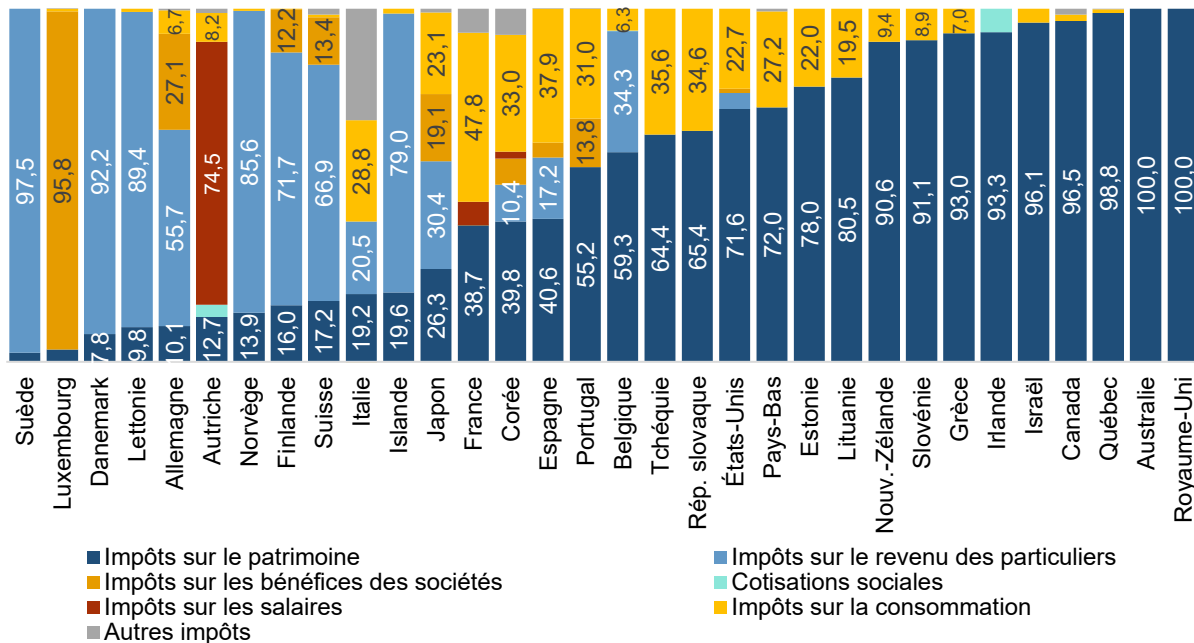
La figure 9-4 illustre la diversité des structures fiscales locales au sein des économies avancées de l'OCDE. La figure présente uniquement les revenus fiscaux autonomes et non les transferts appariés à un prélèvement fiscal²⁹. Dans plusieurs pays européens, notamment la Suède, le Danemark ou la Finlande, la fiscalité locale repose principalement sur les impôts sur le revenu des particuliers, qui représentent plus de 60 % des recettes fiscales des administrations locales. D'autres administrations locales, comme celles de l'Allemagne, de l'Autriche ou de la France, affichent une structure plus diversifiée, combinant impôts sur les salaires, impôts sur les bénéfices des sociétés, impôts sur le patrimoine et taxes à la consommation.

À l'inverse, dans plusieurs juridictions anglo-saxonnes telles que le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada ou les États-Unis, la fiscalité locale repose quasi exclusivement sur les impôts sur le patrimoine. Le Québec se situe dans ce dernier groupe : sa fiscalité locale est, comme au Canada dans son ensemble, presque entièrement fondée sur les impôts fonciers, avec une contribution négligeable des autres catégories de recettes fiscales. Cette comparaison met en évidence que la dépendance du Québec à l'égard de l'impôt foncier n'est pas atypique parmi les économies anglo-saxonnes.

²⁹ Par exemple, le transfert de la croissance d'un point de TVQ aux municipalités québécoises ne fait pas partie des données présentées.

Dans l'ensemble, on observe peu de configurations hybrides qui combinent impôt foncier et impôt sur le revenu. Les structures dominées par l'impôt foncier s'accompagnent plutôt d'une intégration, à divers degrés, de certaines formes de taxes à la consommation, ce qui doit être conservé à l'esprit dans les réflexions sur la diversification des revenus.

Figure 9-4 Structure fiscale des administrations locales, économies avancées de l'OCDE et Québec, 2024, en pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et OCDE (2025), Statistiques des recettes publiques 1965-2024 et calculs des auteurs.

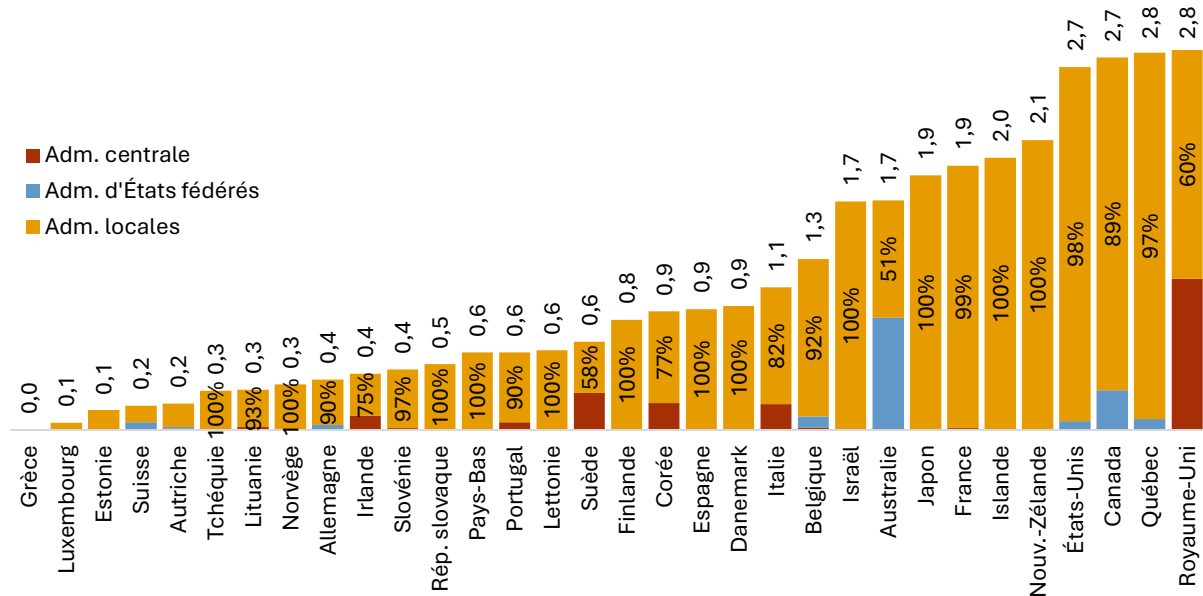
9.3. Répartition des impôts fonciers entre administrations fiscales

Le troisième indicateur porte sur la répartition des impôts fonciers entre les différents ordres de gouvernements. Il vise à déterminer dans quelle mesure cet impôt est prélevé par les administrations centrales, les États fédérés ou les administrations locales. Cet indicateur offre ainsi une mesure directe de la part de la base foncière qui revient aux administrations locales et, par conséquent, de la contribution de cet impôt à leur autonomie fiscale.

La figure 9-5 montre que le poids de l'impôt foncier dans le PIB varie sensiblement d'un pays à l'autre, mais que la très grande majorité de cet impôt est perçue par les administrations locales. Dans plusieurs pays où le poids total de l'impôt foncier est relativement faible, celui-ci demeure presque entièrement local ; à l'inverse, même dans les juridictions où l'impôt foncier atteint 2 % à 3 % du PIB, la part des administrations locales demeure dominante. En moyenne, les administrations locales prélevaient 92 % de l'ensemble des recettes foncières en 2024, ce qui confirme que, quel que soit son poids relatif dans le PIB, l'impôt foncier constitue avant tout une base fiscale locale. C'est

également le cas au Québec où la quasi-totalité (97 %) de l'impôt foncier relève des administrations locales (incluant l'impôt foncier scolaire).

Figure 9-5 Poids des impôts fonciers par administrations publiques, économies avancées de l'OCDE et Québec, 2024, en pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et OCDE (2025), Statistiques des recettes publiques 1965-2024 et calculs des auteurs.

Bien qu'il demeure pertinent de poursuivre la diversification des revenus des administrations locales, le fait que les administrations locales du Québec perçoivent 97 % de l'ensemble de l'impôt foncier souligne l'importance de cet impôt dans la base fiscale municipale. Ce constat révèle qu'il est tout aussi essentiel de protéger la base foncière existante puisque toute érosion de celle-ci se traduit directement par des pertes de revenus ou une réduction de l'autonomie fiscale des administrations locales lorsque les recettes fiscales sont remplacées par des transferts. Dans un contexte de finances publiques sous pression pour tous les ordres de gouvernements au Québec, cet aspect nous apparaît encore plus important.

9.4. Poids des droits de mutations immobilières

Le dernier indicateur porte sur le poids des droits de mutations immobilières, qui constituent le deuxième impôt sur le patrimoine en importance dans les économies avancées de l'OCDE. Cet indicateur mesure la valeur de ces droits en proportion du PIB et permet de situer l'importance relative de cette source de revenus.

Les figures 9-6 A. et B. présentent le poids des droits de mutation immobilière en pourcentage du PIB et montrent d'abord une variation importante entre pays comparables.

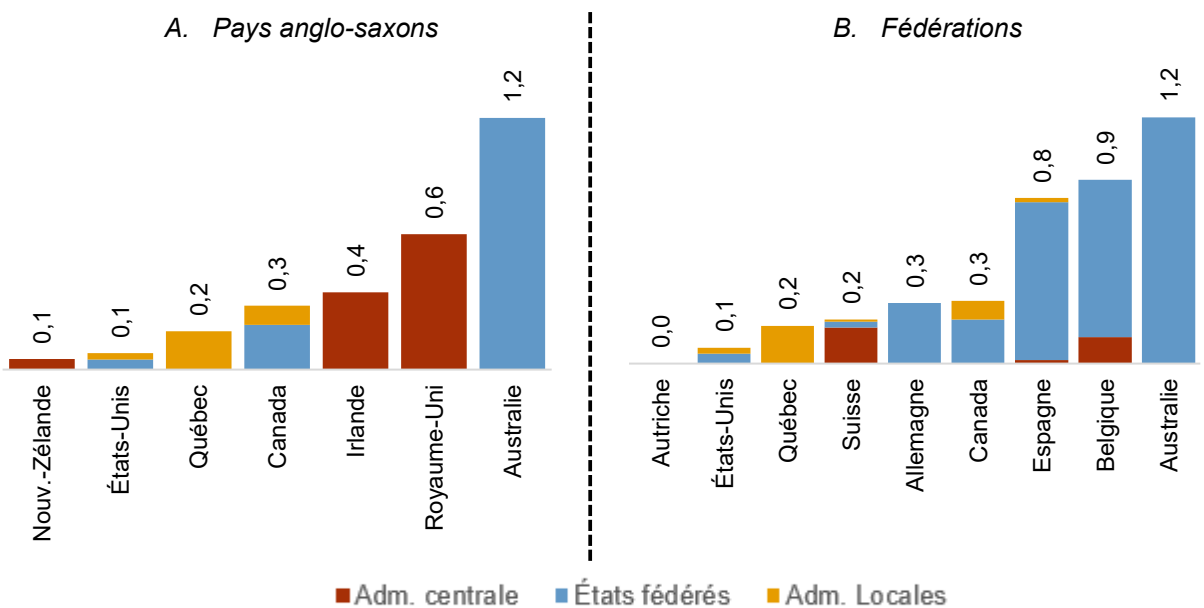
Dans les pays anglo-saxons, ce poids varie d'environ 0,1 % du PIB (Nouvelle-Zélande et États-Unis) à 1,2 % (Australie), avec des niveaux intermédiaires à 0,4 % en Irlande et 0,6 % au Royaume-Uni. Le Québec se situe à 0,2 % du PIB, donc dans le bas de la fourchette anglo-saxonne, sous le Canada (0,3 %) et loin derrière l'Australie.

En ce qui concerne la répartition des recettes, elle diffère nettement selon les juridictions. Dans trois pays anglo-saxons, les droits de mutation sont perçus par l'administration centrale (Nouvelle-Zélande, Irlande, Royaume-Uni). À l'inverse, en Australie, ce sont les États fédérés qui disposent de la totalité de l'assiette fiscale. Le Québec se distingue clairement alors que la totalité des droits de mutation est prélevée par les administrations locales.

Parmi les pays fédérés membres de l'OCDE, les poids les plus élevés se trouvent en Australie (1,2 %), puis en Belgique (0,9 %) et en Espagne (0,8 %), alors que l'Allemagne et le Canada se situent autour de 0,3 %, et que le Québec et la Suisse sont à 0,2 %, les États-Unis à 0,1 % et qu'il n'y a pas de droits de mutation en Autriche. Dans ce groupe, la répartition penche très fortement vers les États fédérés (Australie, Espagne, Belgique, Allemagne, États-Unis) et, là encore, le Québec fait figure d'exception, puisque les droits de mutation y sont entièrement locaux.

Même si le poids des droits de mutations immobilières est relativement faible au Québec dans une perspective comparée, le fait que ce soit une assiette entièrement locale en fait un acquis important pour les municipalités québécoises.

Figure 9-6 Poids et répartition par administrations publiques des droits de mutations immobilières, pays anglo-saxons (A), fédérations (B) et Québec, 2024, en pourcentage du PIB



Sources : Statistique Canada, Tableaux 36-10-0450-01 et 36-10-0222-01 et OCDE (2025), Statistiques des recettes publiques 1965-2024 et calculs des auteurs.

10. Portrait des municipalités québécoises

Cette section présente un portrait sommaire des municipalités québécoises, selon leur taille ainsi que leurs revenus afin de poser quelques éléments de contexte pour le rapport.

Le tableau 10-1 montre que la majorité des 1 098 municipalités appartient à la catégorie des moins de 2 000 habitants (696 municipalités ; 63,4 %), mais ne regroupe qu'une part limitée de la population (599 113 personnes ; 6,7 %). À l'inverse, les municipalités de 100 000 habitants et plus ne sont que 11 (1,0 %), mais concentrent près de la moitié de la population (4 416 979, soit 49,2 %). Les municipalités de 2 000 à 9 999 habitants (289, soit 26,3 %) rassemblent 13,6 % de la population (1 216 025), celles de 10 000 à 24 999 (65, soit 5,9 %) en regroupent 11,5 % (1 027 681), tandis que les municipalités de 25 000 à 99 999 (37, soit 3,4 %) concentrent 19,1 % de la population. Plus largement, les municipalités de moins de 10 000 habitants représentent 89,7 % des municipalités, mais seulement 20,3 % de la population. Certains résultats de sondage présentés dans ce rapport utilisent ces mêmes tranches de population.

Tableau 10-1 Municipalités locales selon la taille de la population, 2026

Population par municipalité	Nombre de municipalités	Proportion des municipalités (en %)	Population totale	Proportion de la population totale (en %)
Moins de 2 000	696	63,4	599 113	6,7
2 000 à 9 999	289	26,3	1 216 025	13,6
10 000 à 24 999	65	5,9	1 027 681	11,5
25 000 à 99 999	37	3,4	1 713 294	19,1
100 000 et plus	11	1,0	4 416 979	49,2
Total	1 098	100	8 973 092	100

Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, L'organisation municipale au Québec en 2026.

En 2024, les revenus des municipalités locales totalisent 31,3 milliards de dollars. Ils proviennent principalement des taxes sur la valeur foncière, qui constituent près de la moitié des recettes (15,0 G\$, soit 47,9 %). Les transferts gouvernementaux représentent la deuxième source en importance (5,3 G\$, 17,1 %), suivis des services rendus (4,2 G\$, 13,5 %). Les taxes sur une autre base, essentiellement la tarification, comptent pour 7,1 % des revenus, tandis que les impositions de droits atteignent 5,0 %. Les compensations tenant lieu de taxes, les intérêts, les autres revenus ainsi que les amendes et pénalités constituent des sources plus modestes, chacune représentant moins de 4 % du total.

Ce portrait mérite néanmoins d'être nuancé. Par exemple, celui-ci varie considérablement selon la taille des municipalités alors que, pour les 11 plus grandes villes, les taxes sur la valeur foncière représentaient en moyenne 55,9 % plutôt que 47,9 % en 2024. Également, la variabilité importante de certains transferts d'une année à l'autre affecte la proportion relative des autres prélèvements.

Tableau 10-2 Répartition des revenus des municipalités locales, 2024, en dollars et en pourcentage

	En dollars	En pourcentage
Taxes sur la valeur foncière	14 970 167 302	47,9%
Taxes sur une autre base	2 217 966 744	7,1%
Compensations tenant lieu de taxes	997 523 359	3,2%
Transferts	5 330 360 838	17,1%
Services rendus	4 226 149 581	13,5%
Impositions de droits	1 559 339 417	5,0%
Amendes et pénalités	404 773 013	1,3%
Intérêts	666 854 493	2,1%
Autres revenus	888 536 193	2,8%
	31 261 670 940	100 %

Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Rapport financier consolidé, Exercice terminé le 31 décembre 2024, Sommation des données, Municipalités locales.

Note : Le rapport contient 1 056 municipalités locales en date du 17 mars 2026.

Entre 2015 et 2024, la structure des revenus municipaux évolue graduellement, tout en demeurant dominée par l'impôt foncier. La part des taxes sur la valeur foncière diminue de façon continue, passant de 52,3 % à 47,9 %. Les taxes sur une autre base et les compensations tenant lieu de taxes suivent une trajectoire similaire, avec un léger recul sur la période. À l'inverse, la part des transferts augmente, particulièrement à partir de 2020, où elle atteint des sommets de 18,1 % liés à des apports ponctuels, pour atteindre 17 % en 2024. Les revenus tirés des services rendus progressent globalement depuis 2015, tandis que les impositions de droits connaissent une hausse marquée jusqu'en 2022, avec des fluctuations par la suite. Les amendes et pénalités, les intérêts et les autres revenus demeurent des composantes marginales, avec des variations modestes au fil du temps.

Tableau 10-3 Évolution des revenus des municipalités locales, 2015 à 2024, en pourcentage

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Taxes sur la valeur foncière	52,3 %	53,4%	51,7%	49,3%	50,6%	49,0%	48,1%	46,7%	48,3%	47,9%
Taxes sur une autre base	8,6%	8,7%	8,3%	7,7%	7,8%	7,4%	7,2%	6,9%	7,2%	7,1%
Compensations tenant lieu de taxes	3,8%	3,8%	3,7%	3,5%	3,6%	3,5%	3,4%	3,3%	3,4%	3,2%
Transferts	14,5%	13,0%	15,6%	15,4%	13,4%	18,1%	17,5%	18,6%	16,7%	17,1%
Services rendus	11,3%	11,3%	11,2%	14,1%	14,6%	12,6%	12,6%	13,1%	13,8%	13,5%
Imposition de droits	3,1%	3,4%	3,6%	3,9%	4,5%	4,5%	5,9%	5,8%	4,3%	5,0%
Amendes et pénalités	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%	1,2%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%
Intérêts	1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	1,6%	1,1%	0,9%	1,4%	2,3%	2,1%
Autres revenus	3,2%	3,2%	3,0%	3,1%	2,3%	2,6%	2,8%	3,0%	2,7%	2,8%

Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, Rapports financiers consolidés pour les exercices terminés de 2015 à 2024, Sommation des données, Municipalités locales.

