



Union des
municipalités
du Québec

Rapport sur la fiscalité et les finances municipales

Un modèle arrivé à ses limites: un virage s'impose

Monique Jérôme-Forget
Nicolas Marceau

Table des matières

Mot des coprésidents du chantier sur la fiscalité et les finances municipales	4
--	----------

Mot du président de l'Union des municipalités du Québec	6
--	----------

Synthèse	8
-----------------	----------

Introduction	10
---------------------	-----------

Thème 1

Infrastructures **12**

Un état préoccupant et des pressions croissantes	14
--	----

Priorité au maintien des infrastructures existantes	15
---	----

Réduire la croissance des coûts de construction	16
---	----

Hausser le financement de l'entretien et du maintien des infrastructures	25
--	----

Transport collectif	35
---------------------	----

Thème 2

Rôles et responsabilités **36**

Itinérance et habitation : exemples d'un glissement préoccupant	38
---	----

Des pressions appelées à s'intensifier	39
--	----

Les ententes Canada-Québec : un frein supplémentaire	40
--	----

Une reconnaissance incomplète du rôle des municipalités comme gouvernements de proximité	40
--	----

Une conversation nationale sur le milieu municipal devenue incontournable	40
---	----

Thème 3

Gouvernance municipale **42**

Des signaux clairs en faveur d'une réflexion sur la gouvernance municipale	44
--	----

Des incitatifs limités et des barrières persistantes	45
--	----

Renforcer la gouvernance municipale, au rythme de chaque milieu	45
---	----

Thème 4

Mesures fiscales et financières **48**

Planification budgétaire pluriannuelle	50
--	----

Mesures affectant les revenus	51
-------------------------------	----

Mesures affectant les dépenses et la dette	61
--	----

Synthèse des recommandations	68
-------------------------------------	-----------

Conclusion	70
-------------------	-----------

La démarche de consultation	72
------------------------------------	-----------

Remerciements	74
----------------------	-----------

Bibliographie	76
----------------------	-----------

Mot des coprésidents du chantier sur la fiscalité et les finances municipales

La démarche ayant mené à ce rapport s'est déroulée dans un contexte où les municipalités du Québec font face à des défis qui dépassent désormais largement les frontières de leurs champs de compétences traditionnelles. Crise du logement, pression sur les infrastructures, adaptation aux changements climatiques, croissance importante du nombre de personnes en situation d'itinérance : partout sur le territoire, les gouvernements municipaux se retrouvent en première ligne pour répondre à des enjeux de plus en plus complexes et structurants.

Un décalage croissant entre les responsabilités et les moyens

Au fil des consultations tenues à travers le Québec, un message clair et constant s'est imposé. Les élues et élus municipaux, de même que les gestionnaires et partenaires du milieu, ont exprimé avec insistance une même réalité : le modèle actuel ne permet plus de faire face adéquatement à l'ampleur et à la nature des responsabilités qui sont aujourd'hui confiées aux municipalités. Sans changement important, nous risquons collectivement de frapper un mur.

Les travaux que nous avons eu l'honneur de guider se sont appuyés sur un principe fondamental : aborder la modernisation de la fiscalité municipale avec rigueur, ouverture et non-partisanerie. C'est dans cet esprit que nous avons réuni et croisé des perspectives variées, issues de municipalités de toutes tailles et de toutes les régions, ainsi que de personnes de la communauté académique et de la société civile.

Notre mandat a été d'écouter, de comprendre et de dégager des pistes de solutions réalistes, applicables et alignées sur les besoins du Québec d'aujourd'hui et de demain. Cette approche a permis de faire émerger un consensus fort : les municipalités ont besoin d'un cadre fiscal et financier modernisé, plus prévisible, plus flexible et à la hauteur de leur rôle stratégique dans le développement économique et social du Québec. Elles doivent être reconnues comme de véritables gouvernements, ayant les moyens nécessaires pour répondre à leurs obligations et aux attentes de la population.

« Le modèle actuel ne permet plus de faire face adéquatement à l'ampleur et à la nature des responsabilités qui sont aujourd'hui confiées aux municipalités. Sans changement important, nous risquons collectivement de frapper un mur. »



Les infrastructures au coeur de l'enjeu

Les travaux ont notamment démontré le lien étroit entre le financement des infrastructures et l'évolution indispensable de la fiscalité municipale. Le sous-financement chronique des infrastructures municipales, en particulier des réseaux d'eau, limite la capacité d'entretien et de mise à niveau des actifs existants, et freine la construction de logements et le développement des collectivités. Ce constat renforce l'urgence d'une réforme structurante des mécanismes de financement municipaux.

Nous tenons à saluer le leadership du président de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) pour avoir initié ce chantier, ainsi que l'accompagnement exemplaire de Luc Godbout et de Tommy Gagné-Dubé de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, dont l'expertise a contribué de manière déterminante à l'excellence et à la rigueur des analyses présentées.

Les recommandations formulées dans ce rapport constituent une base solide pour bâtir un modèle fiscal durable. Elles tiennent compte du contexte économique et budgétaire actuel, et proposent une vision à court, moyen et long terme qui vise à assurer une qualité de vie élevée pour l'ensemble de la population, dans toutes les régions du Québec. Nous espérons qu'elles pourront nourrir un dialogue constructif et mener à des actions concrètes, à la hauteur des défis auxquels font face les gouvernements municipaux.

Monique Jérôme-Forget

Nicolas Marceau

Coprésidents du chantier sur la fiscalité et les finances municipales

Mot du président de l'Union des municipalités du Québec

Les municipalités sont en première ligne face aux grands défis du Québec. Elles doivent moderniser leurs infrastructures, s'adapter aux changements climatiques, soutenir les économies régionales et contribuer à la construction de logements abordables, entre autres. Chaque jour, les élues et élus municipaux sont au rendez-vous. Ils trouvent des solutions pour améliorer la vie des gens.