CONSTATS RELATIFS AU CONTEXTE

À la lumière de nos travaux, il est possible de tirer quelques constats pour clore la PARTIE II - CONTEXTE :

Repères historiques

- En l'absence de pouvoirs constitutionnels propres aux municipalités, l'autonomie locale est principalement définie par les paramètres fixés par Québec.
- Les réformes successives de la fiscalité municipale ont fait de l'impôt foncier le socle des revenus des administrations locales.
- La préservation de l'autonomie locale constitue un fil conducteur des réflexions, l'autonomie fiscale étant perçue comme une condition essentielle de la capacité décisionnelle municipale.
- L'histoire de la fiscalité municipale est marquée par un constat récurrent de décalage entre l'augmentation des responsabilités et des dépenses municipales et l'évolution plus limitée de leurs revenus.

Situation des finances publiques

- Les gouvernements fédéral et du Québec se trouvent en situation déficitaire.
- Le Québec se retrouve avec un déficit structurel avoisinant près de 4 milliards de \$ pour l'année 2026-2027.
- Le Québec, où les années déficitaires ont débuté avec la pandémie, est présentement dans l'exécution d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire devant présenter un budget équilibré en 2029-2030. Pour les deux prochaines années, la croissance annuelle moyenne prévue pour l'ensemble des dépenses de portefeuille est de 2,0 %, mais elle est négative de 5,1 % par an pour le portefeuille affaire municipale et habitation.
- Par ailleurs, le plan de retour à l'équilibre budgétaire requiert toujours l'identification d'écart à résorber pour les deux dernières années (2028-2029 et 2029-2030), respectivement de 2,25 et 2,0 milliards de \$.
- Malgré la présence du Fonds des générations, la dette nette du Québec reste en 2025 la deuxième plus importante des 10 provinces.
- C'est dans cette perspective budgétaire que se dérouleront les prochaines élections générales au Québec et d'éventuelles discussions entre les municipalités et le gouvernement.

Portrait comparé des recettes fiscales

- Le poids des recettes fiscales locales au Québec demeure inférieur à la moyenne des économies avancées de l'OCDE, mais se situe dans la fourchette observée pour les juridictions comparables, notamment les pays anglo-saxons et les États fédérés.

- La diminution récente du poids des recettes fiscales locales a considérablement réduit la place qu'occupe la fiscalité municipale dans l'ensemble des recettes prélevées par les administrations publiques au Québec.
- La structure fiscale des administrations locales, axée sur l'impôt foncier, s'apparente à celle des pays anglo-saxons.
- Dans les économies avancées, l'impôt foncier est essentiellement un impôt local, une caractéristique que l'on retrouve également au Québec.
- Le poids des droits de mutation immobilière est plus faible que la moyenne de l'OCDE. En outre, le fait qu'ils soient entièrement perçus par les municipalités au Québec constitue un acquis important à préserver.

Portrait des municipalités québécoises

- La part des revenus des municipalités provenant des impôts fonciers a diminué de façon continue entre 2015 et 2024, passant de 52,3 % à 47,9 %.

PARTIE III – Revenus autonomes des municipalités

Cette partie du rapport traite des revenus autonomes des municipalités en s'intéressant d'abord aux impôts fonciers, puis à la tarification et aux autres moyens de diversification des revenus fiscaux des municipalités. Finalement, il est brièvement question des enjeux liés aux disparités de capacité fiscale des municipalités.

11. Impôts fonciers

Les impôts fonciers sont une importante source de revenus pour les municipalités, il importe de bien en comprendre ses caractéristiques. Pour ce faire, les prochaines sections explorent son évolution et certains autres paramètres.

11.1. *Pertinence du recours aux impôts fonciers*

Il convient de bien faire ressortir le consensus qui s'est dégagé des panels tenus en août et septembre 2025 avec des élus, fonctionnaires et experts à savoir que l'impôt foncier constitue une pierre d'assise solide pour les revenus municipaux et le demeurera dans un horizon prévisible.

Lors de ces panels, plusieurs qualités fondamentales de l'impôt foncier ont été mises de l'avant, le tableau 11-1 en résume les principaux.

Tableau 11-1 Avantages de l'impôt foncier

Stabilité et prévisibilité	Une assiette foncière permettant une planification budgétaire fiable.
Efficacité économique	Génère peu de distorsions, à tout le moins en ce qui concerne la portion reliée au terrain.
Difficulté d'évitement	Contrairement à d'autres formes de taxation, l'impôt foncier apparaît difficile à contourner.
Frais d'administration réduits	Les frais d'administration de l'impôt foncier sont faibles, à moins de 1 % des recettes collectées, en comparaison à ceux associés à la mise en œuvre de nouveaux pouvoirs fiscaux.

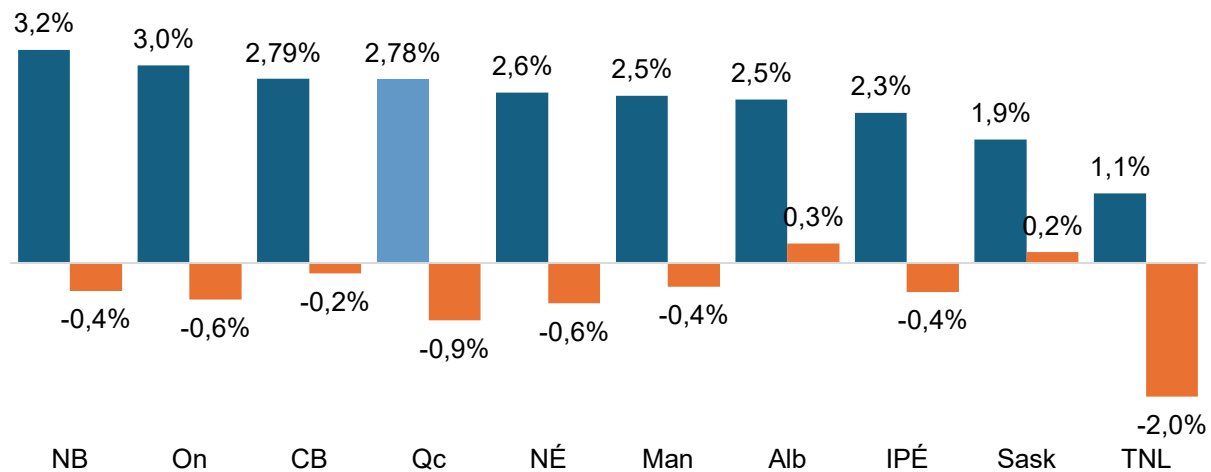
A contrario, il arrive d'entendre que l'impôt foncier n'est pas le meilleur impôt sous l'angle de l'équité, notamment parce qu'il applique le même taux d'imposition sans égard à la valeur nette de l'immeuble ou du revenu du ménage. Même si cette perspective est en partie valide, il convient de souligner que le régime fiscal est constitué d'une mosaïque d'impôts et de transferts et qu'il ne revient pas à chacun des impôts d'être redistributif. Dit autrement, ce n'est pas aux municipalités de redistribuer la richesse, les modes d'imposition et les transferts mis en place par les gouvernements fédéral et au Québec s'en chargent.

11.2. Évolution et comparaison du recours aux impôts fonciers

Le poids des impôts fonciers au Québec en proportion du PIB représentait 2,78 % du PIB en 2024. La Figure 11-1 illustre qu'il s'agit d'un poids comparable à celui de la Colombie-Britannique, alors que l'Ontario et le Nouveau-Brunswick avaient un poids plus élevé. Il est également possible d'observer que le Québec a connu entre 2014 et 2024 la deuxième diminution la plus importante (0,9 %), derrière Terre-Neuve-et-Labrador.

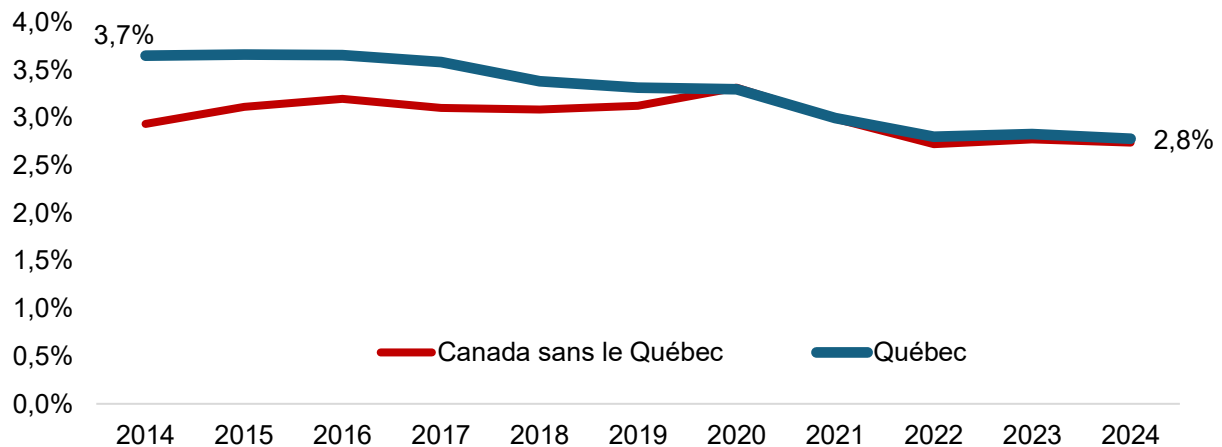
L'évolution du poids des impôts fonciers illustrée à la figure 11-2 montre un rapprochement du poids observé au Québec avec celui des autres provinces canadiennes à compter de 2018 et un poids comparable depuis 2020.

Figure 11-1 Poids des impôts fonciers en % du PIB en 2024 et évolution depuis 10 ans



Source : Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau 36-10-0450-01, consulté le 3 mars 2026.

Figure 11-2 Évolution du poids des impôts fonciers, en pourcentage du PIB



Source : Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau 36-10-0450-01, consulté le 3 mars 2026.

11.3. *Impôt foncier municipal : croissance plus faible que sa base imposable*

Le tableau 11-2 permet de constater que les recettes des gouvernements fédéral et du Québec ont crû significativement plus que celles de l'impôt foncier municipal, et ce tant pour la période de 2019 à 2024 que pour celle plus longue débutant à 2014.

En fait, entre 2019 et 2024, les recettes de l'impôt foncier municipal ont crû de 15,3 %, soit plus que deux fois moins que celle des gouvernements fédéral (36,2 %) et du Québec (32,0 %). Sur une période plus longue, le constat demeure alors que la croissance de l'impôt foncier municipal atteint 34,1 %, celle du gouvernement du Québec s'élève à 63,1 % alors que celle du fédéral à près de 78 %.

Le tableau 11-3 analyse l'évolution de la base fiscale tant pour la croissance du PIB que pour la croissance de la valeur foncière. Force est de constater qu'au cours de la période 2019 à 2024, les recettes fédérales (36,2 %) et du Québec (32,0 %) ont crû à un rythme avoisinant la croissance du PIB (34,1 %), alors que les recettes de l'impôt foncier municipal augmentaient deux fois moins vite. La forte croissance de la valeur foncière considérée comme un indicateur de potentiel de croissance de l'impôt foncier municipal révèle que, même de 2019 à 2024, la croissance de la valeur foncière atteint 73,4 % alors que l'impôt foncier a vu sa croissance limitée à 15,3 %, soit près de cinq fois moins.

À titre illustratif, il convient de souligner que si les recettes de l'impôt foncier municipal avaient crû au même rythme que le PIB entre 2014 à 2024, les municipalités auraient bénéficié de 3,4 G\$ de recettes additionnelles en 2024. La croissance plus modeste du rendement de l'impôt foncier municipal ne s'explique pas par la faiblesse de la croissance de sa base d'imposition. En effet, la valeur foncière a, de son côté, connu une croissance supérieure à la croissance du PIB. Ainsi, si les recettes de l'impôt foncier municipal avaient crû au même rythme que la valeur foncière entre 2014 à 2024, les municipalités auraient bénéficié de 8,0 G\$ de recettes additionnelles en 2024.

Tableau 11-2 Évolution des recettes des gouvernements fédéral, du Québec et des impôts fonciers municipaux

	2014-2019	2019-2024	2014-2024
Recettes fédérales	30,4 %	36,2 %	77,9 %
Recettes Québec	23,6 %	32,0 %	63,1 %
Impôt foncier municipal	16,3 %	15,3 %	34,1 %

Note : Calculs des auteurs à partir de Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau 36-10-0450-01, consulté le 3 mars 2026.

Tableau 11-3 Évolution des bases fiscales

	2014-2019	2019-2024	2014-2024
PIB	22,0 %	34,1 %	63,7 %
Valeur foncière	17,6 %	73,4 %	103,9 %

Note : Calculs des auteurs à partir de Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau : 36-10-0450-01, consulté le 3 mars 2026. Données Québec, Évaluation uniformisée des immeubles imposables.

11.4. *Impôt foncier scolaire : une source récemment fortement diminuée*³⁰

L'impôt foncier scolaire a été introduit en 1846 et constitue encore aujourd'hui, avec les subventions du gouvernement du Québec, l'une des principales sources de revenus des Centres de services scolaires du Québec³¹.

À l'automne 2017, devant un enjeu réel et grandissant de transfert de commission scolaire pour les contribuables sans enfants fréquentant les institutions des commissions scolaires, le gouvernement du Québec a annoncé une réforme du régime de la taxe scolaire. Dans le plan économique 2018-2019, le gouvernement Couillard a alors rappelé que la dernière révision importante du régime de la taxe scolaire remonte à près de 25 ans. La réforme proposée alors mettait en place un taux unique régional de taxe scolaire, sur la base du taux de taxation effectif le plus bas pour chaque région en plus d'ajouter une exemption de base sur les premiers 25 000 \$ d'évaluation foncière dès l'année scolaire 2018-2019.

Afin de maintenir le niveau de financement des commissions scolaires, le gouvernement s'est alors engagé à les compenser entièrement en bonifiant, dollar pour dollar, la subvention gouvernementale qu'elles reçoivent. Cette réforme cherchait à répondre à la problématique d'iniquité entre les contribuables où dans certaines régions des contribuables sans enfants fréquentant les institutions des commissions scolaires choisissaient de transférer de commissions scolaires linguistiques afin d'avoir un taux plus faible d'impôt foncier scolaire. Le cas de la région de l'Outaouais est le plus souvent évoqué.

À l'automne 2018, à la suite d'une promesse électorale, le gouvernement Legault a mis en place un taux unique de taxation scolaire applicable à l'ensemble du Québec. En outre, le gouvernement maintient l'exemption de base sur les premiers 25 000 \$ d'évaluation foncière. À l'époque, le taux unique « plancher » pour l'ensemble du Québec avait été fixé à terme à 0,1054 \$ par 100 \$ d'évaluation. Les changements devaient se faire sur quatre

³⁰ Prends sa source dans « Projet de loi n° 3 visant l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire », Mémoire présenté à la Commission des finances publiques février 2019.

³¹ Les centres de service scolaire ont remplacé les commissions scolaires le 15 juin 2020.

ans. Dans la foulée de la pandémie de COVID-19, le gouvernement a devancé l'application du taux plancher à l'année scolaire 2020-2021.

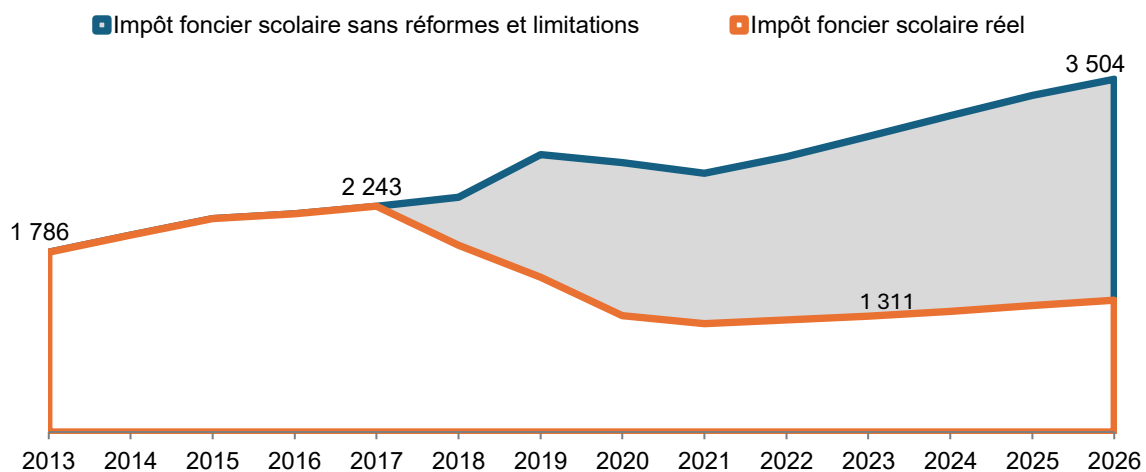
À la suite des élections de 2022 où la Coalition Avenir Québec de François Legault avait promis de limiter la hausse de certains tarifs à 3 %, le taux unique de taxation scolaire a été progressivement réduit de 0,1054 \$ par 100 \$ d'évaluation en 2021-2022 à 0,1024 \$ en 2022-2023, à 0,0973 \$ en 2023-2024, à 0,0915 \$ en 2024-2025 et à 0,0842 \$ pour l'année scolaire 2025-2026. Le budget 2026-2027 est venu annoncer que le taux unique de la taxation scolaire sera encore une fois révisé à la baisse afin de limiter la hausse de la taxe foncière scolaire à 3 %.

Il convient de souligner que pour chacune des réformes et des réductions de taux de la taxe foncière scolaire exposée dans la présente section, le gouvernement offre une pleine compensation aux centres de services scolaires.

Évidemment, les réformes de la taxation scolaire ont eu pour effet de diminuer significativement le rendement de l'impôt foncier scolaire collecté par les centres de services scolaires.

En 2026, les recettes de l'impôt foncier scolaire représentent 1,3 milliard de \$ alors que la figure 11-3 montre qu'elles auraient été de l'ordre de 3,5 milliards de \$ en l'absence d'interventions du gouvernement du Québec par des réformes et des limitations. Pour la seule année 2026, il s'agit d'une réduction équivalente à 2,2 milliards de \$. En cumulant depuis 2017, les réformes et limitations ont représenté une réduction de l'impôt foncier scolaire de 14,3 milliards de \$.

Figure 11-3 Évolution des recettes de l'impôt foncier scolaire avec et sans réformes et limitations, en millions de dollars



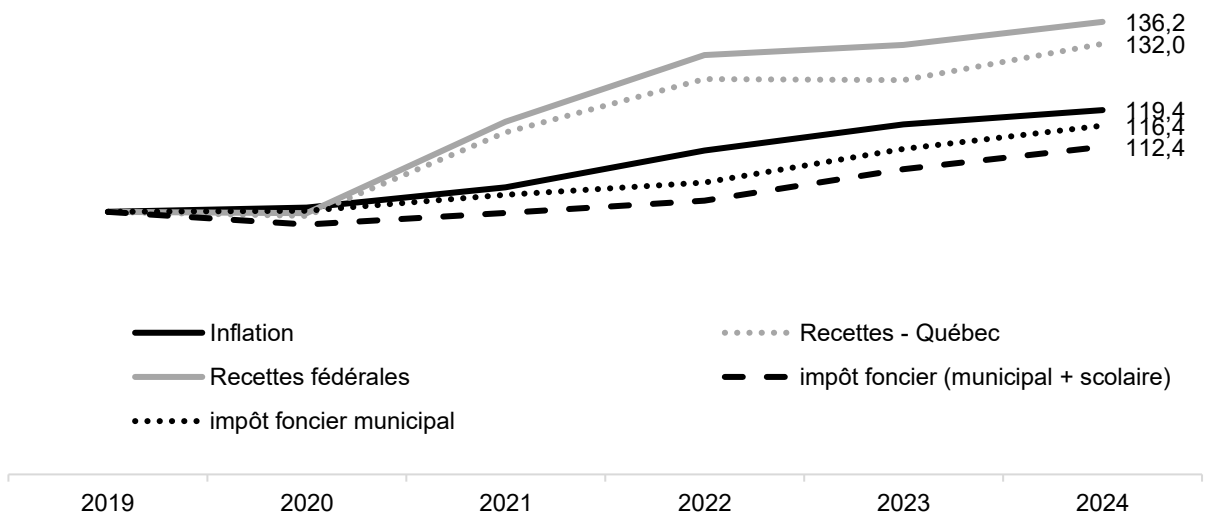
Note : Calculs des auteurs à partir de Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau : 36-10-0450-01, consulté le 3 mars 2026 ; Comptes publics et Budgets du Québec de diverses années.

11.5. Trappe de l'inflation

La figure 11-4 met en évidence l'évolution des recettes fiscales selon leur source sur la base d'un indice où 2019 représente 100. Il est possible de constater que les recettes collectées par les gouvernements fédéral et du Québec ont augmenté respectivement de 36,2 % et de 32,0 %, soit à un rythme similaire à la croissance économique au cours de la même période (34,1 %) et significativement plus élevé que l'inflation qui s'est située à 19,4 % entre 2019 et 2024. Inversement, les recettes tirées de l'impôt foncier, qu'il s'agisse de l'impôt foncier uniquement municipal (16,4 %) ou des impôts fonciers municipaux et scolaires (12,4 %) ont crû moins rapidement que l'inflation (19,4 %).

Malgré l'espace fiscal libéré au titre de l'impôt foncier scolaire (discuté au point 11-4), l'impôt foncier municipal a crû moins rapidement que l'inflation en dépit de la forte hausse des valeurs foncières.

Figure 11-4 Évolution de différentes sources de recettes fiscales et de l'inflation, 2019, sur la base d'un indice 100



Note : Calculs des auteurs à partir de Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau : 36-10-0450-01, et Indice des prix à la consommation, Tableau : 18-10-0005-01, consulté le 3 mars 2026.

Évidemment, une administration publique, qu'il s'agisse d'une municipalité ou d'un autre gouvernement, doit faire croître ces revenus fiscaux à la lumière de ses besoins financiers. Si les dépenses augmentent modestement, les revenus peuvent croître également modestement. En revanche, si les dépenses augmentent plus rapidement que l'inflation, les revenus doivent aussi croître plus vite que l'inflation.

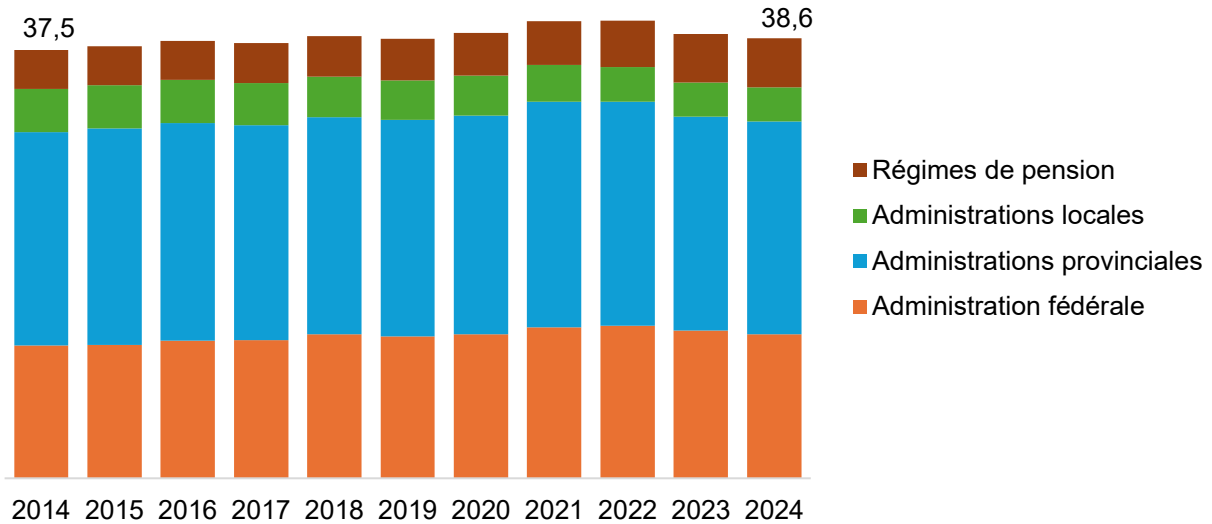
Dans la réalité, les revenus gouvernementaux ont tendance à croître au même rythme que l'économie. La figure 11-5 expose l'évolution réelle de la croissance du poids global

de la fiscalité au Québec de 2014 à 2024 ainsi que l'évolution de la croissance du poids global de la fiscalité advenant que chacune des administrations publiques ait choisi de limiter la croissance de leurs recettes fiscales à l'inflation. Dans un tel contexte, plutôt que d'évoluer de 37,5 % du PIB pour l'ensemble des prélèvements fiscaux de l'ensemble des administrations publiques en 2014 jusqu'à 38,5 % du PIB en 2024, le poids aurait progressivement diminué à 29,2 %. Dans l'éventualité où l'analyse de limiter la croissance des recettes fiscales à l'inflation avait débuté à 2004 plutôt qu'en 2014, le poids de la fiscalité dans le PIB québécois serait d'environ 25 %.

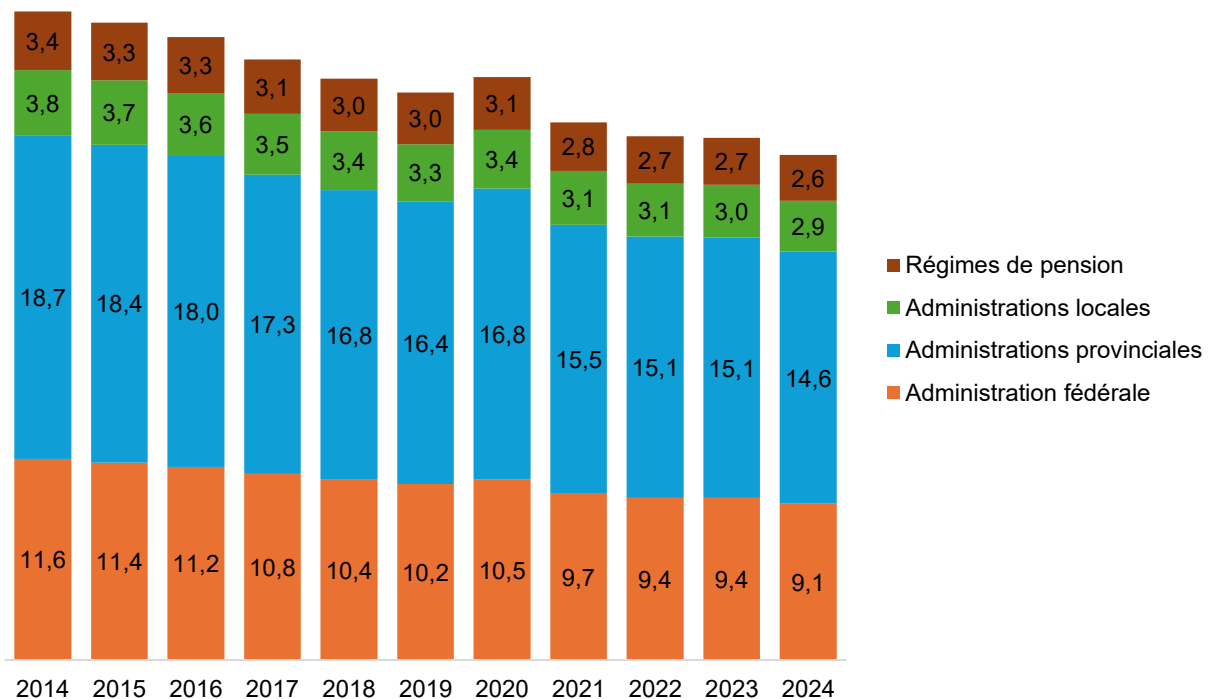
Évidemment, il ne s'agit que d'un exemple théorique montrant que limiter la croissance des recettes à l'inflation ne peut conduire qu'à une intervention de plus en plus modeste en proportion de la taille de l'économie.

Figure 11-5 : Évolution du poids des recettes fiscales au Québec par administration publique – base réelle et selon une croissance limitée à l’inflation

A. Recettes fiscales réelles en % du PIB



B. Recettes fiscales en % du PIB (si croissance limitée à l’inflation pour chacune des administrations)



Note : Calculs des auteurs à partir de Statistique Canada, Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau : 36-10-0450-01, et Indice des prix à la consommation, Tableau : 18-10-0005-01, consulté le 3 mars 2026.

Encadré : Promesses de campagne électorale

Dans le cadre de nos travaux, un étudiant a recensé les promesses fiscales formulées durant la campagne électorale municipale de l'automne 2025. Un résultat ressort de manière particulièrement marquée : la principale promesse des candidats consiste à plafonner la hausse des taxes municipales à l'inflation ou à un indicateur s'en approchant. Si l'on remonte seulement de quelques années, les engagements portaient davantage sur un gel complet des taxes ; le déplacement actuel représente donc un changement moins dommageable pour les revenus municipaux. Toutefois, ces nouvelles promesses contribuent à ancrer dans l'espace public l'idée que les taxes foncières devraient systématiquement augmenter au rythme de l'inflation, alors que cette norme implicite demeure insoutenable pour les municipalités.

Bien que l'impôt foncier demeure la principale assiette locale et qu'un consensus se dégage sur sa solidité, les travaux du chantier révèlent que les municipalités ont adopté, au fil des années, des comportements qui limitent volontairement son évolution. Pris isolément, ces comportements sont explicables et même généralement rationnels. Ils s'inscrivent dans un environnement politique où la visibilité du compte de taxes en fait un prélèvement hautement sensible, où les comparaisons intermunicipales exercent une pression constante et où l'espace médiatique local amplifie la perception d'une hausse, même modeste. Plusieurs élus ont souligné que le compte de taxes municipales représente souvent le seul moment où les ménages prennent explicitement connaissance du montant de leur facture d'impôt foncier, d'un seul coup, alors que les impôts des gouvernements supérieurs, souvent perçus par retenue à la source demeurent moins visibles. Cette asymétrie crée un contexte où l'impôt foncier, malgré des taux souvent en diminution, est perçu comme un fardeau fortement en croissance.

Cette dynamique est renforcée par la concurrence fiscale entre municipalités voisines. Les panels ont mis en lumière l'effet d'entraînement créé par les décisions de gel ou de hausses minimales : lorsqu'une municipalité annonce qu'elle limite sa croissance à l'inflation, voire en deçà, elle établit un point de référence auquel les autres croient devoir se conformer, par exemple pour préserver leur attractivité résidentielle et commerciale. Il en résulte un équilibre fragile où chaque municipalité cherche à ne pas être la première à s'en écarter, de peur d'en subir un coût politique ou compétitif disproportionné. À court terme, ce comportement minimise le risque pour chacune d'elles ; à long terme, il érode toutefois la capacité collective du monde municipal à financer adéquatement les services et les infrastructures.

Ce phénomène contribue à enfermer les municipalités dans ce que plusieurs intervenants ont qualifié de « trappe de l'inflation » : une norme implicite voulant que les taxes ne puissent croître qu'au rythme de l'indice des prix à la consommation, indépendamment

de la réalité des coûts municipaux. Les élus se trouvent alors pris à devoir répondre aux besoins croissants en services et en infrastructures, tout en respectant un plafond de hausse auto-imposé, dont le non-respect devient politiquement coûteux. Cette contrainte, bien que compréhensible du point de vue de chaque municipalité, devient collectivement insoutenable lorsque les investissements requis excèdent durablement la croissance permise par l'inflation.

Ainsi, l'ensemble des constats issus des panels et des rencontres des caucus d'affinités convergent vers une même conclusion, soit que les pratiques actuelles de limitation de l'impôt foncier à l'inflation constituent moins un choix pleinement assumé qu'un équilibre dicté par les pressions politiques, sociales et intermunicipales. Pour en sortir, une démarche collective apparaît nécessaire. Plusieurs intervenants ont évoqué la possibilité que la voie de passage n'existe qu'à travers un effort coordonné appuyé par une meilleure communication publique et une valorisation accrue du rôle de l'impôt foncier.

11.6. Importance relative des impôts fonciers

L'enquête sur les dépenses des ménages permet d'analyser pour un propriétaire occupant, les dépenses moyennes par nature de dépenses et la place qu'elles occupent dans les dépenses totales des ménages. Le principal poste de dépenses est de loin celui des impôts sur le revenu, versés aux gouvernements fédéral et des provinces. Autour de 10 % du total se retrouvent les dépenses rattachées au transport, aux aliments, ainsi que l'hypothèque. Au tableau 11-4, la dépense au titre de la taxe foncière n'apparaît qu'au dixième rang derrière notamment les dépenses relatives pour le téléphone, l'Internet et les services numériques.

Tableau 11-4 Dépenses moyennes des ménages au Canada – propriétaire occupant, 2023

Nature de dépenses	En %
Impôts sur le revenu	24,3 %
Transport	10,9 %
Alimentaires	10,3 %
Hypothèque	9,6 %
Loisirs	4,9 %
Cotisations – caisses de retraite	4,6 %
Ameublement et équipements ménagers	3,3 %
Eau, électricité et combustibles	2,9 %
Téléphone, Internet et services numériques	2,9 %
Taxe foncière	2,8 %
Soins de santé	2,8 %
Assurances publiques et privées	2,5 %
Vêtements et accessoires	2,3 %
Entretien et frais (propriété)	2,0 %
Soins personnels	1,6 %
Éducation	1,5 %
Alcool, cannabis et tabac	1,5 %
Cadeaux en argent, pensions alimentaires et dons	1,3 %
<u>Autres dépenses</u>	<u>7,9 %</u>
<u>Dépenses totales</u>	<u>100,0 %</u>

Source : Statistique Canada, Dépenses des ménages selon le mode d'occupation du logement, Tableau 11-10-0225-01, consulté le 3 mars 2026.

11.7. Diverses initiatives afin de faciliter l'évolution des impôts fonciers

À la lumière des observations entendues lors des panels et lors de cinq rencontres des caucus d'affinités, il apparaît pertinent de soulever certaines initiatives pouvant faciliter l'évolution des impôts fonciers au Québec.

Pistes de réflexion :

Programme de paiement différé des taxes foncières géré par Québec

Depuis 2016, le gouvernement du Québec offre une Subvention aux aînés pour compenser une hausse de taxes municipales, une mesure ponctuelle destinée à « soutenir les aînés à faible ou à moyen revenu qui doivent composer avec une augmentation des taxes foncières payables à l'égard de leur résidence principale à la suite d'une augmentation considérable de sa valeur ». Bien qu'elle vise un enjeu réel, soit la vulnérabilité de certains ménages face aux fluctuations du marché immobilier, cette intervention demeure extrêmement limitée dans sa portée.

Pour être admissible, une personne doit :

- résider au Québec et être âgée de 65 ans ou plus ;
- être propriétaire de sa résidence principale depuis au moins quinze années consécutives ;
- avoir subi une hausse de taxes foncières supérieure de 7,5 % à l'augmentation moyenne observée pour les immeubles comparables lors de l'entrée en vigueur du nouveau rôle ;
- disposer d'un revenu familial inférieur au seuil établi (64 200 \$ en 2026).

Ces critères très restrictifs expliquent que la mesure rejoint un nombre réduit de bénéficiaires (13 077 personnes en 2023) et ne génère qu'un faible coût pour l'État (1,9 million de \$ en 2023, projeté à 2,7 millions de \$ en 2026). Comme il s'agit d'une aide non récurrente, son effet demeure limité à l'année d'entrée en vigueur d'un rôle d'évaluation.

Les panels d'experts comme les discussions au sein des caucus d'affinités ont confirmé que cette mesure est marginale et ne répond pas aux préoccupations des élus concernant la capacité de payer des ménages vulnérables. Elle n'a aucun impact dans la décision d'ajuster ou non le taux des impôts fonciers.

L'introduction d'un véritable programme de report des taxes foncières constituerait une réponse beaucoup plus structurante aux enjeux de capacité de payer de certains groupes de contribuables³², tout en offrant aux municipalités un « filet de protection » leur permettant d'exercer pleinement leur autonomie fiscale. Contrairement à la subvention actuelle, un dispositif de report offrirait une protection continue, adaptée à la situation financière réelle du ménage plutôt qu'aux variations cycliques des rôles d'évaluation.

Plusieurs provinces et municipalités canadiennes ont déjà implanté des programmes de paiement différé des taxes foncières, principalement destinés aux aînés et aux ménages vulnérables. La Colombie-Britannique constitue le modèle le plus avancé : le gouvernement provincial y acquitte les taxes foncières du participant et récupère ultérieurement les sommes sous forme de créance garantie sur l'immeuble. Des programmes comparables existent également au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et dans certaines municipalités ontariennes comme Ottawa, avec des variations concernant les critères d'âge, les plafonds de revenu, les limites d'équité et le traitement des intérêts.

³² Woolley, F. (2022). Who needs property tax deferral? *Canadian Tax Journal / Revue fiscale canadienne*, 70(4), 861–884. <https://doi.org/10.32721/ctj.2022.70.4.pf.fwoolley>

Les programmes canadiens convergent sur plusieurs éléments :

- ils ciblent principalement les propriétaires occupants vulnérables, surtout les aînés à faible revenu ;
- ils s'appliquent presque toujours à la résidence principale ;
- ils fonctionnent comme un prêt garanti par l'immeuble ;
- le remboursement survient à la vente ou au transfert de la propriété (incluant lors du décès).

Les principales divergences concernent :

- L'ampleur du report : report total des taxes ou uniquement de l'augmentation annuelle.
- Le ciblage socioéconomique : critères plus restrictifs à l'Î.-P.-É. ou dans certaines municipalités ontariennes ; critères plus larges en Colombie-Britannique.
- Le taux d'intérêt : allant de 0 % (Î.-P.-É.) à des taux alignés sur les coûts d'emprunt provinciaux ou majorés (Colombie-Britannique).