Pourtant, malgré tout le travail accompli et les investissements, les municipalités doivent faire beaucoup avec des revenus qui n'ont pas suivi l'évolution de leurs responsabilités. Les infrastructures coûtent toujours plus cher, alors que les investissements du gouvernement du Québec ont diminué. Le cadre financier municipal, lui, est resté pratiquement le même. Résultat : les gouvernements de proximité ont de moins en moins de marges de manœuvre. Ils sont maintenant sur le point de frapper un mur financier.

Le déséquilibre financier menace les services à la population

Si rien ne change, ce sont des services à la population qui seront directement touchés. C'est pourquoi j'ai annoncé, lors des Assises 2025 de l'UMQ, le lancement du chantier de la fiscalité et des finances municipales. Il est coprésidé par une ancienne et un ancien ministre des Finances du Québec, reconnus pour leur rigueur et leur engagement envers l'intérêt public : Monique Jérôme-Forget et Nicolas Marceau. Leur parcours, leur savoir-faire et la diversité de leurs horizons politiques garantissent une analyse solide, équilibrée et non partisane.

Le chantier a aussi pu compter sur l'expertise de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Grâce au travail de Luc Godbout, titulaire de la Chaire, et de Tommy Gagné-Dubé, professeur adjoint et chercheur, les constats et les recommandations reposent sur des données probantes et une compréhension fine des enjeux fiscaux et financiers.

« Ce rapport propose des solutions responsables et réalistes pour moderniser la fiscalité et les finances municipales et redonner aux municipalités les moyens d'agir. »



Cette démarche a mené vaste consultation du monde municipal. Le rapport qui en découle est un outil de référence, un point d'ancrage et un appel à l'action. Il propose des solutions responsables et réalistes pour moderniser la fiscalité et les finances municipales et redonner aux municipalités les moyens d'agir. L'objectif est simple : leur permettre de continuer à bien servir la population, aujourd'hui et demain.

J'invite l'ensemble de nos partenaires, le gouvernement du Québec, le gouvernement du Canada et les organisations de la société civile à considérer ces recommandations comme une occasion d'améliorer la gouvernance locale, de renforcer la qualité de vie de toute la population, ainsi que la vitalité économique du Québec dans son ensemble.

Je remercie toutes les personnes qui ont contribué à ce chantier, ainsi que les élues et élus municipaux qui poursuivent chaque jour leur mandat au service de la collectivité.

Guillaume Tremblay

Président de l'Union des municipalités du Québec
et maire de Mascouche

Synthèse

Les consultations et analyses menées dans le cadre de la démarche sur la fiscalité et les finances municipales de l'UMQ révèlent une réalité commune à toutes les municipalités québécoises : leurs responsabilités ont considérablement augmenté, mais les revenus nécessaires pour les assumer n'ont pas suivi la même trajectoire¹.

Elles sont désormais des gouvernements de proximité amenés à agir sur des enjeux majeurs, tels que les infrastructures, l'habitation, l'itinérance, l'environnement, la sécurité publique et l'adaptation aux changements climatiques, sans disposer de ressources financières proportionnelles à ces responsabilités. Ce décalage exerce une tension croissante sur les budgets municipaux et, sans réformes structurelles, il est appelé à s'aggraver au cours des prochaines décennies.

Le cœur du problème repose sur les infrastructures municipales, qui constituent la principale source de pression financière. Les réseaux d'eau, d'égouts et de voirie, construits il y a plusieurs décennies, arrivent à la fin de leur vie utile. En 2025, le déficit de maintien d'actifs pour les infrastructures d'eau et de voirie atteignait environ 50 milliards de dollars, et il pourrait presque doubler d'ici 2036 si la tendance des dernières années se prolonge. L'état actuel des infrastructures entraîne déjà des conséquences concrètes : bris de service, interventions d'urgence coûteuses, vulnérabilité aux événements climatiques et incapacité de bâtir des dizaines de milliers de logements en raison de réseaux saturés ou insuffisants.

Prioriser les infrastructures existantes

Face à ce constat, le rapport souligne l'urgence de prioriser l'entretien et la réfection des infrastructures existantes plutôt que l'expansion continue des réseaux. Reporter ces travaux accélère la détérioration et mène à des dépenses beaucoup plus élevées à moyen et long terme. Améliorer l'état des infrastructures nécessitera de freiner la croissance des coûts de construction, qui dépassent largement celle de l'économie et de notre capacité collective de payer. La multiplication des normes, des contraintes réglementaires et des délais administratifs expliquerait jusqu'à 40% de la hausse des prix observée au cours de la dernière décennie, ce qui justifie une simplification du cadre réglementaire, axée sur les résultats et non sur l'accumulation d'exigences.

Agir sur la croissance des coûts de construction

La situation est également aggravée par une complexité administrative excessive. Plus de 200 programmes d'aide financière, majoritairement fondés sur une logique de financement par projet, fragmentent la planification municipale, mobilisent des ressources importantes en reddition de comptes et nuisent à une vision pluriannuelle cohérente. Le rapport recommande de préserver les sommes actuelles et de regrouper ces programmes en un transfert stable et prévisible, conditionnel à l'existence de plans de gestion des actifs.

Toutefois, même une réduction considérable de la croissance des coûts de construction sera insuffisante pour contenir le déficit de maintien d'actifs, et éventuellement mener à une diminution. Il faudra accroître le financement et les investissements de manière conséquente.

La part du Plan québécois des infrastructures dédiée aux infrastructures municipales a diminué considérablement au cours des dix dernières années, ce qui a accentué la pression sur les municipalités.

Une capacité financière réduite

Sur le plan des revenus, les municipalités sont enfermées depuis plusieurs années dans une « trappe de l'inflation », limitant la hausse de l'impôt foncier à l'IPC tandis que les coûts, augmentent beaucoup plus rapidement. Cette situation réduit la capacité financière des municipalités alors qu'elles ont plus que jamais besoin de sommes conséquentes, notamment pour leurs infrastructures.