Tableau 11-5 Principales caractéristiques des programmes de paiement différé des taxes foncières

Juridiction/ Programme	Portée du report	Intérêt appliqué	Principales conditions d'admissibilité	Moment du remboursement
Colombie-Britannique – Provincial Property Tax Deferral	Report de la totalité des taxes foncières annuelles sur résidence principale	Prêt à faible taux ; réforme en 2026 pour augmenter les taux d'intérêt	Résidence principale en C.-B., 55 ans et + ou handicap, ou enfants ; au moins 25 % d'équité.	À la vente, au transfert de propriété ou au retrait du programme ; créance garantie par privilège sur l'immeuble
Nouveau-Brunswick : Programme de report de l'impôt foncier pour les personnes âgées	Report uniquement de l'augmentation annuelle de taxe sur résidence principale	Intérêt annuel basé sur le taux d'emprunt provincial à 10 ans (pour un revenu imposable du ménage inférieur à 124 878 \$) taux plus élevé si revenu supérieur	65 ans et +, propriétaire occupant, reçoit le crédit de taxe résidentielle ; inscription volontaire	À la vente ou au transfert ; montants (taxes + intérêts) forment un privilège sur la propriété
Île-du-Prince-Édouard – Seniors Property Tax Deferral Program	Report de la totalité des taxes foncières annuelles sur résidence principale	Aucun intérêt sur le solde reporté	65 ans et +, résidence principale occupée au moins 6 mois dans l'année précédente, revenu de ménage < 42 000 \$ (plafond relevé en 2025)	À la vente ou au décès du propriétaire ; toutes les taxes reportées deviennent exigibles
Ontario – Ville d'Ottawa – Programme de report complet des taxes foncières	Report total ou partiel des taxes foncières annuelles sur résidence admissible	Intérêt réduit appliqué au solde reporté (5 %) ; frais d'inscription et de renouvellement annuels	Résidence principale, seuil de revenu maximal, parfois plafond d'évaluation ; 65 ans et + ou bénéficiaire de programmes d'aide (ex. invalidité)	À la vente, du transfert ou de la sortie du programme ; report traité comme prêt municipal garanti
Ontario – Région de Halton – Older Adults Property Tax Deferral Program	Report de la totalité des taxes foncières tant que les conditions sont remplies	Intérêt payé par la Région (le programme prend en charge l'intérêt, ce qui allège le coût pour les participants)	65 ans et +, faible revenu, propriétaire occupant dans Halton ; programme distinct d'un autre mécanisme qui ne reporte que les hausses	À la vente ou au transfert de la propriété ; vise explicitement à permettre aux aînés de rester chez eux

Source : Compilation des auteurs à partir des renseignements publiés sur les sites officiels des gouvernements provinciaux et municipaux concernés (programmes de report de taxes foncières).

Évidemment, un tel programme pourrait être mis en place au Québec, mais avant son implantation, il serait pertinent, outre les expériences canadiennes, d'examiner les pratiques observées dans les nombreuses juridictions américaines ayant recours depuis longtemps à des mécanismes de report des taxes foncières. Ces expériences étrangères permettraient de mieux calibrer les paramètres clés d'un futur programme québécois.

Un programme de report des taxes foncières constituerait un outil utile pour protéger les ménages vulnérables en leur offrant de reporter le paiement de leurs taxes municipales, sans affecter les revenus municipaux. Le mécanisme pourrait fonctionner comme un prêt garanti par l'immeuble, remboursable au moment de la vente, du transfert ou du décès, et assorti d'un taux d'intérêt. Il offrirait une solution efficace aux ménages qui sont riches en actifs (maison), mais pauvres en liquidités, tout en préservant la stabilité financière des municipalités. Un tel programme aiderait également les élus à prendre des décisions fiscales nécessaires sans craindre d'effets immédiats disproportionnés sur la capacité de payer. Toutefois, cette solution n'est pas exempte de défis. Les expériences ailleurs au Canada montrent qu'en l'absence de balises précises, ces programmes peuvent être utilisés par des ménages qui ne sont pas réellement en difficulté, générer des coûts pour l'État lorsque les taux d'intérêt sont trop bas, et entraîner une accumulation de dette parfois lourde au moment de la vente ou de la succession. Ces limites n'invalident pas l'intérêt pour un tel dispositif, mais soulignent l'importance d'un encadrement rigoureux.

Enfin, il va de soi que l'instauration d'un tel programme devrait logiquement entraîner l'abolition de la Subvention aux aînés.

Cadres financiers

Depuis une vingtaine d'années, la présentation de cadres financiers par les partis politiques que ce soit au moment d'élections fédérales ou du Québec s'est généralisée. L'exercice consiste à montrer dans le cadre de la campagne électorale de quelle manière les promesses s'insèrent dans les revenus et dépenses anticipés. Un certain nombre de municipalités présentent un cadre financier pour la durée du mandat au moment des élections. Cette pratique devrait se développer. Ceux qui aspirent à gouverner demeurent évidemment libres dans les promesses qu'ils font, mais ils devraient s'astreindre en toute transparence à montrer comment ces dernières sont possibles à l'intérieur du cadre financier.

Dans cette perspective, des cadres financiers municipaux crédibles deviennent un mécanisme ouvrant la discussion sur les effets, à moyen terme, d'un financement inadéquat et à rendre visibles les conséquences de choix comme le gel ou la hausse insuffisante des taxes foncières sur la capacité à financer les services. Ils imposent en parallèle un regard tout aussi rigoureux sur l'évolution des dépenses et sur les arbitrages nécessaires, en forçant les élus à expliciter les priorités et les renoncements plutôt que de reporter les coûts sur les mandats futurs.

Mensualisation des paiements

Imaginons pour un instant un monde où Hydro-Québec n'enverrait qu'une facture annuelle à ses clients résidentiels pour la consommation d'électricité, il est clair que la réception de la facture annuelle susciterait la grogne des consommateurs. Voyons-y une similitude à la réception du compte annuel de taxe foncière.

Or, Hydro-Québec envoie ses relevés de consommation tous les deux mois. De plus, la Société d'État a mis en place pour les clients résidentiels, malgré une consommation fluctuant selon les saisons, un mode de versements égaux (MVE) qui permet de payer un montant fixe chaque mois, basé sur une estimation annuelle de la consommation. Un tel programme de paiement est offert sans frais d'intérêt ou de gestion, il permet de fixer un paiement mensuel fixe, ce qui facilite le budget des ménages.

Au fil des années, une proportion de plus en plus importante des clients résidentiels utilise le MVE atteignant près de la moitié de la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec, soit 47 %³³.

Sachant que pour bien des propriétaires occupants, la taxe foncière annuelle excède la facture annuelle d'Hydro-Québec, il est permis d'imaginer que l'établissement d'un paiement mensuel de la taxe foncière, déjà en cours en partie ou en totalité dans plusieurs municipalités, faciliterait la vie des ménages et faciliterait leur adhésion. Les défis engendrés par la gestion des liquidités ou par les systèmes informatiques apparaissent surmontables. La mise en place d'un paiement préautorisé irait également dans ce sens.

³³ Baril, H. (6 février 2026). *La facture de chauffage des ménages québécois grimpe en flèche*. La Presse. <https://www.lapresse.ca/affaires/2026-02-06/froid-intense/la-facture-de-chauffage-des-menages-quebecois-grimpe-en-fleche.php>

Encadré : Des initiatives à éviter

Périodiquement, lors des campagnes électorales québécoises, certains partis proposent de rendre déductibles de l'impôt les intérêts hypothécaires, et, plus rarement, les taxes municipales, afin d'alléger la fiscalité des ménages propriétaires. Or, plusieurs travaux récents sur la fiscalité du logement répertoriés par l'OCDE (2022) montrent que ce type de mesure est généralement inefficace, coûteux et inéquitable. La déduction des intérêts hypothécaires ne hausse pas significativement le taux d'accession à la propriété, mais tend plutôt à être capitalisée dans les prix et à exercer une pression à la hausse sur la valeur des maisons lorsque l'offre est contrainte. De plus, cette forme d'aide est régressive, car elle bénéficie surtout aux ménages à revenu moyen supérieur ou élevé, qui contractent les plus gros prêts et peuvent donc déduire davantage d'intérêts, ce qui en fait une subvention mal ciblée du point de vue de l'équité et de l'utilisation efficiente des ressources publiques. Dans cette perspective, si le gouvernement du Québec souhaite intervenir pour soutenir la capacité de payer en lien avec la propriété et, par ricochet la fiscalité municipale, les analyses de l'OCDE recommandent plutôt de privilégier des mécanismes mieux ciblés. Un programme de report de paiement de taxes foncières apparaît à nos yeux comme un mécanisme beaucoup moins coûteux, plus ciblé et plus efficace.

11.8. *Point de vue du monde municipal*

Lors des panels tenus en août et septembre 2025, plusieurs intervenants ont souligné une sorte de paradoxe, même si les municipalités réduisent leur taux de leurs impôts fonciers, les citoyens demeurent d'avis que ceux-ci augmentent trop.

Au fil des années, tout cela a conduit les municipalités à vouloir limiter la croissance de leur impôt foncier à l'inflation. Le panel d'experts a porté un jugement critique sur les pratiques visant à plafonner la croissance de l'impôt foncier à l'inflation, perçu comme une limite auto-imposée par le milieu municipal, quels que soient les arguments avancés par les citoyens et les élus.

Le sondage effectué auprès du monde municipal apporte un éclairage en matière d'impôt foncier.

Si l'ensemble des sondés indique à 37,2 % appliquer actuellement un plafonnement de la hausse de l'impôt foncier, ce taux augmente à 45,1 % pour les élus. Sans l'illustrer dans le tableau, il est possible d'observer que les répondants des villes de moins de 10 000 habitants répondent appliquer un plafonnement à 30 % alors que le taux progresse selon la taille de la ville, jusqu'à 75 % pour les villes de 100 000 habitants ou plus.

Tableau 11-6 Sondage - Plafonnement de la hausse de l'impôt foncier

Question : Votre municipalité applique-t-elle actuellement un plafonnement de la hausse de l'impôt foncier ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Oui	45,1	40,7	37,2
Non	54,9	59,3	62,8

Note : résultat du sondage : 156 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires.

Sous l'angle des initiatives, 52,3 % des répondants ont indiqué que leur municipalité a réalisé des initiatives pour améliorer la communication en lien avec la taxe foncière.

Les fonctionnaires sont plus enclins à signaler la présence d'initiatives pour améliorer la communication que les élus (55,6 % vs 49,0 %). Encore une fois, sans l'illustrer dans le tableau, il est possible d'observer que les répondants des villes de moins de 10 000 habitants répondent avoir mis en place de telles initiatives à 38 % alors que le taux progresse selon la taille de la ville, jusqu'à 75 % pour les villes de 100 000 habitants ou plus.

Tableau 11-7 Sondage - Initiatives pour améliorer la communication en lien avec la taxe foncière

Question : Au cours des dernières années, votre municipalité a-t-elle réalisé des initiatives pour améliorer la communication en lien avec la taxe foncière (ex. modifier le compte de taxes pour mettre l'accent sur certains éléments) ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Oui	49,0	55,6	52,3
Non	51,0	44,4	47,7

Note : résultat du sondage : 155 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires.

Le sondage s'est également intéressé à la perception des répondants concernant la capacité de la taxe foncière pour répondre à la croissance prévisible des dépenses des municipalités.

Globalement, l'ensemble des répondants sont en désaccord à 78,2 %.

À cette question, on s'aperçoit que les élus, même s'ils sont significativement en désaccord, restent à près de 23,5 % en accord ou ni en accord ni en désaccord. Les fonctionnaires sont 12 points de plus en désaccord ou très en désaccord avec cette affirmation.

Tableau 11-8 Sondage - Suffisance des recettes de la taxe foncière pour répondre aux besoins futurs

Question : Considérez-vous que les recettes de la taxe foncière sont suffisantes pour répondre à la croissance prévisible des dépenses de votre municipalité ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Très en désaccord	37,3	40,7	36,5
En désaccord	39,2	48,1	41,7
Ni en accord ni en désaccord	7,8	3,7	9,0
En accord	11,8	3,7	9,0
Très en accord	3,9	3,7	3,8

Note : résultat du sondage : 156 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires.

12. Tarification

Pour débiter, il importe de bien cerner ce qu'est la tarification d'un service public afin d'en faire ressortir ses avantages et ses limites. Contrairement à un impôt qui est prélevé sans contrepartie immédiate individualisable, un tarif peut être prélevé en présence d'une contrepartie pour laquelle en découle un avantage, on paie donc le tarif en échange d'un service.

12.1. Circonscrire la tarification

Le gouvernement du Québec souligne que la tarification des services publics est un outil de financement à privilégier, car les tarifs créent un lien entre la prestation d'un service et son financement³⁴. Sous cet angle, elle permet aux ministères et organismes d'assurer une gestion efficace, équitable et durable des services publics. Toutefois, pour certains services publics, la tarification n'est pas la méthode de financement la plus appropriée. Dans cette perspective, une Politique de financement des services publics a été élaborée afin de guider les ministères et organismes dans la sélection d'un mode de financement³⁵.

Selon sa nature, la figure 12-1 expose qu'un service public peut être financé soit entièrement par les utilisateurs (par un tarif), soit entièrement par la collectivité (par les impôts et les taxes) ou par les deux à la fois, selon ce que chacun retire du service. En vue d'établir la part de la tarification dans le financement d'un bien, il convient de cerner si le bien est public, privé ou mixte.

Dans certaines situations, le bénéfice peut être individuel dans le cas d'un bien privé, comme l'électricité ou l'assurance automobile, et dans ce cas, le tarif doit couvrir l'entièreté du coût.

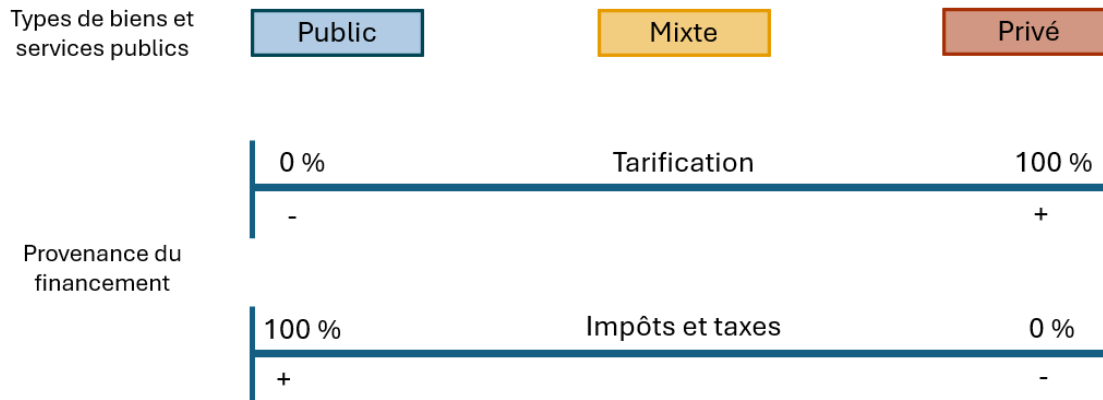
³⁴ Les prochains paragraphes s'inspirent de la page web du gouvernement à propos de la tarification des services publics : <https://www.quebec.ca/gouvernement/finances-publiques/revenus/tarification-services-publics>

³⁵ Voir https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/finances/publications-adm/Tarification_services_publics/MInFR_PolitiqueFSP.pdf

Inversement, lorsqu'on pense à un bien public comme l'armée ou la sécurité, le bénéfice étant entièrement collectif, seuls les impôts servent à leur financement.

Enfin, lorsqu'on se retrouve en présence d'un bien mixte, comme les services de garde ou le transport en commun, où le bénéfice est partagé entre l'utilisateur et le bien-être collectif, le financement sera mixte menant à la tarification partielle du coût.

Figure 12-1 Mode de financement selon la nature des biens ou services



Source : Rapport du Groupe de travail sur la tarification des services publics (2008)

12.2. Objectifs, avantage et limite de la tarification

Fondamentalement, deux objectifs peuvent être recherchés par la tarification, soit d'appliquer le principe de l'utilisateur ou du bénéficiaire payeur, ou encore à chercher à modifier le comportement des utilisateurs. À l'occasion, ces deux objectifs peuvent être atteints simultanément. En outre, certaines conditions apparaissent nécessaires au succès de la tarification. D'abord, la tarification requiert la connaissance du coût réel de bien ou du service et la capacité d'estimer le coût d'usage de l'utilisateur.

Le tableau 12-1 recense les avantages et les limites de la tarification des services publics. Essentiellement, il s'agit d'un mode de financement utile pour réduire la consommation de services, ce qui est avantageux dans le cas de services dont une consommation plus grande ne procure pas de bienfaits (ex. déchets, eau). Cependant, pour les services procurant des bienfaits (ex. bibliothèques), il faut être plus prudent avec la tarification parce qu'elle peut mener à une réduction non souhaitable de la consommation.

Tableau 12-1 Avantages et limites de la tarification

Avantages	Limites
Meilleure allocation des ressources publiques , en rendant plus visible le coût et en rationalisant la demande.	Acceptabilité politique et sociale , souvent difficile, car perçue comme une nouvelle taxe, ce qui nécessite une communication claire.
Plus grande équité entre les usagers , car le tarif est payé en fonction de l'utilisation réelle.	Complexité administrative potentielle , car nécessite d'établir le coût d'usage et de fixer le bon taux pour récupérer coût qui peut demander une expertise.
Réduire les pertes économiques associées aux impôts et taxes , en encourageant la perception plus juste du coût du service.	Impact social , notamment sur les moins nantis, il apparaît plus facile de tarifier si une directive vient du gouvernement.
Inciter aux bons comportements , en réduisant notamment le gaspillage.	
Améliorer la transparence financière	

12.3. *La gestion des déchets*³⁶

Il apparaît important d'aborder la gestion des déchets. En premier lieu, il convient de souligner le chemin parcouru depuis 1990 en matière d'émissions de GES (Mt éq. CO₂). Elles ont diminué de 6,82 à 4,09, soit 40 %.

Cela dit, le plan d'action 2019-2024 de la politique de gestion des matières résiduelles établit à 525 kg par habitant ou moins la cible de quantité de matière éliminée en 2023³⁷. Les quantités réelles de déchets éliminées s'élèvent toutefois à 685 kg par habitant (cette statistique de Recyc-Québec comprend les déchets non solides (boues)³⁸. Le Bureau des audiences publiques en environnement avait précédemment évalué, tel qu'illustré à la figure 12-3, que la cible de 525 kg ne serait pas respectée et, s'appuyant sur une évaluation effectuée par le MELCC³⁹.

Les statistiques diffusées par Statistique Canada ne comprennent pas les boues. La figure 12-2 expose que depuis 2002 (année la plus lointaine de la série) la quantité de

³⁶ Dans cette section, un certain nombre de paragraphes reprennent l'essentiel de l'encadré 9 et de la section 5.4 de l'édition 2025 de l'inventaire des mesures écofiscales au Québec, Chaire en fiscalité et en finances publiques.

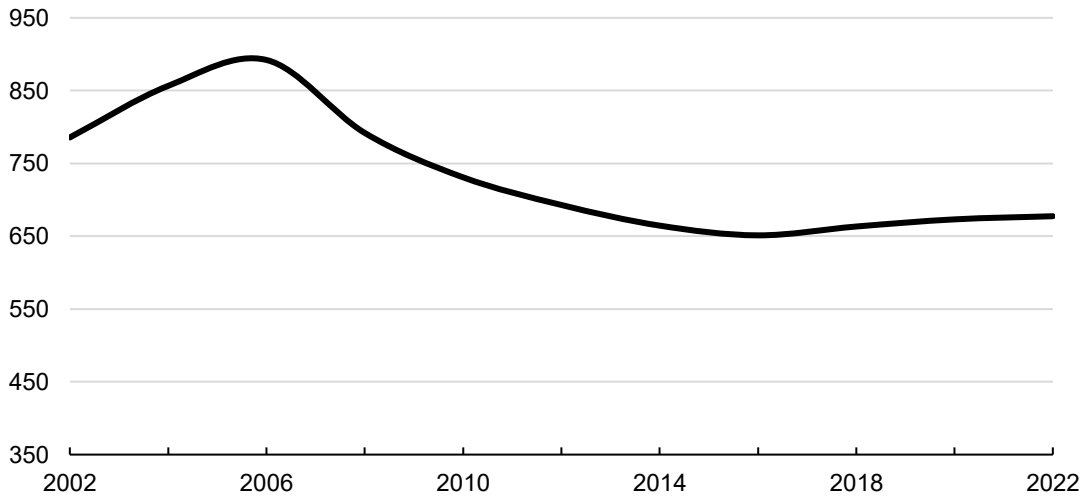
³⁷ Québec (2019), *Plan d'action 2019-2024 de la politique québécoise de gestion des matières résiduelles*, p. 6.

³⁸ Recyc-Québec, Bilan 2023 de la gestion des matières résiduelles - *L'élimination* <<https://www.recyc-quebec.gouv.qc.ca/sites/default/files/documents/bilan-gmr-2023-elimination.pdf>> (consulté le 18 juin 2025).

³⁹ Québec, Bureau d'audiences publiques en environnement (2022) *Rapport – 364 : L'État des lieux et la gestion des résidus ultimes*, p.505.

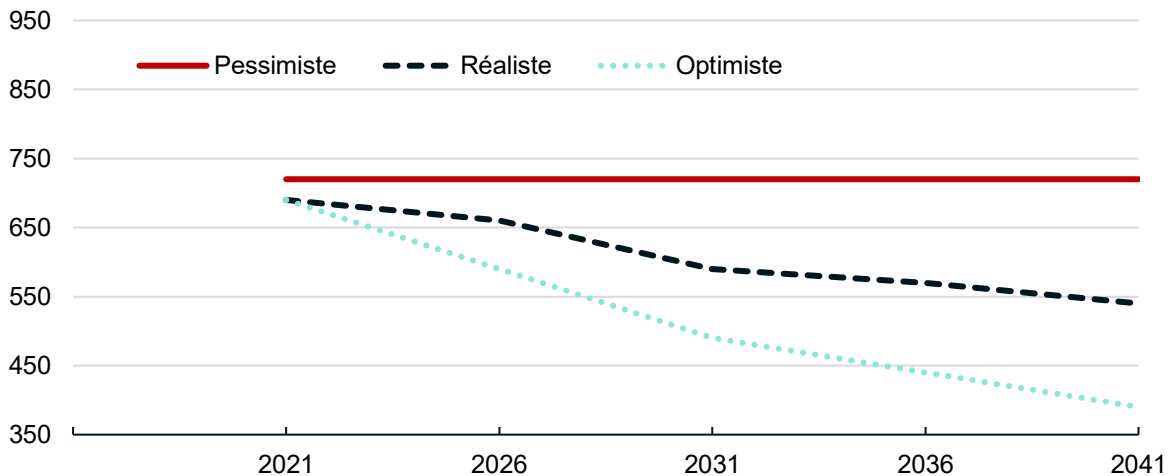
déchets à des fins d'élimination produite par habitant du Québec a d'abord diminué entre 2006 et 2016, pour demeurer relativement stable ensuite à environ 650 kg par habitant.

Figure 12-2 Matières résiduelles éliminées par habitant Québec, 2002-2022, kilogrammes par habitant



Source : Statistique Canada, *Tableaux 38-10-0032-01* et *17-10-0005-01* (consultés le 16 juin 2025) et Québec, Bureau d'audiences publiques en environnement (2022)

Figure 12-3 Évolution des quantités de matières à éliminer entre 2021 et 2041, kilogrammes par habitant selon le MELCC



Source : Rapport – 364 : L'État des lieux et la gestion des résidus ultimes, p. 506.

La conformité des programmes de responsabilité élargie des producteurs, la desserte adéquate pour la collecte des matières organiques et l'optimisation du tri des matières provenant du secteur de la construction constituent des éléments mentionnés sur le plan stratégique 2023-2027 devant contribuer à la réduction des matières résiduelles

éliminées. Il est toutefois à noter que les ménages ne sont responsables que d'environ 30 % des matières éliminées au Québec. Les deux tiers des matières éliminées proviennent des industries, commerces institutions (ICI) et du secteur de la construction, rénovation et démolition (CRD)⁴⁰.

Le BAPE constate que la tarification incitative, généralement fondée sur le poids des déchets ou leur volume, telle celle implantée dans quelques municipalités du Québec, constitue une application directe du principe de développement durable pollueur-payeur et peut favoriser l'atteinte de l'objectif gouvernemental de réduire les résidus ultimes destinés à l'élimination⁴¹.

À cet égard, le pouvoir de tarification directe de certains biens, services ou activités des municipalités, prévu à l'article 244.1 de la *Loi sur la fiscalité municipale*, peut être exercé dans une perspective d'application du principe de l'utilisateur-payeur et dans certains cas, du principe de pollueur/payeur, sur lesquels se fonde l'écofiscalité. Sans qu'il ne s'agisse dans tous les cas de mesures pouvant être considérées comme des taxes environnementales, voici quelques exemples d'applications municipales en matière de gestion des matières résiduelles à Gatineau, Beaconsfield et Lorraine.

Les villes de Gatineau et Beaconsfield ont toutes deux adopté par règlement des systèmes de tarification des matières résiduelles suivant un principe similaire. À Gatineau, les ménages paient un montant fixe par année et déposent leurs ordures dans un seul bac gris de 120 L. Si les ménages ont des ordures excédentaires, elles doivent les mettre dans des sacs séparés et y apposer un autocollant de la ville vendu au coût de 3 \$ (2025)⁴². Par ailleurs, la ville facture les levées supplémentaires de matières résiduelles aux propriétaires de multi logements.

Quant à elle, la ville de Beaconsfield a procuré des bacs à ordures munis d'une puce RFID aux ménages. La puce est scannée à chaque levée⁴³. La ville offre trois formats de bacs pour un montant forfaitaire annuel (195 \$/120 L, 215 \$/240 L et 245 \$/360 L pour 2025) donnant droit à 12 levées. Chaque levée additionnelle après les 12 premières est facturée à un montant variant en fonction de la grosseur du bac (1,85 \$/120 L, 2,70 \$/240 L et 3,55 \$/360 L en 2025)⁴⁴. La ville de Lorraine a aussi implanté ce type de collecte depuis 2020 (facturation en 2021)⁴⁵.

⁴⁰ Jean-Thomas Léveillé, *La Presse* (2025), *Le Québec très loin de son objectif*, 17 juin 2025.

⁴¹ *Ibid*, p. 349.

⁴² Ville de Gatineau, *Ordures (bac gris)*

<https://www.gatineau.ca/portail/default.aspx?p=guichet_municipal/ordures_recyclage_compostage_encombrants/ordures> (consulté le 13 juin 2025).

⁴³ Ville de Beaconsfield, *Gestion des matières résiduelles*, <<https://www.beaconsfield.ca/fr/services/services-aux-citoyens/gestion-des-matieres-residuelles>> (consulté le 13 juin 2025).

⁴⁴ Ville de Beaconsfield, *Taxes et rôle d'évaluation foncière* <<https://www.beaconsfield.ca/fr/ma-ville/administration-et-finances/taxes-et-role-devaluation-fonciere>> (consulté le 13 juin 2025).

⁴⁵ Ville de Lorraine, *Matières résiduelles – Tarification incitative et collectes intelligentes*, <<https://ville.lorraine.qc.ca/services-aux-citoyens/matieres-residuelles>> (consulté le 13 juin 2025).

À la suite de l'implantation de ces mesures, Beaconsfield⁴⁶ et Gatineau⁴⁷ ont réduit de façon significative leurs matières résiduelles destinées à l'enfouissement. Il est à noter que la ville de Rivière-du-Loup et la Régie intermunicipale de traitement des matières résiduelles de la Gaspésie utilisent aussi la tarification incitative pour certaines clientèles et types de matières⁴⁸.

Pour conclure cette section, il convient de souligner que la gestion des déchets pèse encore significativement sur le budget des municipalités. Dans un tel contexte, ce type de tarification doit continuer d'être exploré.

12.4. Le point de vue du monde municipal

On serait porté à croire que les municipalités recourent de plus en plus à la tarification des services publics. Un intervenant d'un panel a souligné plutôt que la tarification municipale était en stagnation et même en décroissance depuis les années 2000. Les données du gouvernement du Québec montrent, en effet, que la proportion des revenus de tarifications en fonction du coût de l'ensemble des services publics (tarifés et non tarifés) représentait 11,2 % en 2023-2024 comparativement à 12,7 % observé en 2018-2019⁴⁹.

Le sondage apporte un regard sur la volonté de recourir davantage à la tarification.

À la question, « Est-ce que votre municipalité envisage de recourir davantage à la tarification ? » le tableau 12-2 montre qu'il est possible d'observer une majorité claire d'y recourir davantage, même si la proportion est légèrement plus forte auprès des fonctionnaires que chez les élus.

Tableau 12-2 Sondage - Recours envisagé à la tarification

Question : Est-ce que votre municipalité envisage de recourir davantage à la tarification ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Oui	56,9	61,1	57,6
Non	43,1	38,9	42,4

Note : résultat du sondage : 125 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires.

⁴⁶ Ville de Montréal, *Matières résiduelles – bilan massique* <<https://donnees.montreal.ca/dataset/matieres-residuelles-bilan-massique>>.

⁴⁷ Ville de Gatineau, *Plan de Gestion des matières résiduelles (PGMR) 2023-2029* <https://www.gatineau.ca/docs/quichet_municipal/participation_citoyenne/consultations_publics/consultations_publics_2022/plan_gestion_matiere_residuelles/projet_pgmr_modifie_2023_2029.fr-CA.pdf>, page 4 et suivantes.

⁴⁸ Stratzer (2024), *Étude sur la tarification incitative des matières résiduelles destinées à l'élimination – Rapport final*, Document présenté à Recyc-Québec.

⁴⁹ Godbout, L., St-Cerny, S., avec la collaboration de l'équipe de la Chaire, « De l'importance de la planification de long terme à l'arrimage nécessaire des objectifs et impératifs de moyen terme : quelques réflexions de finances publiques et de fiscalité », *Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec dans le cadre des consultations prébudgétaires 2026-2027*, 30 janvier 2026, p. 28.

Le tableau 12-3 expose la question sur les obstacles spécifiques à un recours accru à la tarification. Globalement, le taux de réponse est partagé à 50/50. Cependant, les élus répondent majoritairement qu'ils n'en voient pas (54,9 %) alors que les fonctionnaires répondent majoritairement qu'il y en a (57,4 %).

Encore une fois, sans l'illustrer dans le tableau, il est possible d'observer que les répondants des villes de moins de 10 000 habitants observent plus fortement des obstacles spécifiques à 52 % alors que le taux diminue selon la taille de la ville jusqu'à 12,5 % pour les villes de 100 000 habitants ou plus.

Tableau 12-3 Sondage - Obstacles spécifiques à recourir à la tarification

Question : Est-ce que des obstacles spécifiques limitent un recours accru à la tarification dans votre municipalité ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Oui	45,1	57,4	50,4
Non	54,9	43,6	49,6

Note : Résultats du sondage auprès de 123 répondants, dont 51 élus municipaux et 54 fonctionnaires municipaux.

13. Diversification des revenus fiscaux

Depuis plusieurs années, l'UMQ met de l'avant la nécessité de diversifier les revenus municipaux afin de réduire la dépendance à l'impôt foncier et de mieux soutenir l'élargissement des responsabilités locales. Les réformes successives ont d'ailleurs bonifié de manière notable la capacité fiscale des municipalités en modernisant leurs outils et en leur donnant accès à de nouveaux leviers.

L'introduction du pouvoir général de taxation, tout comme celle du pouvoir de prélever des redevances réglementaires, a transformé la logique du cadre fiscal en faisant passer d'un régime limitatif, où seuls les pouvoirs explicitement prévus étaient permis, à un régime où tout est possible, sauf ce qui est interdit. Ce changement a créé des conditions permettant l'innovation.

À cela se sont ajoutés plusieurs pouvoirs spécifiques, tels que la taxe sur l'immatriculation, les redevances de développement, la taxation par secteurs ou encore la taxe sur les logements sous-utilisés, qui élargissent davantage l'éventail d'options à la disposition des municipalités et renforcent leur capacité d'agir sur des enjeux ciblés.

À la lumière des panels d'experts, ces nouveaux leviers doivent toutefois être compris comme des outils encore en phase de maturation, dont l'appropriation varie fortement selon, notamment, la taille et la capacité organisationnelle des municipalités. Plusieurs intervenants ont néanmoins rappelé que « très peu de choses ne peuvent être faites dans le cadre fiscal actuel et que le véritable enjeu, c'est la capacité ».

Avec ces changements, le régime fiscal municipal québécois est aujourd'hui considéré comme l'un des plus flexibles au Canada, offrant aux municipalités un éventail d'options sans équivalent dans plusieurs autres provinces⁵⁰. Toutefois, les panels soulignent que ce caractère « flexible » reste en partie théorique : l'utilisation concrète des nouveaux pouvoirs est freinée par des obstacles opérationnels, des enjeux d'acceptabilité sociale et des risques juridiques perçus. De plus, l'un des principaux enjeux soulevés par plusieurs intervenants lors des panels d'experts concerne la capacité de générer des revenus substantiels grâce à des mesures prises en vertu de ces nouveaux pouvoirs, particulièrement le PGT et le PGRR. Cela ne signifie pas que ces outils soient inutiles ou qu'ils ne devraient pas être mobilisés, mais pour plusieurs, il semble très difficile d'y recourir pour poser des gestes véritablement structurants sur le plan financier. Dans ce contexte, et compte tenu des freins qui sont exposés ci-après, l'appétit pour l'utilisation de ces pouvoirs demeure limité.

Dans ce cadre élargi, les nouveaux pouvoirs fiscaux se structurent essentiellement autour de trois ensembles qui progressent à des rythmes différents :

- des outils liés à l'ajustement de la taxation des immeubles qui avancent plus rapidement puisqu'ils reposent sur des mécanismes davantage connus des municipalités ;
- des mesures d'écofiscalité, qui suscitent un intérêt marqué et donnent lieu à plusieurs initiatives, mais qui rencontrent aussi une certaine résistance ;
- des outils fondés sur la consommation, qui demeurent peu développés, notamment à la suite de l'échec médiatisé de la redevance touristique de Percé et en raison de limites juridiques liées à la perception des recettes.

Les résultats du sondage visant à déterminer si les municipalités considèrent que les nouveaux pouvoirs permettent d'atteindre certains objectifs, présentés dans le tableau 13-1, montrent que 41,5 % des répondants estiment que les nouveaux pouvoirs n'apportent rien de nouveau, contre 59,5 % qui y voient une utilité. Parmi ceux-ci, 26,2 % estiment qu'ils favorisent la diversification des revenus alors que 16,2 % jugent qu'ils permettent d'atteindre certains objectifs spécifiques et 16,2 % qu'ils offrent ces deux apports à la fois. Les panels confirment ces écarts de perception : plusieurs experts ont noté que les gains les plus visibles sont captés par les villes dotées d'importantes capacités internes, tandis que les plus petites se heurtent à des obstacles structurels qui les empêchent d'explorer pleinement les nouveaux outils. Certains élus ont même évoqué que la présence d'outils plus complexes peut accentuer les inégalités de capacité entre municipalités.

⁵⁰ Fédération canadienne des municipalités (2024). Faire de la croissance du Canada un succès : pour la création d'un cadre de croissance municipale.

Les écarts sont marqués selon la taille des municipalités. Les plus petites, particulièrement celles de moins de 2 000 habitants, sont nombreuses à juger les nouveaux outils inutiles (75 %), une proportion qui diminue rapidement à mesure que la taille augmente, pour atteindre 12,5 % dans les municipalités de 100 000 habitants et plus. Ces écarts font écho aux discussions des panels, où plusieurs intervenants ont insisté sur le fait qu'un outil fiscal introduit sans ressources spécialisées, sans données ou sans expertise interne risque d'être perçu comme « administrativement disproportionné » ou « source de conflit politique », même lorsque son potentiel de lever des recettes fiscales est réel.

À l'inverse, les grandes villes sont plus nombreuses à considérer que ces pouvoirs permettent d'atteindre des objectifs ou de diversifier les revenus : 25 % y voient des gains liés à des objectifs précis et 37,5 % estiment qu'ils permettent à la fois des avancées, par exemple en matière de changement de comportements, et une diversification.

Les municipalités de taille moyenne se distinguent également : celles de 10 000 à 24 999 habitants sont les plus nombreuses à associer les nouveaux pouvoirs à la diversification des revenus (40,9 %), suivies des villes de 25 000 à 99 999 habitants (36,4 %). Dans l'ensemble, le sondage suggère que l'impression d'utilité des nouveaux pouvoirs augmente avec la capacité organisationnelle des municipalités. Les résultats selon la fonction du répondant, qui ne sont pas présentés dans le tableau, montrent également les fonctionnaires comme étant généralement plus sensibles au potentiel technique des mesures, tandis que les élus sont plus attentifs à leur visibilité et à leur acceptabilité.

Malgré l'élargissement important du cadre fiscal, les nouvelles possibilités de diversification des revenus demeurent pour l'instant relativement peu utilisées et rapportent généralement des revenus modestes.

Tableau 13-1 Sondage - Atteinte d'objectifs liés aux nouveaux pouvoirs fiscaux

Question : Considérez-vous que ces pouvoirs permettent d'atteindre les objectifs suivants pour votre municipalité ?

	Total	Moins de 2 000	2 000 à 9 999	10 000 à 24 999	25 000 à 99 999	100 000 et plus	n.d.
Rien de nouveau	41,5 %	75,0 %	57,1 %	31,8 %	13,6 %	12,5 %	46,4 %
Diversification revenus	26,2 %	12,5 %	19,0 %	40,9 %	36,4 %	25,0 %	21,4 %
Objectifs spécifiques	16,2 %	0,0 %	11,9 %	18,2 %	22,7 %	25,0 %	17,9 %
Les deux	16,2 %	12,5 %	11,9 %	9,1 %	27,3 %	37,5 %	14,3 %

Note : Résultats du sondage auprès de 130 répondants, la colonne « n.d. » correspond aux répondants qui n'ont pas indiqué leur municipalité.

L'analyse des obstacles montre que les difficultés associées à l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux sont avant tout opérationnelles. Les répondants mentionnent fréquemment la complexité des procédures et le manque de temps ou de ressources pour les implanter, un enjeu particulièrement présent dans les municipalités de 2 000 à 24 999

habitants, où ces proportions dépassent souvent 60 %. Le manque de ressources pour analyser les données et le manque de données elles-mêmes constituent également des freins importants, surtout dans les municipalités de taille moyenne, dont plus de la moitié indiquent un manque de capacité analytique. La méconnaissance des outils par le personnel ressort aussi comme un obstacle notable, en particulier dans les municipalités de 2 000 à 9 999 habitants, où plus de 40 % des répondants l'identifient comme un frein. Lors des panels, plusieurs élus ont souligné que l'accès à des données géomatiques ou cadastrales de qualité, parfois indispensables pour appliquer les nouveaux pouvoirs (surfaces minéralisées, taxation environnementale, modulation géographique), repose souvent sur des fournisseurs privés coûteux. Cette dépendance ajoute un frein supplémentaire à l'utilisation des nouveaux leviers fiscaux.