Pour régler ces deux enjeux, le rapport recommande la création d'un fonds dédié au maintien et à l'entretien des infrastructures, financé par le gouvernement du Québec. Les montants de ce fonds seraient accessibles aux municipalités ayant minimalement augmenté leurs taxes au taux de croissance du PIB nominal et affectant les sommes supplémentaires ainsi récoltées à l'entretien et au maintien de leurs infrastructures. Cette proposition permet de stabiliser la capacité financière des municipalités sans alourdir le fardeau fiscal des Québécoises et Québécois en proportion de la taille de l'économie, et de s'attaquer à une priorité fondamentale au Québec, soit l'état des infrastructures.

Des rôles et responsabilités municipales à clarifier

Ces tensions financières s'inscrivent dans un cadre institutionnel plus large marqué par une absence de clarification des rôles et responsabilités et une gouvernance municipale fragmentée. Devenues des actrices centrales de l'action publique, les municipalités doivent voir leurs responsabilités, leur gouvernance et leurs ressources mieux alignées avec leur réalité actuelle. La tenue d'états généraux sur le milieu municipal, auxquels l'ensemble des ordres de gouvernement et de la société civile seraient conviés, permettrait d'atteindre cet objectif.

Dans son ensemble, le rapport appelle à une réforme structurelle du cadre d'action municipal, afin d'assurer la viabilité des finances publiques municipales, la résilience des infrastructures, la qualité des services et la capacité des municipalités à contribuer pleinement au développement économique et social du Québec.

¹ Aviseo conseil, Étude prospective - Analyse des pressions financières sur les municipalités et outils fiscaux pour y répondre, P. 104

Introduction

La Loi constitutionnelle de 1867 est la loi fondamentale établissant le partage des compétences et des pouvoirs fiscaux entre les ordres de gouvernement. Or, elle ne reconnaît pas les municipalités en tant qu'ordre de gouvernement distinct. Elles sont considérées comme des « créatures des provinces », ce qui signifie que leur existence, leurs compétences et leurs pouvoirs fiscaux dépendent entièrement des parlements provinciaux.

Une forte dépendance aux autres ordres de gouvernement

Cette absence de reconnaissance constitutionnelle crée un rapport de force asymétrique, qui se traduit par une précarité financière et une dépendance structurelle des municipalités à d'autres ordres de gouvernement, ce qui fragilise leur capacité d'agir à long terme.

L'histoire fiscale canadienne illustre bien cette dynamique. Depuis la Confédération, le gouvernement fédéral s'est progressivement doté de sources de revenus variées et d'une grande capacité de redistribution. Le gouvernement du Québec bénéficie d'une assiette fiscale similaire, à l'exception des droits de douane réservés au gouvernement fédéral. Les municipalités, pour leur part, ne disposent pas de champs fiscaux propres qui sont reconnus dans la Constitution. Leurs sources de revenus sont déléguées par les provinces. Au Québec, depuis le XIX^e siècle, la fiscalité municipale repose essentiellement sur l'impôt foncier, une source partagée avec les autres ordres de gouvernement.

Dans le cadre de différends constitutionnels entre le gouvernement fédéral et les provinces, ainsi que lors de réformes fiscales majeures, telles que la mise en place de l'abattement du Québec, la création du Régime de rentes du Québec (RRQ) ou du Régime de pensions du Canada (RPC), la réduction de la TPS et la hausse de la TVQ, les municipalités n'ont pas été impliquées.

La structure fiscale actuelle découle directement des choix faits en 1867, où les municipalités n'étaient pas considérées comme des actrices majeures. Pourtant, leur rôle a profondément changé, et justifierait aujourd'hui une reconnaissance et une potentielle reconfiguration du partage des ressources. Si la Constitution devait être réécrite, il est fort probable que les municipalités y seraient incluses, avec des compétences clairement définies et des champs fiscaux propres.

Au cours des dernières décennies, les responsabilités des municipalités québécoises se sont élargies de manière significative, sans que leur capacité financière n'évolue au même rythme. Désormais reconnues comme des gouvernements de proximité, elles sont au cœur d'enjeux majeurs pour la population, tout en faisant face à des pressions croissantes et structurelles.

Un poids considérable et croissant sur les finances municipales

Le vieillissement accéléré des infrastructures municipales, la hausse rapide et soutenue des coûts de construction, les impacts de plus en plus tangibles des changements climatiques et l'augmentation des besoins en logement et en services publics exercent un poids considérable sur les finances municipales. À cela s'ajoutent un contexte macroéconomique incertain marqué par des conflits internationaux et une guerre commerciale, des marges de manœuvre financières limitées des autres ordres de gouvernement en raison de déficits budgétaires, un coût de la vie élevé, et une fiscalité municipale qui, à elle seule, ne permettra plus de financer adéquatement les infrastructures et les services essentiels si un changement de cap n'est pas opéré bientôt.

Selon une étude réalisée par Aviseo Conseil, la pression sur les dépenses des municipalités sera plus grande au cours de la prochaine décennie comparativement à la dernière, principalement en raison de ces enjeux. Dans un scénario où les revenus augmentent au même rythme que durant la décennie précédente, le manque à gagner total pour les municipalités à l'horizon 2035 est évalué à au moins 9 milliards de dollars, et il pourrait atteindre 58 milliards de dollars. Sans ajustement, un déséquilibre important risque donc de se créer, alors que les municipalités ne peuvent prévoir de déficits².

Corriger les déséquilibres actuels et leurs conséquences

Le présent rapport vise à poser un regard lucide et structuré sur ces enjeux, en mettant en évidence les déséquilibres actuels et leurs conséquences sur le milieu municipal et sur la population. Il formule une série de constats et de recommandations regroupés autour de quatre grands thèmes : les infrastructures, les rôles et responsabilités des municipalités, la gouvernance municipale, ainsi que la mise en œuvre de mesures fiscales et financières.