Certaines préoccupations touchent également la perception et l'acceptabilité sociale. Les très petites municipalités sont plus nombreuses à juger que certains outils pourraient être inéquitables ou inefficaces pour répondre à leurs enjeux. À l'inverse, les grandes villes sont moins nombreuses à considérer que les nouveaux pouvoirs sont inutiles ou inéquitables, mais elles identifient davantage des obstacles liés à leur propre réalité administrative. Par exemple, elles mentionnent plus fréquemment le manque de données (37,5 %) et sont particulièrement nombreuses à citer le contexte politique comme frein (62,5 %), ce qui reflète l'importance de la visibilité publique et médiatique à cette échelle. Les panels ont mis en évidence un phénomène connexe : les grandes villes craignent moins la contestation juridique, mais davantage la judiciarisation médiatisée. Plusieurs exemples récents ont montré qu'un outil fiscal innovant adopté localement peut créer un débat national, ce qui accroît le risque politique et ralentit l'adoption.

Elles jugent aussi les procédures complexes, non pas en raison d'un déficit d'expertise, mais en raison de la lourdeur de leurs systèmes internes et de la diversité de leurs clientèles, ce qui augmente les exigences en matière de concertation, de communication et de gestion du risque.

Bien entendu, il convient de souligner que la contrainte politique apparaît moins évidente lorsqu'une municipalité ne perçoit à la base pas être en mesure d'implanter certains prélèvements fiscaux en raison de difficultés techniques. L'enjeu est alors plus lointain et diffus.

Enfin, très peu de répondants affirment qu'il n'existe aucun frein à l'utilisation des nouveaux pouvoirs, ce qui indique que leur mise en œuvre demeure exigeante pour la grande majorité des municipalités, peu importe leur taille. Quelques participants disent ne pas savoir ou considèrent que certains obstacles ne s'appliquent pas à leur situation, mais ces cas demeurent marginaux.

Tableau 13-2 Sondage - Obstacles aux nouveaux pouvoirs fiscaux

Question : Quels obstacles sont les plus contraignants pour utiliser ces nouveaux pouvoirs ?

	Total	Moins de 2 000	2 000 à 9 999	10 000 à 24 999	25 000 à 99 999	100 000 et plus	n.d.
Procédure trop complexe, manque de temps/ressource pour implanter	39,1 %	62,5 %	45,2 %	68,2 %	59,1 %	25,0 %	13,0 %
Apparaît administrativement lourd aux vues des résultats escomptés	35,9 %	37,5 %	42,9 %	40,9 %	63,6 %	37,5 %	16,7 %
Manque de ressources pour analyser	32,1 %	37,5 %	42,9 %	45,5 %	45,5 %	25,0 %	13,0 %
Méconnaissance des outils par le personnel de la municipalité	26,9 %	12,5 %	40,5 %	45,5 %	22,7 %	37,5 %	11,1 %
Manque de données	23,7 %	25,0 %	26,2 %	31,8 %	31,8 %	37,5 %	13,0 %
Serait inéquitable pour une partie des citoyens	19,9 %	62,5 %	23,8 %	9,1 %	27,3 %	25,0 %	11,1 %
Contexte politique	19,9 %	37,5 %	16,7 %	18,2 %	22,7 %	62,5 %	13,0 %
Apparaît inefficace pour résoudre les enjeux de la municipalité	19,9 %	37,5 %	23,8 %	27,3 %	27,3 %	25,0 %	7,4 %
Aucune problématique identifiée	3,2 %	12,5 %	4,8 %	0,0 %	4,5 %	0,0 %	1,9 %
Je ne sais pas	5,1 %	0,0 %	9,5 %	9,1 %	4,5 %	0,0 %	1,9 %
Aucun frein à l'utilisation	2,6 %	0,0 %	2,4 %	4,5 %	9,1 %	0,0 %	0,0 %
Autre	2,6 %	0,0 %	2,4 %	4,5 %	0,0 %	25,0 %	0,0 %
Ne s'applique pas	1,3 %	0,0 %	2,4 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,9 %

Note : Résultats du sondage auprès de 130 répondants, la colonne « n.d. » correspond aux répondants qui n'ont pas indiqué leur municipalité.

Les résultats du tableau 13-3 montrent que toutes les formes d'accompagnement proposées attirent un intérêt notable, mais avec des variations importantes selon la taille des municipalités. Dans l'ensemble, les initiatives les plus recherchées sont celles qui offrent des repères concrets et immédiatement utilisables.

La veille sur les pratiques innovantes arrive en tête (48,1 % au total), avec un intérêt particulièrement marqué chez les municipalités plus grandes, où la proportion atteint 72,7 % dans les villes de 25 000 à 99 999 habitants et 87,5 % chez celles de 100 000 habitants et plus.

Les outils de simulation financière suscitent aussi une forte demande (46,8 % au total), dépassant 60 % dans les municipalités de 2 000 à 9 999 habitants ainsi que dans celles de 10 000 à 24 999 habitants, ce qui témoigne du besoin de mieux comprendre les impacts budgétaires des nouveaux pouvoirs.

Les banques de modèles réglementaires et juridiques (43,6 %) et les guides pratiques d'implantation (également 43,6 %) figurent eux aussi parmi les initiatives les plus appréciées, surtout dans les municipalités de 25 000 à 99 999 habitants (63,6 % et 68,2 %) et dans les villes de 100 000 habitants et plus (50 % et 75 %). Ces résultats suggèrent que les municipalités cherchent avant tout à réduire l'incertitude et à disposer de cadres prêts à l'emploi pour faciliter l'adoption de nouvelles mesures.

Les tableaux de bord interactifs recueillent un intérêt plus variable (38,5 % au total), mais les villes de 10 000 à 24 999 habitants y sont particulièrement favorables (63,6 %), signe qu'elles souhaitent mieux suivre et comparer les effets de leurs outils fiscaux. Les programmes de formation continue (34 %) et les services d'assistance spécialisés (32,7 %) sont également appréciés, surtout dans les municipalités petites et moyennes, où l'accès régulier à une expertise interne demeure limité.

La plateforme collaborative intermunicipale (28,8 %) obtient une adhésion plus modérée dans l'ensemble, mais elle atteint 59,1 % dans les municipalités de 25 000 à 99 999 habitants, ce qui indique un intérêt plus fort pour les échanges entre pairs dans cette catégorie.

Enfin, très peu de municipalités déclarent n'avoir besoin d'aucune de ces initiatives (5,1 % au total), bien que ce taux soit plus élevé dans les très petites municipalités (12,5 %) et dans les villes de 100 000 habitants et plus (12,5 %).

Tableau 13-3 Sondage - Initiatives au soutien de l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux

Question : Parmi les initiatives suivantes, lesquelles seraient les plus utiles pour soutenir votre municipalité dans l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux ?

	Total général	Moins de 2 000	2 000 à 9 999	10 000 à 24 999	25 000 à 99 999	100 000 et plus	n.d.
Veille sur les pratiques innovantes (ex. exemples d'application dans d'autres municipalités, études de cas, tendances fiscales)	48,1 %	62,5 %	47,6 %	63,6 %	72,7 %	87,5 %	24,1 %
Outils de simulation financière (ex. calcul des impacts fiscaux, projections budgétaires, scénarios comparatifs)	46,8 %	50,0 %	66,7 %	63,6 %	68,2 %	50,0 %	14,8 %
Banque de modèles réglementaires et juridiques (ex. règlements types, clauses contractuelles, guides de conformité)	43,6 %	62,5 %	50,0 %	59,1 %	63,6 %	50,0 %	20,4 %
Guide pratique pour l'implantation des nouveaux pouvoirs fiscaux (ex. étapes, risques, stratégies de communication)	43,6 %	37,5 %	57,1 %	59,1 %	68,2 %	75,0 %	13,0 %
Tableaux de bord interactifs (ex. indicateurs de performance, suivis des revenus et dépenses, comparaisons intermunicipales)	38,5 %	37,5 %	52,4 %	63,6 %	50,0 %	25,0 %	14,8 %
Programme de formation continue (ex. formations en fiscalité municipale, tarification, communication publique)	34,0 %	37,5 %	45,2 %	50,0 %	40,9 %	37,5 %	14,8 %
Service d'assistance (ex. ligne d'experts pour répondre aux questions techniques ou juridiques en temps réel)	32,7 %	50,0 %	47,6 %	45,5 %	40,9 %	25,0 %	11,1 %
Plateforme collaborative intermunicipale (ex. espace numérique pour échanger des solutions, poser des questions, partager des documents)	28,8 %	50,0 %	38,1 %	36,4 %	59,1 %	25,0 %	3,7 %
Aucune	5,1 %	12,5 %	0,0 %	4,5 %	0,0 %	12,5 %	9,3 %
Autre (précisez)	2,6 %	0,0 %	2,4 %	4,5 %	0,0 %	0,0 %	3,7 %

Note : Résultats du sondage auprès de 130 répondants, la colonne « n.d. » correspond aux répondants qui n'ont pas indiqué leur municipalité.

L'ensemble des résultats confirme que l'accompagnement, sous diverses formes, demeure un besoin partagé, et qu'une stratégie de soutien efficace devra être diversifiée pour répondre aux réalités distinctes des municipalités selon leur taille. Les réformes récentes prennent du temps à se matérialiser dans les pratiques, et leur appropriation s'inscrit dans un processus d'évolution normal qui exige des ajustements internes. À cela s'ajoute que les besoins d'accompagnement sont nombreux et variés : plusieurs municipalités auraient avantage à recevoir davantage de soutien technique, juridique et opérationnel pour utiliser pleinement les nouveaux pouvoirs. Si les grandes villes disposent, dans l'ensemble, de l'expertise nécessaire pour mettre en œuvre des mesures fiscales plus complexes, elles soulignent elles-mêmes l'importance de mieux soutenir les petites municipalités, car une mesure mal conçue ou mal expliquée dans un plus petit milieu peut rapidement créer une perception négative qui complique le contexte politique pour tous. Dans cette perspective, le gouvernement du Québec gagnerait à mieux outiller les municipalités, notamment en offrant des ressources structurées. Les outils d'accompagnement proposés par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) constituent un pas dans la bonne direction, mais cela apparaît insuffisant et Québec devrait envisager la création d'une structure plus développée, par exemple un institut de recherche sur la fiscalité et les finances municipales, regroupant des expertises variées provenant notamment du milieu universitaire, afin de centraliser les connaissances, d'étudier et diffuser les bonnes pratiques et de soutenir l'innovation de manière continue.

Une autre avenue, complémentaire, à considérer consisterait à confier à Québec l'administration de certains prélèvements plus complexes (par exemple une redevance sur les générateurs de grands déplacements, sur la livraison de colis), tout en laissant aux municipalités la flexibilité nécessaire pour moduler les principaux paramètres (taux, exemptions, affectation des revenus, etc.).

Même si l'idée de transférer aux municipalités des assiettes fiscales majeures, comme une part de la taxe de vente ou de l'impôt sur le revenu des particuliers revient régulièrement dans le débat public, un tel transfert n'apparaît pas réaliste dans le contexte actuel des finances des gouvernements fédéral et du Québec présentés à la section 8. Ces options doivent néanmoins demeurer présentes dans une éventuelle discussion plus large sur la répartition des responsabilités entre Québec et les municipalités.

Toutefois, compte tenu du poids important des infrastructures routières et du transport collectif dans les budgets municipaux, il est essentiel que les municipalités soient pleinement associées aux réflexions de moyen et de long terme sur la tarification kilométrique qui pourrait, éventuellement, se substituer à la taxe sur l'essence.

Même si cette section présente un portrait global de l'utilisation des nouveaux pouvoirs fiscaux municipaux, plusieurs ajustements à court terme méritent d'être envisagés. Les discussions ont en effet mis en lumière des enjeux plus précis liés à l'applicabilité et à

l'efficacité concrète de certains outils, qu'il s'agisse de leur complexité, de la capacité interne requise ou des conditions nécessaires à leur mise en œuvre. Ces aspects, bien que moins visibles, devront être pris en compte pour améliorer l'utilisation des pouvoirs existants et soutenir plus efficacement les municipalités dans leur déploiement.

En définitive, l'enjeu central demeure la capacité des municipalités à financer leurs services et leurs investissements à partir de leurs propres recettes. L'expérience des dernières décennies montre qu'une autonomie municipale réelle repose d'abord sur des sources de revenus locales, stables et prévisibles, plutôt que sur des mécanismes externes dont les modalités peuvent changer. Cette logique, déjà évoquée dans le Rapport Parizeau⁵¹, rappelle que le développement du cadre fiscal municipal et sa pleine utilisation constituent les voies les plus solides pour soutenir durablement les responsabilités croissantes des municipalités.

14. Capacité fiscale

Nous avons hésité à inclure une section sur la capacité fiscale à notre rapport puisqu'il ne s'est pas dégagé de consensus clair sur cet enjeu dans le cadre de nos travaux et que certaines tensions ont été révélées en filigrane. Néanmoins, cet enjeu nous apparaît comme un axe de réflexion central quant à l'avenir de la fiscalité locale au Québec.

Le MAMH utilise la richesse foncière uniformisée (RFU) comme principal indicateur permettant de « mesurer et comparer la capacité des municipalités à générer des revenus de taxes et de compensations tenant lieu de taxes. La RFU est d'ailleurs centrale dans la formule de péréquation entre le gouvernement du Québec et les municipalités. Nous ne traiterons que très brièvement du programme de péréquation, sauf pour rappeler que Québec dispose d'un système de péréquation municipal très limité, celui-ci représentant à peine 0,2 % des revenus municipaux. L'enveloppe du programme n'a pratiquement pas évolué au cours des dernières années, passant de 60 millions de \$ en 2011 à 67 millions de \$ en 2026, une augmentation d'à peine 10% en 15 ans. De plus, des éléments qui s'apparentent à de la péréquation ont été intégrés à la nouvelle formule de partage de la croissance d'un point de TVQ. Il serait pertinent d'envisager une réflexion globale sur la péréquation municipale.

Au-delà de la RFU, l'asymétrie dans le potentiel de développement de la capacité fiscale d'une municipalité peut être influencée par de multiples facteurs. Par exemple, une municipalité qui a la possibilité de développer un secteur industriel peut être avantagée par rapport à une municipalité qui n'a accès qu'à une base résidentielle. Au même titre, une municipalité qui fait le choix (ou se fait imposer) de protéger une partie de son territoire, que ce soit pour la protection de l'environnement ou du territoire agricole par exemple, voit sa capacité fiscale future réduite.

⁵¹ Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités (1985), voir notamment les recommandations 1, 2, 3.

Encore plus largement, la capacité fiscale peut être réduite par des contraintes de temps, de données ou d'effectifs qui empêchent le développement de nouvelles formes de revenus. Elle peut aussi l'être par l'incapacité d'une municipalité à faire supporter une partie du coût de ses services par les citoyens des municipalités environnantes qui les utilisent ou un apport asymétrique de la part de certaines structures, comme les MRC.

Finalement, la capacité fiscale peut être réduite par les contraintes politiques, les dynamiques de compétition entre des municipalités ou plus généralement par l'ambiance politique du moment, peu favorable à l'ajout de nouvelles taxes.

L'enjeu de capacité fiscale différenciée des municipalités locales est un chantier en soi, mais il mérite certainement d'être exploré plus en profondeur. Il n'existe pas de consensus scientifique clair indiquant que les fusions et les regroupements municipaux entraînent des réductions de coût, mais il y a certainement un potentiel de poursuivre la réflexion, notamment en regard de l'augmentation de la capacité fiscale. Un constat qui se dégage est qu'une vision à plus long terme et une transparence financière par rapport à ces enjeux et aux gains potentiels de regroupement apparaît comme une avenue à explorer pour mieux estimer les gains potentiels de ceux-ci.

Également, les changements récents apportés à la *Loi sur les compétences municipales*, notamment l'ajout de l'article 95.2 qui permet à des municipalités locales des ententes de partages de certains prélèvements fiscaux (taxe foncière générale, taxe imposée en vertu du pouvoir général de taxation et redevance règlementaire) méritent d'être explorées davantage et permettent, en plus de favoriser la diversification des revenus à une échelle plus grande que celle de la municipalité locale, de s'inspirer de certains mécanismes de partage de la croissance de l'assiette fiscale.

CONSTATS RELATIFS AUX REVENUS AUTONOMES DES MUNICIPALITÉS

À la lumière de nos travaux, il est possible de tirer quelques constats pour clore la PARTIE III – REVENUS AUTONOMES :

Impôts fonciers :

- L'impôt foncier reste le socle de la fiscalité municipale tant au Québec qu'au Canada.
- Dans 8 provinces sur 10, le poids de l'impôt foncier en proportion du PIB a diminué, mais on observe la deuxième plus forte baisse au Québec.
- Si le poids des impôts fonciers en proportion du PIB était auparavant plus élevé au Québec que dans le Canada sans le Québec, ce n'est plus le cas depuis 2020.
- Contrairement aux recettes fiscales des gouvernements fédéral et du Québec qui ont crû au rythme de la croissance économique entre 2019 et 2024, force est de constater qu'au fil des dernières années, la croissance de l'impôt foncier municipal a été volontairement limitée malgré la forte augmentation des valeurs foncières.
- La limitation de la croissance de l'impôt foncier municipal se constate également en dépit de l'espace libéré par les réformes des impôts fonciers scolaires mises en place par les gouvernements du Québec depuis 2017. Cet espace atteint autour de 14,3 milliards de \$, ce qui représente pour la seule année 2026 une valeur de 2,2 milliards de \$.
- Dans la mesure où les besoins des municipalités ne sont pas limités à l'inflation, il apparaît impératif de sortir de la « trappe » de l'inflation dans la gestion de l'impôt foncier.
- La création d'un programme de paiement différé des taxes foncières, géré par Québec, viserait à protéger les ménages vulnérables tout en permettant aux municipalités d'ajuster plus adéquatement l'impôt foncier pour financer durablement leurs services.
- La mensualisation des paiements de l'impôt foncier pouvant aller jusqu'au prélèvement automatique ne peut qu'aider la budgétisation des ménages tout en favorisant son adhésion.
- L'évolution récente du régime fiscal a permis l'émergence d'une certaine forme de taxation différenciée entre le bâtiment et le terrain, il nous apparaît pertinent de poursuivre la réflexion pour voir s'il est possible d'aller plus loin en ce sens.

Tarifcation

- Il est possible de mieux recourir au concept d'utilisateur/payeur ou de bénéficiaire/payeur et ainsi de réduire la pression notamment sur l'impôt foncier non lié à l'usage.

- Le monde municipal envisage de recourir davantage à la tarification des services publics, mais est conscient que dans certaines situations, il peut y avoir des obstacles spécifiques.
- Il convient de préciser les champs pour lesquels la tarification est appropriée et ceux pour lesquels elle apparaît non souhaitable.

Diversification des revenus

- La protection de l'assiette foncière reste essentielle : elle constitue la base la plus stable et la plus prévisible pour soutenir les services municipaux et offrir l'espace nécessaire au développement graduel des nouveaux outils.
- Le régime fiscal municipal demeure en période de maturation : les réformes récentes ont élargi les possibilités, mais leur appropriation est progressive et encore inégale entre les municipalités.
- Tant le gouvernement du Québec que les municipalités gagneraient à ce que ces dernières soient mieux outillées : l'utilisation effective des pouvoirs repose sur un accompagnement renforcé, des ressources techniques accessibles et un encadrement permettant d'en maximiser l'efficacité.

Capacité fiscale

- L'enjeu de la capacité fiscale différenciée des municipalités est un enjeu majeur pour lequel il ne s'est pas dégagé de consensus pendant les travaux.
- Une plus grande transparence financière et une meilleure vision à long terme permettraient d'aborder plus sereinement la question des regroupements, des fusions et du partage de coût de certains services entre municipalités.
- Les changements récents apportés à la *Loi sur les compétences municipales* pour permettre aux municipalités de partager des impôts apparaissent comme une piste à explorer pour amenuiser certains enjeux de capacité fiscale.

PARTIE IV – Contribution des gouvernements

Cette partie du rapport porte sur les transferts des gouvernements du Québec et fédéral aux municipalités ainsi qu'à leur contribution au financement des infrastructures municipales.

15. Transferts

Cette section traite d'abord des transferts des gouvernements du Québec et fédéral aux municipalités avant de discuter brièvement du remboursement partiel de la TVQ, un enjeu qui fait l'objet de revendications de longue date des municipalités et qui est revenu régulièrement dans le cadre des travaux.

15.1. Transferts

Les transferts des gouvernements du Québec et du fédéral constituent une part substantielle des revenus des municipalités québécoises⁵².

Dans le cadre de nos travaux, l'analyse a d'abord porté sur les aspects quantitatifs des transferts gouvernementaux conditionnels, notamment ce qui a trait à leur volume et leur diversité.

Le premier constat qui peut être fait est que leur nombre est très élevé alors que plus de 200 programmes destinés aux municipalités, tous gouvernements confondus, ont été répertoriés par l'UMQ. Notre volonté d'en brosser un portrait exhaustif s'est révélée un exercice fastidieux qu'il a malheureusement été impossible de mener à terme dans les délais impartis et, même avec davantage de temps, il n'est pas certain qu'il aurait été possible d'y arriver puisque nos tentatives d'obtenir des réponses détaillées se sont principalement butées à des fins de non-recevoir. L'information sur les transferts n'est pas centralisée et, lorsqu'elle est accessible, est souvent morcelée et difficile à assembler de manière cohérente.

Cela ne signifie pas que l'exercice est inutile. Au contraire, un portrait consolidé des transferts est essentiel pour quantifier et, surtout, avoir un meilleur portrait de la part de financement conditionnel et mieux comprendre ce qui relève de l'autonomie municipale ou, à l'inverse, de la programmation gouvernementale. De notre côté, cet exercice se poursuivra donc après le dépôt du présent rapport, avec une volonté d'avoir éventuellement un portrait complet des transferts.

⁵² Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2024, le rapport financier consolidé des municipalités montre que les transferts représentent 17,1 % des revenus totaux des municipalités.

Cette limitation n'empêche pas de faire des constats en regard des transferts aux municipalités puisque le reste de la démarche a permis de dégager des éléments très clairs.

Si c'est le montant insuffisant des transferts qui est ressorti comme le principal enjeu des résultats du sondage, les panels d'experts et les rencontres des caucus d'affinités ont permis de mettre en lumière d'autres enjeux majeurs en lien avec les transferts.

Le premier est la dissémination des programmes. Ce n'est pas seulement une question de volume, mais de structuration de l'offre : lorsque les programmes sont nombreux, variables, parfois temporaires et portés par des organisations différentes, l'accès devient rapidement une affaire de veille, de réseaux et de capacité interne. Le simple fait que l'Association des directeurs généraux municipaux du Québec (ADGMQ) en soit rendue, dans le cadre d'un de ses projets phares appuyés par l'UMQ, à créer un répertoire des différents programmes de subvention est en soi révélateur. Cela démontre que le simple exercice de « s'y retrouver parmi les programmes » est devenu une compétence à part entière, et que l'information disponible n'est pas, par défaut, à la portée des équipes municipales, surtout dans les petites et moyennes organisations.

Plusieurs exemples sont ressortis dans le cadre des travaux, le plus clair étant possiblement celui d'un directeur général indiquant que son embauche la plus payante avait été, en dépit d'un salaire substantiel, celle d'une ressource exclusivement dédiée à la recherche de subventions qui a permis de générer plusieurs millions de dollars parce que l'accès aux programmes dépend, dans les faits, de la capacité à les détecter, à monter les dossiers et à respecter les critères (et éventuellement à produire la reddition de comptes). Le même directeur général reconnaissait que cette stratégie fonctionne uniquement parce que les autres municipalités ne le font pas, ou du moins pas aussi efficacement. Il ne s'agit pas d'un exemple anecdotique, des variantes de cela ont été mentionnées à plusieurs reprises dans le cadre des travaux. Lorsque les programmes sont nombreux et conditionnels, la capacité administrative devient un déterminant de financement, ce qui pose une question d'équité et d'efficacité collective.

Dans le même ordre d'idée, il est préoccupant que plusieurs municipalités soient tombées « par hasard » sur des programmes de subventions. Des projets ont pu se réaliser sur un coup de chance, parce qu'une personne a entendu parler d'un programme obscur, qu'une information a circulé dans un réseau informel ou qu'un délai a été repéré in extremis. Il ne s'agit pas d'une recette pour une bonne planification.

Un autre constat est que les programmes de transferts conditionnels exercent une influence considérable sur les priorités locales. Dans certains cas, il ne s'agit que de réorganisations mineures dans le temps alors qu'on accélère un projet admissible et qu'on en reporte un autre en attendant un autre transfert. Toutefois, dans d'autres cas, l'effet est plus structurant : l'accès à une enveloppe dans un secteur peut pousser une municipalité

à réaliser un projet qui présente un intérêt pour elle, mais qui n'est pas urgent, pendant qu'un projet plus critique reste en attente faute de programme disponible. Un exemple parlant est celui d'une petite municipalité qui a pu financer des infrastructures sportives grâce au Programme d'aide financière aux infrastructures récréatives, sportives et de plein air (PAFIRSPA) alors qu'elle était toujours en attente depuis plusieurs années de sommes du Programme d'infrastructures municipales d'eau (PRIMEAU) pour des besoins nettement plus urgents. Si les sommes avaient été disponibles pour l'eau, la municipalité aurait priorisé ce dossier. Il ne s'agit évidemment pas de dévaloriser les infrastructures sportives, mais plutôt de souligner que les transferts conditionnels peuvent affecter considérablement la planification des municipalités.

Dans le cadre des travaux, le programme de la Taxe sur l'essence et de la contribution du Québec (TECQ) est revenu comme un exemple de programme jugé substantiel, stable et prévisible. Bien que la reddition de comptes apparaisse à certains, surtout dans les plus petites municipalités, comme lourde, il se dégage un consensus clair voulant qu'elle soit nettement plus proportionnelle à l'importance de la mesure que ce qui est observé dans plusieurs petits programmes. Par ailleurs, les conditions de la TECQ liées à la gestion des actifs sont généralement bien accueillies : elles s'inscrivent davantage dans une logique de structuration (connaître, planifier, suivre) que dans une logique de prescriptions détaillées ou de contrôles excessivement fins.

Ces constats permettent de conclure que le regroupement de plusieurs programmes de transferts conditionnels sous forme d'enveloppes larges, flexibles et prévisibles serait bénéfique. Cela apparaît comme un enjeu distinct du niveau global des sommes consacrées aux transferts. Une partie de l'amélioration des transferts pourrait se faire à coût financier nul pour le gouvernement du Québec, par une réorganisation des paramètres et une réduction du morcellement. Cela amènerait Québec à renoncer à une paramétrisation pointue et accepter davantage de marge de manœuvre locale. Cela aurait également pour effet de diminuer la multiplication des redditions de comptes. Pour les municipalités, cela résulterait en plus d'autonomie et de prévisibilité et conséquemment une meilleure capacité des municipalités à planifier selon leurs besoins réels plutôt que selon l'offre de programmes.

En contrepartie, il apparaîtrait tout à fait légitime que l'une des conditions associées à des enveloppes plus larges soit que les municipalités se dotent de portraits et de réflexions permettant d'avoir une vision plus claire dans le temps. Cela s'inscrit dans la lignée d'une meilleure connaissance de l'état des actifs (diagnostic, priorisation, trajectoire de rattrapage), mais pourrait aussi inclure des exigences de planification stratégique. Le principe est que plus la flexibilité est grande, plus il devient raisonnable d'exiger que les décisions s'appuient sur une lecture transparente et complète des besoins et des conséquences des choix des municipalités.

15.2. Remboursement de la TVQ

Le remboursement partiel de la TVQ aux municipalités a été introduit lors de la réforme de 1992 où le Québec a remplacé sa taxe générale de vente par la Taxe de vente du Québec. Puisque l'assiette fiscale était élargie, le remboursement avait pour objectif que les municipalités « ne voient pas leur fardeau fiscal s'alourdir en raison de la réforme »⁵³. La même logique s'est appliquée au fédéral lors du passage à la TPS.

Initialement, le remboursement de la TVQ était de 43 %. Il a été aboli à partir du 1^{er} janvier 1997 dans un contexte de restrictions budgétaires, avant d'être réintroduit à un taux de 62,8 % en 2014 et d'être ramenée à 50 % en 2016, taux qui prévaut toujours aujourd'hui. Au fédéral, le taux de remboursement était initialement de 57,14 %, mais il a été augmenté à 100 % en février 2004⁵⁴ et c'est toujours un remboursement total qui prévaut aujourd'hui.

Le coût de la dépense fiscale du remboursement partiel de la TVQ aux municipalités pour le gouvernement du Québec était évalué à 571,6 M\$ en 2020 et il atteint 813,3 M\$ en 2026. Comme le remboursement est de 50 %, on peut présumer que ce même chiffre correspond à la somme dont sont privées les municipalités québécoises par rapport à une situation où le remboursement serait total. Le tableau 14-1 montre l'évolution du coût associé au remboursement partiel de la TVQ aux municipalités pour le gouvernement du Québec.

Tableau 15-1 Dépense fiscale associée au remboursement partiel de la TVQ aux municipalités pour le gouvernement du Québec

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
571,6	612,4	659,9	736,3	790,0	825,6	813,3

Source : Québec, Dépenses fiscales – Édition 2025, p. C.395.

Comme l'objectif initial de la dépense fiscale était de conserver une situation similaire pour les municipalités avant et après la réforme de 1992, sous cet angle, un remboursement partiel nous apparaît compréhensible.

Toutefois, le remboursement intégral de la TPS par le fédéral depuis 2004 ainsi que la volonté affichée dans l'entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités signée en 2007 et prévoyant « un remboursement aux municipalités des montants de TVQ qu'elles paient sur leurs achats de biens et services, lequel devrait atteindre un pourcentage de 100 % en 2013 » justifient en elles-mêmes cette demande historique du monde municipal.

Considérant l'ampleur du montant qui s'approche du milliard de dollars et qui constitue la quatrième dépense fiscale en importance dans le régime de taxes à la consommation du

⁵³ Dépenses fiscales

⁵⁴ Communiqué 2004-007 du ministère des Finances Canada, le 3 février 2004.

Québec, il apparaît difficilement concevable que ce montant soit retourné aux municipalités en totalité dans l'immédiat. Néanmoins, il s'agit certainement d'un élément pouvant être en jeu dans une éventuelle négociation sur le partage de responsabilités entre le gouvernement du Québec et les municipalités. Il s'agirait également de sommes rattachées à la croissance des coûts et pour lesquelles aucune négociation ne serait requise en ce qui concerne la répartition entre les municipalités puisqu'elles bénéficieraient aux municipalités suivant leurs dépenses réelles.

16. Infrastructures

Les infrastructures sont importantes au Québec et force est de reconnaître que plusieurs souffrent d'un déficit d'entretien. Les infrastructures municipales n'échappent pas à ce constat.

16.1. Mise en place du plan québécois des infrastructures

Et tout ça ne date pas d'hier. Il y a 20 ans cette année, le Viaduc de la Concorde s'effondrait. Au cours de la même période, les études montraient que le Pont Champlain était en fin de vie, qu'il fallait entreprendre des travaux d'urgence pour prolonger son utilisation d'ici son remplacement.

Que s'est-il passé depuis ?

Au cours des 20 dernières années, le Québec a cherché à développer une vision globale et à long terme de ses investissements en infrastructure.

En 2007, il met en place son premier Plan québécois des infrastructures (PQI). Initialement, présentée sur une période de 5 ans, depuis 2013 sa portée a été élargie à 10 ans.

Le PQI se veut donc un outil de planification par lequel le gouvernement du Québec organise l'ensemble des investissements publics nécessaires pour maintenir, moderniser et développer les infrastructures québécoises.

Avant son utilisation, chaque ministère établissait un plan triennal d'immobilisation, sans analyse transversale des investissements publics.

Depuis 10 ans, l'enveloppe du PQI a progressé passant de 88,7 milliards de \$ (PQI 2016-2026) à 167,0 milliards de \$ (PQI 2026-2036). Il s'agit d'une hausse de 88 % de son enveloppe globale. Évidemment, il y a eu de l'inflation au cours de cette période. Même en ajustant selon l'indice des prix à la consommation (IPC), la hausse de l'enveloppe atteint 43,6 %⁵⁵. Cependant, on sait qu'entre le 1^{er} trimestre de 2016 et le 4^e trimestre de

⁵⁵ Ici, la prise en compte de l'inflation n'est pas parfaite, elle compare la valeur de 88,7 milliards de \$ en 2016 au montant de 167 milliards de \$ en 2026, sans égard à la distribution de ces montants au cours de la période de 10 ans.

2025 l'inflation dans la construction de bâtiments en ciblant les bâtiments institutionnels⁵⁶ (55,6 %) a été significativement plus élevée que l'IPC. En tenant compte de l'inflation de la construction au Québec, la hausse réelle de l'enveloppe a été d'environ 21 %⁵⁷.

L'évolution de l'enveloppe du PQI

Partant de l'enveloppe globale du PQI 2016-2026 et du PQI 2026-2036 montrant une évolution globale de 88 % sur 10 ans, le tableau 16-1 trace l'évolution des sommes consacrées par secteur d'activités. Parmi les secteurs d'importance en 2026, c'est l'éducation qui obtient sur 10 ans la croissance la plus forte avec 185 %.

En outre, le secteur d'activité le plus important tant en 2016 qu'en 2026, le réseau routier, connaît également une croissance supérieure à la croissance globale du PQI, soit 106 %.

À l'autre bout du spectre, le secteur d'activité « municipalité » obtient la deuxième plus faible croissance de son enveloppe en comparant le PQI 2016 à celui de 2026. La croissance n'est que de 5 % en dollar courant, mais en tenant compte de l'effet de l'inflation, on observe que le secteur municipal connaît la deuxième plus forte décroissance (-20 %) parmi les 16 secteurs d'activités. À noter ici que l'effet de l'inflation a été corrigé en utilisant l'IPC, si l'indice des prix de la construction (bâtiments institutionnels) avait été utilisé, on observerait une contraction de l'enveloppe du secteur municipal nettement plus marquée.

⁵⁶ Sur la base du Tableau 18-10-0289-01 de Statistique Canada, pour le secteur des bâtiments institutionnels sur la base du premier trimestre pour Montréal en 2016 (la donnée pour l'ensemble du Québec ne débutant qu'en 2017, mais les résultats 2017 sont identiques pour Montréal et l'ensemble du Québec) et du quatrième trimestre pour l'ensemble du Québec en 2025.

⁵⁷ Il s'agit d'un calcul approximatif, car les données 2026 de l'inflation sur les bâtiments institutionnels n'étant pas connues, le quatrième trimestre 2025 a été utilisé comme prix pour 2026, il s'agit d'une approche conservatrice.

Tableau 16-1 Évolution du Plan québécois des infrastructures, en millions de dollars et en pourcentage

Secteur d'activités	PQI 2016	PQI 2026	Croissance	
			en \$ courant	en \$ constant*
Développement du sport	360	1 334	270 %	183 %
Éducation	8 253	23 549	185 %	118 %
Tourisme	668	1 623	143 %	85 %
Environnement	616	1 480	140 %	83 %
Transport maritime, aérien, ferroviaire et autres	2 756	6 297	128 %	74 %
Développement économique	27	56	108 %	59 %
Réseau routier	17 322	35 734	106 %	57 %
Agriculture, forêt et faune	338	669	98 %	51 %
Transports collectifs	7 060	12 843	82 %	39 %
Enveloppe centrale	10 015	18 042	80 %	37 %
Logements sociaux et communautaires	1 964	3 488	78 %	35 %
Santé et services sociaux	13 995	24 731	77 %	35 %
Culture	1 546	2 724	76 %	34 %
Ressources informationnelles	5 167	8 949	73 %	32 %
Administration gouvernementale	3 521	5 831	66 %	26 %
Enseignements supérieurs	5 757	9 243	61 %	22 %
Recherche	832	1 286	55 %	18 %
Développement du territoire nordique et communautés autochtones	921	1 334	45 %	10 %
Municipalités	6 978	7 297	5 %	-20 %
Service de garde éducatif	606	491	-19 %	-38 %
Total	88 700	167 000	88 %	44 %

Source : Québec, Budget de dépenses, volume 6, Plan québécois des infrastructures 2025-2026, p. B.40.

Note : * sur la base de l'indice des prix à la consommation.

Le tableau 16-1 permet également de constater que la part allouée au secteur « municipalités » est passée de 7,9 % du total (6 978 de 88 700) dans le PQI 2016-2026 à 4,4 % (7 297 de 167 000) dans le PQI 2026-2036. Si le secteur « municipalités » avait conservé sa part de 7,9 %, le PQI 2026-2036 lui octroyait 13,2 G\$ au lieu de 7,3 G\$,

Un autre aspect important du PQI doit être abordé, soit la répartition des sommes entre celles destinées au maintien des actifs et celles allant à la bonification du parc d'actifs.

Dans le PQI 2026, de l'enveloppe totale de 167 milliards de \$, près de 111 milliards de \$ doivent aller au maintien du parc contre 56 milliards de \$ qui sont destinés à la bonification du parc.

De plus, une analyse détaillée du PQI montre des investissements en maintien d'actifs plus élevé dans les deux premières années du plan (2026-2027 et 2027-2028) que dans les années qui suivent. Même s'il a été présenté avant le budget 2026, le mémoire déposé au ministre des Finances dans le cadre des consultations prébudgétaires par le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois constate en dollar constant que :

« les montants prévus à partir de 2028 au PQI 2025-2035 ne pourraient financer qu'un volume de travaux de maintien d'actifs inférieur à celui observé entre 2017 et 2022, période durant laquelle le déficit de maintien d'actifs augmentait considérablement chaque année. Un tel volume de travaux de maintien d'actifs ne pourrait se traduire que par une détérioration accélérée de l'état des infrastructures existantes⁵⁸. »

Encadré : Transport collectif

Hormis le secteur « municipalités », certains autres secteurs d'activités du PQI indiqués au tableau 16-1 peuvent également être associés au monde municipal. Le meilleur exemple constitue le transport collectif.

Toutefois, tout comme pour le secteur « municipalités » du PQI, la hausse pour le transport collectif de 2016-2026 à 2026-2036 a augmenté plus faiblement que le PQI global (82 % vs 88 %). Dans un tel contexte, même la part du PQI consacrée au transport collectif est passée de 8,0 % du total (7 060 de 88 700) dans le PQI 2016-2026 à 7,7 % (12 843 de 167 000) dans le PQI 2026-2036. Ce faisant, même en cumulant le PQI pour les secteurs municipalités et transport collectif, le constat serait une croissance globale sur 10 ans moitié moindre que dans le PQI global (43 % versus 88 %).