Bien que ces thèmes soient étroitement interreliés et aient tous une incidence majeure sur la santé financière des municipalités, l'état des infrastructures municipales constitue la principale pression financière. Il s'agit également d'un enjeu névralgique pour le Québec, compte tenu de leur importance pour le développement économique, la construction de logements, le maintien des services aux citoyennes et citoyens et l'adaptation aux événements climatiques extrêmes de plus en plus fréquents.

Le vieillissement accéléré des infrastructures municipales, la hausse rapide et soutenue des coûts de construction, les impacts des changements climatiques et l'augmentation des besoins en logement et en services publics exercent un poids considérable sur les finances municipales. Dans les prochaines années, la fiscalité municipale actuelle, à elle seule, ne permettra plus de financer adéquatement les infrastructures et les services publics essentiels si un changement de cap n'est pas opéré bientôt.

² Aviseo, étude pressions financières, P.106-107.

Thème 1

Infrastructures

Au quotidien, les infrastructures municipales sont la base de la qualité de vie : l'eau potable que nous consommons, les rues et trottoirs que nous empruntons, les parcs et arénas où les familles se rassemblent. Elles permettent aussi la construction de logements et l'implantation d'entreprises, qui sont essentiels au développement social, économique et culturel.

UN ÉTAT PRÉOCCUPANT ET DES PRESSIONS CROISSANTES

Partout au Québec, l'état des infrastructures municipales est préoccupant et représente, de loin, la principale pression financière qui s'exerce sur les municipalités. Il s'agit d'un enjeu majeur qui commande l'attention de l'ensemble des acteurs impliqués.

En 2025, le déficit de maintien d'actifs³ des infrastructures municipales d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations était estimé à 49,7 milliards de dollars⁴.

Si la tendance de croissance du déficit de maintien d'actifs observée depuis 2020 se maintient, celui-ci pourrait grimper jusqu'à 94,5 milliards de dollars en 2036, soit environ le double de déficit de maintien actuel. Cela s'explique principalement par la progression constatée des coûts de construction de près de 7,5 % annuellement. À l'inverse, si la hausse des coûts était limitée à 3,5 %, soit l'augmentation prévue du PIB nominal en 2026 au Québec, le déficit serait moins élevé et s'établirait à 65,4 milliards de dollars en 2036 (voir la figure 1). On observe par conséquent que le contrôle des coûts est déterminant.

À ce déficit de maintien d'actifs s'ajoute la nécessité croissante d'adapter les infrastructures aux changements climatiques, dont le coût annuel minimal est évalué à 2 milliards de dollars jusqu'en 2055, accentuant la pression sur des réseaux déjà fragilisés. De plus en plus de municipalités constatent également que leurs infrastructures d'eau sont à pleine capacité.

Les conséquences sont déjà bien visibles et réelles : défaillance d'infrastructures qui occasionnent des bris de service et des coûts d'urgence élevés, inondations dans les résidences et les commerces, refus de nouveaux projets industriels et impossibilité de bâtir plus de 36 000 logements qui pourraient être construits si les réseaux disposaient d'une capacité suffisante.

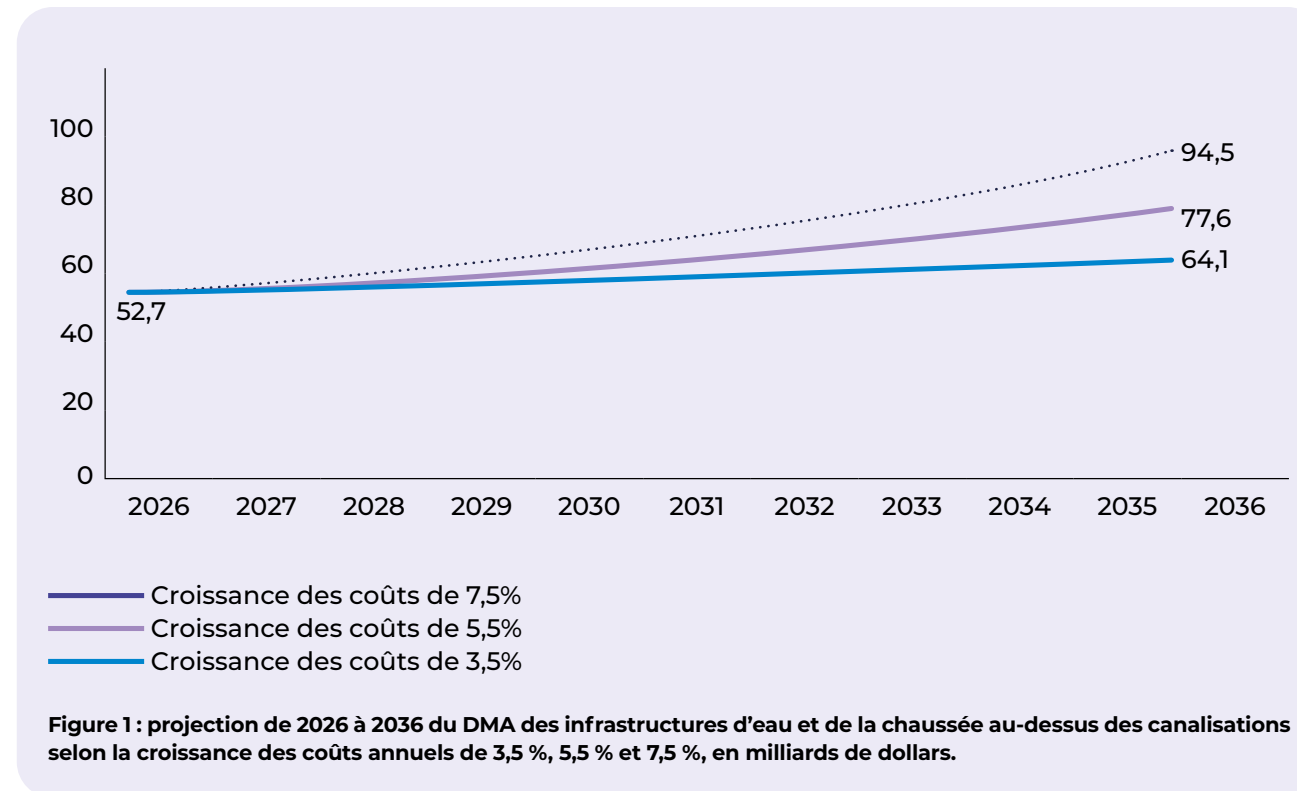
Ces constats rappellent le rôle structurant des infrastructures municipales pour la qualité de vie des citoyennes et citoyens, le développement économique et l'offre de services essentiels. Elles soulignent surtout l'urgence d'agir afin de renverser la tendance des dernières années et d'améliorer l'état des infrastructures à moyen et long terme. Pour y arriver, deux conditions sont indispensables, soit une réduction significative de la croissance des coûts de construction ainsi qu'une hausse des sommes dédiées à l'entretien et à la réfection des infrastructures municipales.

49,7 G\$

Le déficit estimé de maintien d'actifs des infrastructures municipales d'eau et de la chaussée situées au-dessus des canalisations.

³ Il correspond à la valeur de remplacement des infrastructures en mauvais et en très mauvais état.

⁴ Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, Portrait des infrastructures en eau des municipalités du Québec – Rapport 2025, P. 82



PRIORITÉ AU MAINTIEN DES INFRASTRUCTURES EXISTANTES

La priorisation du maintien et de la réfection des infrastructures existantes constitue un principe fondamental de saine gestion des infrastructures et des finances municipales. Les infrastructures actuelles représentent un capital collectif dont la valeur et la capacité de service ont été construites sur plusieurs décennies à grands frais. Leur dégradation suit une courbe non linéaire. Après une lente détérioration, elle s'accélère brutalement⁵. Par conséquent, lorsque leur entretien est reporté ou insuffisant, leur état décline rapidement, ce qui entraîne une perte de valeur, une diminution de la fiabilité des services essentiels et, ultimement, des réparations plus onéreuses que celles qui auraient été nécessaires avec un entretien préventif adéquat.

Nous avons intérêt collectivement à réaliser les investissements nécessaires en maintien des actifs avant que ce point d'inflexion soit atteint, car à ce stade, une réfection complète est souvent requise, occasionnant des coûts beaucoup plus élevés. À long terme, le prix de l'inaction sera certainement plus important, ce qui milite pour davantage de proactivité.

Construire plusieurs nouvelles infrastructures sans avoir stabilisé l'état des réseaux existants comporte des risques financiers importants. Chacune de celles-ci génère des coûts récurrents d'entretien, d'exploitation et de remplacement qui s'ajoutent de façon permanente aux charges municipales. Dans un contexte où les finances municipales sont déjà fortement contraintes, l'expansion du réseau peut accentuer les déséquilibres structurels et accroître la pression sur les budgets municipaux.

À l'inverse, investir en priorité dans les infrastructures existantes permet de mieux maîtriser l'évolution des coûts à long terme et de préserver la soutenabilité financière des municipalités.

En priorisant l'entretien préventif et la réfection planifiée, les municipalités restreignent la probabilité de défaillances majeures et améliorent la capacité d'adaptation de leurs infrastructures face aux changements climatiques.

⁵ Ordre des ingénieurs du Québec, Infrastructures en crise : il en va de la protection du public

En maximisant l'utilisation et la performance des infrastructures existantes, les municipalités limitent également l'étalement des réseaux, réduisent les besoins en investissements additionnels et soutiennent une consolidation des milieux déjà desservis. Cette approche permet de concilier les impératifs de développement économique et de construction de logements avec une gestion responsable des finances publiques, en s'assurant que la croissance repose sur des infrastructures fiables, durables et financièrement supportables.

RÉDUIRE LA CROISSANCE DES COÛTS DE CONSTRUCTION

L'augmentation des investissements dans les infrastructures doit s'accompagner d'une réduction de la croissance des coûts de construction des infrastructures. Comme présenté précédemment, elle avoisine 7,5 % par année en moyenne au cours de la dernière décennie, bien au-dessus de la croissance économique⁶. Ce rythme est assurément insoutenable en regard du volume de travaux à réaliser au cours des prochaines années.

La réduction de la croissance des coûts est donc une condition *sine qua non* pour faire face au défi des infrastructures avec succès. Il en va de notre capacité collective à hausser la construction résidentielle, à créer davantage de richesse et à maintenir des services essentiels à la population.

Normes et réglementation

Les normes et exigences réglementaires encadrent les projets municipaux de réfection et de construction afin d'assurer la qualité, la sécurité et la durabilité des infrastructures. Toutefois, leur nombre et leur complexité ont considérablement augmenté. Cette situation a entraîné une hausse importante des coûts et des délais, tout en réduisant la capacité des municipalités à réaliser des projets.

Selon une étude réalisée pour l'Union des municipalités du Québec, les obligations et exigences réglementaires imposées aux projets municipaux expliquent jusqu'à 40 % de la croissance des coûts observée au cours des 10 dernières années⁷. Elles allongent également les échéanciers, surtout à l'étape de conception, en raison de la multiplication des études, des processus d'autorisation et des phases d'approbation requis.

Contrairement aux coûts des matériaux, largement influencés par les dynamiques des marchés internationaux, les normes et la réglementation relèvent directement des gouvernements du Québec et du Canada. Elles peuvent donc être revues et adaptées en conséquence. Collectivement, nous disposons de tous les leviers pour faire des réformes.