En outre, parmi les trois secteurs d'activités dédiés aux transports, à savoir 1) le réseau routier, 2) le transport maritime, aérien, ferroviaire et autre ainsi que 3) le transport collectif, c'est ce dernier secteur qui a vu son PQI croître le plus faiblement et le seul des trois secteurs à croître moins que le PQI global.

16.2. *Déficit de maintien des actifs*

À cela s'ajoute le concept de déficit de maintien d'actifs (DMA), il représente le coût des travaux qui seraient immédiatement nécessaires pour remettre dans un état acceptable l'ensemble des infrastructures.

⁵⁸ Avis du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois au ministre des Finances du Québec, février 2026, p. 6.

Malgré la forte croissance du PQI, le DMA est passé de 17,6 G\$ en 2017 à 44,8 G\$ en 2026, soit une hausse de 155 %⁵⁹.

Notons que le 44,8 G\$ de DMA est uniquement celui associé aux infrastructures en mauvais et en très mauvais état appartenant aux organismes publics relevant du gouvernement du Québec, sans égard au DMA des organismes subventionnés.

Tableau 16-2 DMA figurant au PQI 2026-2036 (en millions \$)

Secteur d'activités	DMA
Réseau routier	24 517
Éducation	9 777
Enseignements supérieurs	2 315
Santé et services sociaux	4 021
Administration gouvernementale	1 766
Tourisme	763
Logements sociaux et communautaires	563
Culture	318
Transport maritime, aérien, ferroviaire et autres	142
Environnement	634
Développement économique	-
Développement du sport	-
Transports collectifs	-
Agriculture, forêt et faune	-
Développement du territoire nordique et communautés autochtones	-
Ressources informationnelles	-
Enveloppe centrale	-
Service de garde éducatif	-
Recherche	-
Municipalités	-
Total	44 814

Source : Québec, Budget de dépenses, volume 6, Plan québécois des infrastructures 2026-2026, p. C.11.

Si on fait une analyse spécifique de la répartition entre le maintien et la bonification du parc pour le secteur « municipalités », du 7,3 milliards de \$ du tableau 16-1, 6,7 milliards de \$ vont au maintien du parc et 0,6 milliard de \$ à la bonification. Comme l'indique le tableau 16-2, aucun DMA n'est indiqué au PQI du gouvernement du Québec relativement au secteur « municipalité ».

Or, évidemment, les infrastructures municipales ne sont pas exemptes de déficits d'entretien.

⁵⁹ Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU). Portrait des infrastructures en eau des municipalités du Québec (PIEMQ)

Or, le DMA pour les seules infrastructures d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations était estimé en 2023 à 45 milliards de \$⁶⁰.

Malgré tout, le tableau 16-3 montre un certain élément positif, car même si le DMA est passé de 39,5 milliards de \$ en 2018 à 45 milliards de \$ en 2023, le DMA en proportion des actifs totaux a diminué de 22,6 % à 17,7 % au cours de la même période.

Tableau 16-3 Évolution des DMA et des actifs des infrastructures d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations (en milliards de \$ et en pourcentage)

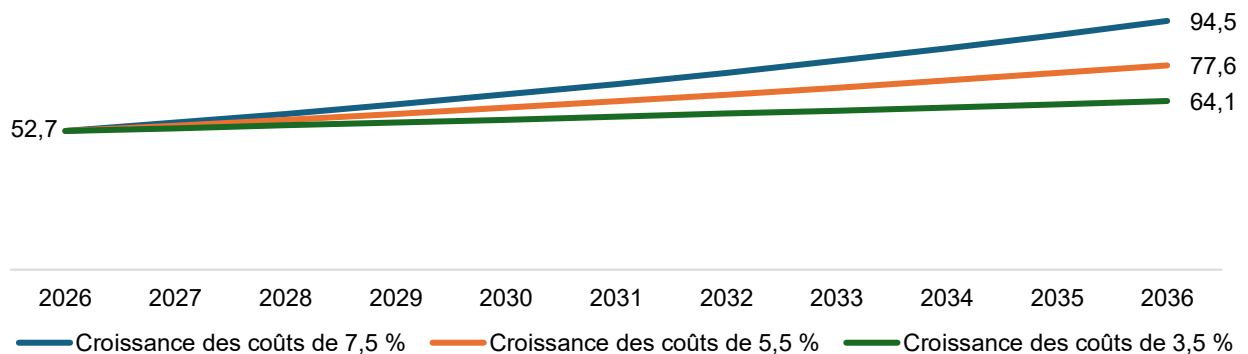
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DMA	39,5	35,0	34,6	33,6	38,0	45,0
Actifs totaux	175,3	179,6	189,4	189,1	224,3	254,6
DMA/actifs totaux	22,6 %	19,5 %	18,3 %	17,8 %	16,9 %	17,7 %

Source : Union des municipalités du Québec (UMQ). Données compilées par l'UMQ et fournies aux auteurs.

Sur la base de la croissance observée des coûts de 7,5 % annuellement de 2020 à 2025, ce DMA serait de l'ordre de 52,7 milliards de \$ en 2026. La figure 16-1 projette le DMA selon trois taux de croissance des coûts. On y constate toute l'importance de miser sur le contrôle des coûts. Si la croissance observée de 2020 à 2025 se poursuit jusqu'en 2036, le DMA anticipé de 52,7 milliards de \$ en 2026 passerait à 94,5 milliards de \$ en 2036, une hausse de 41,8 milliards de \$ sur 10 ans. Cependant, dans un scénario où la croissance des coûts est limitée à 3,5 %, la hausse du DMA serait limitée à 67,9 milliards de \$ en 2036. Réduire la croissance annuelle des coûts de 7,5 % à 3,5 % diminue le DMA en 2036 de 94,5 milliards de \$ à 64,1 milliards de \$. Il est donc difficile de concevoir un scénario réaliste de diminution du DMA sans une réduction significative du taux de croissance des coûts.

⁶⁰ Ibid.

Figure 16-1 Projection de 2026 à 2036 du DMA des infrastructures d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations selon la croissance des coûts annuels de 3,5 %, 5,5 % et 7,5 %, en milliards de dollars



Source : Union des municipalités du Québec (UMQ). Données compilées par l'UMQ et fournies aux auteurs.

16.3. Point de vue du monde municipal

Dans le cadre des panels tenus en août et en septembre 2025, différents consensus sont apparus en matière d'infrastructure.

En premier lieu, plusieurs participants ont souligné que les municipalités ne reçoivent pas une part suffisante des fonds publics dédiés à l'adaptation aux changements climatiques.

Par ailleurs, un autre consensus s'est dégagé autour de la simultanéité des investissements en infrastructures par les différents ordres de gouvernement soulignant que si tout le monde veut construire en même temps, des gouvernements fédéral et du Québec, en passant par les municipalités sans oublier Hydro-Québec, cela n'est pas sans conséquence. La question de la coordination est ainsi soulevée.

Certains intervenants proposent que les municipalités « fassent leur part », par exemple en consacrant une part de l'impôt foncier à une réserve, une sorte de « Fonds des générations » municipal.

Dans cette perspective, le sondage apporte un éclairage intéressant en matière d'infrastructures municipales.

À la question, « votre municipalité dispose-t-elle d'un portrait du déficit de maintien d'actifs ? » le tableau 16-4 permet de constater que globalement un nombre plus important de répondants indiquent n'avoir aucun portrait qu'un portrait complet (16,7 vs 10,0). Aussi, lorsque l'analyse porte plus spécifiquement sur les élus, la proportion de répondants ayant un portrait complet augmente à 17,6 %. Finalement, le monde municipal reconnaît avoir un portrait partiel du déficit de maintien des actifs, quoiqu'une proportion un peu plus grande croit avoir un portrait partiel assez complet en comparaison avec un portrait partiel assez incomplet.

Ces pourcentages sont appelés à augmenter au cours des prochaines années puisque les municipalités se dotent présentement de plans de gestion des actifs pour les infrastructures d'eau et que plusieurs élargissent la démarche à l'ensemble de leurs actifs.

Tableau 16-4 Sondage - Portrait du déficit de maintien des actifs

Question : Votre municipalité dispose-t-elle d'un portrait du déficit de maintien des actifs ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Aucun portrait	13,7	16,7	16,7
Portrait partiel, plutôt incomplet	29,4	38,9	33,3
Portrait partiel, assez complet	39,2	40,7	40,0
Portrait complet	17,6	3,7	10,0

Note : Résultats du sondage auprès de 120 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires municipaux.

Par la suite, sachant l'état des infrastructures municipales, il apparaissait intéressant de sonder le monde municipal afin de savoir s'il avait déjà augmenté ou envisagé d'augmenter la taxe foncière spécifiquement pour constituer un fonds dédié aux infrastructures. Une majorité de répondants (51,7 %) indique ne pas avoir déjà augmenté ou considéré de le faire pour constituer un fonds dédié aux infrastructures. Les élus ont une proportion de réponses similaire. Seuls les fonctionnaires répondent majoritairement oui à 55,6 %. Sans le montrer dans le tableau, l'analyse permet d'observer que la proportion répondant oui progresse avec la taille de la ville.

La question suivante offre toutefois une piste de réflexion qui apparaît intéressante. Si le gouvernement du Québec était disposé à effectuer un transfert équivalent dans un fonds dédié aux infrastructures, le taux de répondant montrant une ouverture à ce que leur municipalité augmente de 1 % ses taxes foncières pour financer un fonds dédié atteint 86,7 %, dont 88,2 % dans le cas spécifique des élus.

Tableau 16-5 Sondage – Hausse de la taxe foncière pour constituer un fonds dédié aux infrastructures

Question : Avez-vous déjà augmenté ou envisagé d'augmenter la taxe foncière spécifiquement pour constituer un fonds dédié aux infrastructures ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Oui	47,1	55,6	48,3
Non	52,9	44,4	51,7

Note : Résultats du sondage auprès de 120 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires municipaux.

Tableau 16-6 Sondage – Disposition à augmenter la taxe foncière de 1 % pour financer un fonds dédié aux infrastructures si le gouvernement du Québec effectuait un transfert équivalent

Question : Croyez-vous que votre municipalité serait disposée à augmenter la taxe foncière de 1 % pour financer un fonds dédié aux infrastructures si le gouvernement du Québec effectuait un transfert équivalent ?

	Élus	Fonctionnaires	Total
Oui	88,2	87,0	86,7
Non	11,8	13,0	13,3

Note : Résultats du sondage auprès de 120 répondants, dont 51 élus et 54 fonctionnaires municipaux.

CONSTATS RELATIFS À LA CONTRIBUTION DES GOUVERNEMENTS

À la lumière de nos travaux, il est possible de tirer quelques constats pour clore la PARTIE III – CONTRIBUTION DES GOUVERNEMENTS :

Transferts

- Les transferts conditionnels sont importants, mais ils sont dispersés, peu prévisibles et demandent beaucoup de gestion.
- À enveloppe constante, une réduction du nombre de programmes et un gain de flexibilité pourraient améliorer l'efficacité et soutenir l'autonomie municipale.

Infrastructures

- La part du PQI destiné aux municipalités a baissé passant de 7,9 % du PQI 2016-2026 à 4,4 % du PQI 2026-2036, il apparaît opportun d'augmenter la part du PQI destiné aux municipalités.
- Les estimations des travaux municipaux doivent servir à donner un portrait juste des DMA.
- Un meilleur contrôle de la croissance des coûts permet d'améliorer l'importance de la somme de DMA projeté.
- Il est difficile de concevoir un scénario réaliste de diminution du DMA sans une réduction significative du taux de croissance des coûts.
- Le monde municipal montre une certaine ouverture à la création d'un fonds dédié aux infrastructures municipales où le gouvernement du Québec transférerait une somme équivalente aux efforts des municipalités pour lutter contre les DMA.

Synthèse des constats et des réflexions

SYNTHÈSE DES CONSTATS ET DES RÉFLEXIONS

Cet encadré regroupe les principaux constats qui se retrouvent à la fin de chacune des parties II à IV du présent rapport.

Repères historiques

- En l'absence de pouvoirs constitutionnels propres aux municipalités, l'autonomie locale est principalement définie par les paramètres fixés par Québec.
- Les réformes successives de la fiscalité municipale ont fait de l'impôt foncier le socle des revenus des administrations locales.
- La préservation de l'autonomie locale constitue un fil conducteur des réflexions, l'autonomie fiscale étant perçue comme une condition essentielle de la capacité décisionnelle municipale.
- L'histoire de la fiscalité municipale est marquée par un constat récurrent de décalage entre l'augmentation des responsabilités et des dépenses municipales et l'évolution plus limitée de leurs revenus.

Situation des finances publiques

- Les gouvernements fédéral et du Québec se trouvent en situation déficitaire.
- Le Québec se retrouve avec un déficit structurel avoisinant près de 4 milliards de \$ pour l'année 2026-2027.
- Le Québec, où les années déficitaires ont débuté avec la pandémie, est présentement dans l'exécution d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire devant présenter un budget équilibré en 2029-2030. Pour les deux prochaines années, la croissance annuelle moyenne prévue pour l'ensemble des dépenses de portefeuille est de 2,0 %, mais elle est négative de 5,1 % par an pour le portefeuille affaire municipale et habitation.
- Par ailleurs, le plan de retour à l'équilibre budgétaire requiert toujours l'identification d'écarts à résorber pour les deux dernières années (2028-2029 et 2029-2030), respectivement de 2,25 et 2,0 milliards de \$.
- Malgré la présence du Fonds des générations, la dette nette du Québec reste en 2025 la deuxième plus importante des 10 provinces.
- C'est dans cette perspective budgétaire que se dérouleront les prochaines élections générales au Québec et d'éventuelles discussions entre les municipalités et le gouvernement.

Portrait comparé des recettes fiscales

- Le poids des recettes fiscales locales au Québec demeure inférieur à la moyenne des économies avancées de l'OCDE, mais se situe dans la fourchette observée pour les juridictions comparables, notamment les pays anglo-saxons et les États fédérés.
- La diminution récente du poids des recettes fiscales locales a considérablement réduit la place qu'occupe la fiscalité municipale dans l'ensemble des recettes prélevées par les administrations publiques au Québec.
- La structure fiscale des administrations locales, axée sur l'impôt foncier, s'apparente à celle des pays anglo-saxons.
- Dans les économies avancées, l'impôt foncier est essentiellement un impôt local, une caractéristique que l'on retrouve également au Québec.
- Le poids des droits de mutation immobilière est plus faible que la moyenne de l'OCDE. En outre, le fait qu'ils soient entièrement perçus par les municipalités au Québec constitue un acquis important à préserver.

Portrait des municipalités québécoises

- La part des revenus des municipalités provenant des impôts fonciers a diminué de façon continue entre 2015 et 2024, passant de 52,3 % à 47,9 %.

Impôts fonciers

- L'impôt foncier reste le socle de la fiscalité municipale tant au Québec qu'au Canada.
- Dans 8 provinces sur 10, le poids de l'impôt foncier en proportion du PIB a diminué, mais on observe la deuxième plus forte baisse au Québec.
- Si le poids des impôts fonciers en proportion du PIB était auparavant plus élevé au Québec que dans le Canada sans le Québec, ce n'est plus le cas depuis 2020.
- Contrairement aux recettes fiscales des gouvernements fédéral et du Québec qui ont crû au rythme de la croissance économique entre 2019 et 2024, force est de constater qu'au fil des dernières années, la croissance de l'impôt foncier municipal a été volontairement limitée malgré la forte augmentation des valeurs foncières.
- La limitation de la croissance de l'impôt foncier municipal se constate également en dépit de l'espace libéré par les réformes des impôts fonciers scolaires mises en place par les gouvernements du Québec depuis 2017. Cet espace atteint autour de 14,3 milliards de \$, ce qui représente pour la seule année 2026 une valeur de 2,2 milliards de \$.
- Dans la mesure où les besoins des municipalités ne sont pas limités à l'inflation, il apparaît impératif de sortir de la « trappe » de l'inflation dans la gestion de l'impôt foncier.

- La création d'un programme de paiement différé des taxes foncières, géré par Québec, viserait à protéger les ménages vulnérables tout en permettant aux municipalités d'ajuster plus adéquatement l'impôt foncier pour financer durablement leurs services.
- La mensualisation des paiements de l'impôt foncier pouvant aller jusqu'au prélèvement automatique ne peut qu'aider la budgétisation des ménages tout en favorisant son adhésion.
- L'évolution récente du régime fiscal a permis l'émergence d'une certaine forme de taxation différenciée entre le bâtiment et le terrain, il nous apparaît pertinent de poursuivre la réflexion pour voir s'il est possible d'aller plus loin en ce sens.

Tarifification

- Il est possible de mieux recourir au concept d'utilisateur/payeur ou de bénéficiaire/payeur et ainsi de réduire la pression notamment sur l'impôt foncier non lié à l'usage.
- Le monde municipal envisage de recourir davantage à la tarification des services publics, mais est conscient que dans certaines situations, il peut y avoir des obstacles spécifiques.
- Il convient de préciser les champs pour lesquels la tarification est appropriée et ceux pour lesquels elle apparaît non souhaitable.

Diversification des revenus

- La protection de l'assiette foncière reste essentielle : elle constitue la base la plus stable et la plus prévisible pour soutenir les services municipaux et offrir l'espace nécessaire au développement graduel des nouveaux outils.
- Le régime fiscal municipal demeure en période de maturation : les réformes récentes ont élargi les possibilités, mais leur appropriation est progressive et encore inégale entre les municipalités.
- Tant le gouvernement du Québec que les municipalités gagneraient à ce que ces dernières soient mieux outiller : l'utilisation effective des pouvoirs repose sur un accompagnement renforcé, des ressources techniques accessibles et un encadrement permettant d'en maximiser l'efficacité.

Capacité fiscale

- L'enjeu de la capacité fiscale différenciée des municipalités est un enjeu majeur pour lequel il ne s'est pas dégagé de consensus pendant les travaux.

- Une plus grande transparence financière et une meilleure vision à long terme permettraient d'aborder plus sereinement la question des regroupements, des fusions et du partage de coût de certains services entre municipalités.
- Les changements récents apportés à la *Loi sur les compétences municipales* pour permettre aux municipalités de partager des impôts apparaissent comme une piste à explorer pour amenuiser certains enjeux de capacité fiscale.

Transferts

- Les transferts conditionnels sont importants, mais ils sont dispersés, peu prévisibles et demandent beaucoup de gestion.
- À enveloppe constante, une réduction du nombre de programmes et un gain de flexibilité pourraient améliorer l'efficacité et soutenir l'autonomie municipale.

Infrastructures

- La part du PQI destinée aux municipalités a baissé passant de 7,9 % du PQI 2016-2026 à 4,4 % du PQI 2026-2036, il apparaît opportun d'augmenter la part du PQI destinée aux municipalités.
- Les estimations des travaux municipaux doivent servir à donner un portrait juste des DMA.
- Un meilleur contrôle de la croissance des coûts permet d'améliorer l'importance de la somme du DMA projeté.
- Il est difficile de concevoir un scénario réaliste de diminution du DMA sans une réduction significative du taux de croissance des coûts.
- Le monde municipal montre une certaine ouverture à la création d'un fonds dédié aux infrastructures municipales où le gouvernement du Québec transférerait une somme équivalente aux efforts des municipalités pour lutter contre les DMA.