40 %

Jusqu'à 40% de la croissance des coûts de construction des infrastructures s'explique par le poids des obligations et exigences réglementaires imposées aux projets municipaux.

⁶ Le ministère des Finances du Québec prévoit que le PIB nominal croîtra de 3,5% en 2026.

⁷ Raymond Chabot Grant Thornton, Analyse de la hausse des coûts de construction des infrastructures municipales au Québec, P. 37.

Dans leur totalité, les normes et exigences réglementaires actuelles engendrent des coûts qui dépassent la capacité de payer des municipalités. La rigidité qui en découle, qui s'intensifie au fil du temps en raison de leur accumulation, limite la marge de manœuvre et complique inutilement la réalisation de projets pourtant essentiels au maintien des services et à la sécurité des infrastructures.

Au-delà de l'enjeu du nombre de normes, il y a également lieu de remettre en question la pertinence et la nécessité de chacune d'entre elles. Certaines sont introduites alors que les gains anticipés sont largement inférieurs aux coûts engendrés. Elles devraient être reconsidérées ou éliminées. Ensuite, d'autres normes, qui occasionnent théoriquement davantage de bénéfices que de coûts, ne devraient pas nécessairement être mises en œuvre, puisque malgré ce fait, nous n'avons pas toujours la capacité d'absorber les coûts additionnels qu'elles provoqueraient. Le préjugé actuel en faveur de critères constamment plus exigeants doit être revu en faveur d'une approche où les normes sont choisies avec parcimonie, en prenant en compte les coûts d'opportunité ainsi que la diversité des réalités des projets, notamment leur nature et leur ampleur.

EXEMPLES DE NORMES À REVOIR

Normes sur le traitement de l'azote

Les nouvelles normes de traitement de l'azote ammoniacal et total envisagées par le gouvernement du Québec pour les stations de traitement des eaux usées soulèvent des enjeux majeurs pour le milieu municipal. Selon une évaluation réalisée par l'UMQ, leur mise en conformité entraînerait des coûts dépassant trois milliards de dollars pour les villes de Montréal, Québec, Laval et Longueuil, constituant un fardeau financier disproportionné au regard des bénéfices environnementaux attendus, jugés marginaux.

Ces exigences gouvernementales nécessiteraient une refonte importante des infrastructures alors que les municipalités ne sont responsables que d'environ 10 % des apports en azote et que ces travaux occasionneraient une réduction d'environ trois points de pourcentage⁸.

Normes sismiques

La mise aux normes antisismiques est exigée seulement lorsqu'il y a un changement d'usage des bâtiments⁹. L'exemple du couvent des Sœurs des Saints Noms de Jésus et de Marie à Longueuil illustre bien cette problématique : pourtant en bon état et largement rénové dans les années 1980, il devrait faire l'objet de mises à niveau sismiques évaluées jusqu'à 50 millions de dollars pour permettre sa reconversion à des fins communautaires, soit bien au-delà de son coût d'acquisition de neuf millions de dollars¹⁰.

⁸ Radio-Canada, Eaux usées : les villes devront dépenser des milliards pour répondre à de nouvelles normes.

⁹ Radio-Canada, Des normes sismiques trop sévères pour les bâtiments patrimoniaux?

¹⁰ Radio-Canada, 50 millions \$ pour mettre aux normes un bâtiment en parfait état.

Une révision des normes et exigences réglementaires permettrait d'adopter une approche davantage axée sur les résultats à atteindre et non sur les moyens prescrits. En tenant compte des contraintes financières et opérationnelles propres au milieu municipal et au secteur de la construction, les municipalités pourraient mieux prioriser leurs interventions et choisir les solutions techniques les plus adaptées, plutôt que d'ajuster les budgets à des obligations parfois déconnectées de leur capacité de payer.

La révision des normes peut aussi contribuer à augmenter la concurrence. En réduisant les exigences prescriptives et en privilégiant des critères de performance, le cadre réglementaire devient plus souple et moins coûteux à respecter, ce qui abaisse les barrières à l'entrée. Cette souplesse favorise l'arrivée de plus petits joueurs sur le marché, notamment des entrepreneurs spécialisés et des entreprises innovantes, et élargit ainsi le bassin de fournisseurs en mesure de soumissionner. Un allègement des normes excessivement contraignantes améliorerait la productivité et l'innovation dans le secteur de la construction. Cette plus grande flexibilité réglementaire offrirait aux donneurs d'ouvrage et aux entrepreneurs la possibilité d'adapter les solutions techniques aux réalités du terrain, sans compromettre la qualité ni la sécurité des infrastructures.

La simplification du cadre réglementaire permettrait de réduire les coûts et le temps de réalisation, de diminuer le nombre d'études redondantes, les allers-retours administratifs et les délais d'autorisation. Cette rationalisation favoriserait un lancement des travaux plus rapide et une meilleure prévisibilité des échéanciers.

Enfin, un tel allègement limiterait la lourdeur administrative pour les municipalités et libérerait des ressources humaines et financières pouvant être consacrées à la planification, la gestion des actifs et la supervision des projets.

Programmes gouvernementaux

En plus des enjeux financiers, les municipalités sont confrontées à une complexité administrative grandissante. L'accès à l'aide financière gouvernementale s'effectue par l'entremise de plus de 200 programmes, dont une quarantaine concerne les infrastructures municipales. Cette fragmentation du soutien financier constitue en soi une source importante d'inefficience.

RECOMMANDATION 1

Réviser les normes et les exigences réglementaires imposées aux projets de réfection et de construction d'infrastructures municipales afin de les simplifier et de s'assurer qu'elles respectent la capacité de payer des municipalités et la capacité du secteur de la construction.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des infrastructures en meilleur état, car les coûts de construction seraient moins élevés et les projets plus importants seraient priorisés.
- **Pour les municipalités** : à terme, réduction des coûts en diminuant la pression sur le secteur de la construction.

Naviguer parmi les 200 programmes existants

Chacun de ces programmes est assorti de critères spécifiques, notamment en matière de portée, de périodes de dépôt, de règles d'admissibilité, et de reddition de compte, lesquels font l'objet de modifications fréquentes. Le modèle actuel impose ainsi aux municipalités des montages administratifs complexes et les oblige parfois à recourir simultanément à plusieurs programmes pour financer un même projet, lorsque la portée de chacun d'eux est insuffisante. Cette multiplication des démarches alourdit considérablement les processus, augmente les coûts de planification des projets et mobilise des ressources qui pourraient autrement être consacrées à la réalisation et à l'entretien des infrastructures.

On estime qu'au moins 328 millions de dollars par année et l'équivalent de 4 100 employés et employés à temps plein sont consacrés par les municipalités uniquement pour répondre aux exigences administratives du gouvernement du Québec. Il est par ailleurs raisonnable de poser l'hypothèse qu'un nombre comparable de membres du personnel du gouvernement du Québec est mobilisé pour analyser, vérifier et contrôler l'information transmise par les municipalités. Cette lourdeur entraîne des coûts importants de part et d'autre, notamment en matière d'audits et de reddition de comptes par projet, sans garantir un meilleur accès au financement ni une utilisation plus efficiente des fonds publics.

Cette lourdeur administrative entraîne des coûts importants, notamment en matière d'audit et de reddition de comptes par projet, sans garantir une utilisation plus efficiente des fonds publics.

Une source d'engorgement pour le marché de la construction

Le financement par projet constitue le modèle dominant des programmes actuels. Il fragmente la planification municipale en imposant, pour chaque intervention, un processus complet d'approbation, de suivi et de reddition de comptes. Cette logique accroît l'incertitude quant à la réalisation des travaux, complique leur séquençage et limite la capacité des municipalités à s'engager dans une véritable planification pluriannuelle, pourtant essentielle pour les projets structurants et les infrastructures à long cycle de vie. Cela est d'autant plus vrai que lorsque les municipalités soumettent des dossiers dans le cadre d'appels de projets, elles ont souvent déboursé des sommes substantielles pour l'élaboration de plans et de devis. Les projets qui ne sont pas sélectionnés sont fréquemment abandonnés, ce qui signifie que ces dépenses ont été engagées inutilement.

Ce mode de financement contribue également à engorger le marché de la construction en concentrant la demande municipale dans des périodes de soumission restreintes, généralement dictées par les échéanciers des appels de projets. Ce phénomène de type « stop and go » ne correspond pas toujours à la capacité réelle du bassin d'entreprises et d'expertises, ce qui génère des hausses de coûts, accroît les risques de dépassement de délais et peut mener à la perte de financement lorsque les échéanciers imposés par les programmes d'aide financière ne peuvent être respectés. Il encourage également les municipalités à soumettre des projets dans tous les programmes, même si ceux-ci ne visent pas à financer des enjeux prioritaires. Une véritable course aux subventions s'opère, sans que les sommes soient allouées en fonction des priorités de chacun des milieux.

328 M\$

C'est le montant consacré chaque année par les municipalités, soit l'équivalent de 4 100 employés et employés municipaux à temps plein, pour répondre aux exigences administratives du gouvernement du Québec.

EXEMPLE FICTIF

La construction d'une nouvelle caserne est la sixième priorité en matière d'infrastructures pour une municipalité, alors que la réfection de canalisations sur certaines rues commerciales est la priorité.

Un appel de projets est lancé dans le cadre d'un programme finançant de nouvelles casernes. La municipalité soumet son dossier et il est sélectionné par le gouvernement. Elle obtient donc un appui financier représentant 75 % du coût de son projet, qui s'élève à plusieurs millions de dollars.

Or, puisqu'aucun programme pour le remplacement de canalisations n'est ouvert, la municipalité ne concrétise pas le projet prioritaire de renouvellement de conduites sur certaines rues commerciales.

Elle réalise ainsi un projet qui n'est pas prioritaire, alors que les mêmes sommes auraient pu être utilisées pour réaliser le projet prioritaire si elle avait eu la latitude de le faire. Il s'agit d'une allocation inefficace des ressources financières.

Le manque de prévisibilité associé aux programmes constitue une source majeure d'incertitude. La fermeture rapide de certains de ceux-ci ou les modifications fréquentes des règles compliquent également la planification stratégique des investissements, ce qui compromet directement au maintien de l'état des infrastructures en contraignant les municipalités à une vision à court terme axée sur la gestion immédiate des urgences.

Un impact sur les plans de gestion des actifs municipaux

Cette instabilité affecte directement la mise en œuvre des plans de gestion des actifs adoptés par de nombreuses municipalités. Ces plans, recommandés par le gouvernement du Québec, visent à organiser les interventions sur un horizon minimal de 10 ans en fonction des besoins d'entretien, de renouvellement et d'augmentation de capacité. Or, l'absence de prévisibilité du financement, combinée aux changements fréquents dans les critères d'admissibilité, compromet une planification cohérente, ordonnée et réaliste, réduisant considérablement la valeur des efforts investis dans l'élaboration de ces plans. Dans un tel contexte, la reddition de comptes par projet devient redondante, alors même que les municipalités disposent déjà d'outils structurants de planification et de suivi.

Un modèle simplifié, reposant sur un transfert assujéti à une planification, au lieu d'une approche par projet, permettrait d'optimiser l'utilisation des ressources financières en priorisant les interventions en fonction des besoins réels de chaque territoire. Une telle approche favoriserait une véritable planification pluriannuelle, réduirait les coûts de planification et d'audit, diminuerait l'incertitude quant à la réalisation des projets et assurerait des investissements récurrents en entretien, limitant ainsi les reports de travaux coûteux.

En orientant la reddition de comptes vers l'atteinte d'objectifs et de résultats plutôt que vers la conformité à des exigences administratives détaillées par projet, cette formule offrirait aux municipalités une plus grande flexibilité dans le choix des moyens, tout en renforçant l'efficacité et la cohérence de l'action publique. La prévisibilité du financement demeure à cet égard un levier fondamental. Un financement stable et pluriannuel permet de lisser la demande sur le marché de la construction, de réduire la concurrence intermunicipale à court terme et de contribuer, à terme, à une diminution des coûts de réalisation des projets.

Le programme TECQ : un modèle de financement efficace et adapté

Le Programme de transfert pour les infrastructures d'eau et collectives du Québec (TECQ) est largement reconnu comme l'un des modèles de financement les plus efficaces et les mieux adaptés à la réalité des municipalités. Contrairement à plusieurs programmes fondés sur une logique de financement par projet, le TECQ repose sur un financement prévisible qui offre davantage de souplesse. Cette flexibilité permet aux municipalités d'aligner les investissements sur leurs priorités locales, ce qui réduit les reports de travaux, améliore la cohérence des interventions, diminue les coûts et augmente le nombre de travaux effectués avec les mêmes montants.

RECOMMANDATION 2

Regrouper l'ensemble des programmes d'aide financière pour les infrastructures municipales en un transfert conditionnel général stable et prévisible à travers le temps, qui serait conditionnel à l'élaboration d'un plan de gestion des actifs crédible, tout en maintenant les sommes versées actuellement.

Les plans de gestion des actifs ainsi que les données concernant le déficit de maintien d'actif devront être facilement accessibles à la population afin de lui permettre de s'informer et de prendre des décisions éclairées.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des infrastructures mieux entretenues et plus durables, grâce à des investissements récurrents et davantage planifiés. Une utilisation plus efficace des fonds publics, par la réduction des coûts des projets.
- **Pour les municipalités** : une véritable capacité de planification pluriannuelle, essentielle à la réalisation de projets structurants et à la gestion durable des actifs, une baisse des coûts des projets et une meilleure priorisation des investissements selon les besoins locaux.

Modes de partage de risque

Le sous-investissement chronique dans l'entretien et le maintien des infrastructures municipales depuis plusieurs décennies a contribué à complexifier les projets à réaliser aujourd'hui sur les plans technique et financier. Les municipalités doivent composer avec des infrastructures vieillissantes, des besoins parfois mal définis à l'étape de conception et des niveaux d'expertise très variables d'un milieu à l'autre. Certains projets, notamment ceux de grande envergure ou à forte teneur technologique, nécessitent désormais une coordination étroite et poussée entre plusieurs champs de spécialisation, ainsi qu'une réelle capacité d'adaptation tout au long de la durée de vie de l'infrastructure.

Les modèles traditionnels d'appels d'offres montrent leurs limites. En séparant la conception, la construction et l'entretien, ils favorisent souvent des décisions axées sur le coût initial plutôt que sur la performance à long terme. Cette fragmentation peut entraîner des choix techniques moins durables et une hausse des coûts sur l'ensemble du cycle de vie des infrastructures. Elle complique également la prise en compte des aléas, puisque ceux-ci sont fréquemment assumés de manière cloisonnée, sans incitatifs clairs à l'optimisation globale de la performance de l'ouvrage.

Regrouper la conception, la construction et l'exploitation

Les modes de partage de risque, tels que les contrats intégrés de type conception, construction, exploitation, offrent une réponse mieux adaptée à ces enjeux. En regroupant dès la conception, la réalisation et l'entretien, ces modèles favorisent une approche axée sur la performance à long terme. Comme l'entretien est prévu au contrat, les partenaires sont encouragés à privilégier des choix techniques durables et à assurer le maintien optimal des infrastructures pendant toute la période de l'entente, qui peut s'étendre sur plusieurs décennies et atteindre 35 ans. À l'échéance du contrat, les infrastructures seront remises aux municipalités dans un excellent état, conformément aux exigences établies, réduisant ainsi les dangers de dégradation accélérée.

Ces modes contractuels permettent également l'intégration de compétences spécialisées et de technologies innovantes, ce qui est particulièrement avantageux pour les municipalités disposant de ressources internes limitées. En répartissant plus efficacement les enjeux financiers et opérationnels entre les partenaires publics et privés, ils améliorent la prévisibilité des résultats, la qualité des ouvrages et la durabilité des investissements, notamment pour des projets complexes que sont les réseaux de transport, les installations de traitement des eaux usées, la gestion des matières résiduelles ou les infrastructures récréatives et sportives.

RECOMMANDATION 3

Accroître l'utilisation des modes de partage de risque, tels que les contrats de partenariat.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des infrastructures en meilleur état, car l'entretien de celles-ci serait prévu dans les contrats avec les partenaires privés.
- **Pour les municipalités** : à terme, réduction des coûts sur l'ensemble du cycle de vie, puisque l'entretien constant des infrastructures aura pour effet d'en prolonger la durée de vie.

Évaluation des prix et second regard

Des écarts importants existent parfois entre les prix payés par différentes municipalités pour des infrastructures similaires. Ces variations s'expliquent en partie par une asymétrie d'information persistante sur les coûts réels, les conditions de marché et les pratiques d'approvisionnement, ce qui place certaines municipalités dans une position défavorable lors de la planification et de l'octroi des contrats.

La capacité d'évaluer adéquatement la justesse des prix et des choix techniques varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Elle dépend largement de l'expertise interne disponible et de l'expérience en matière de grands projets d'infrastructures. Or, ceux-ci sont de plus en plus complexes et comportent des défis financiers et techniques majeurs, ce qui augmente les risques de décisions sous-optimales et de dépassements de coûts lorsque les outils d'analyse et de validation sont insuffisants.

Dans un contexte où la concurrence dans le secteur de la construction varie fortement d'une région à l'autre, l'absence de repères communs complique la capacité des municipalités à interpréter les prix soumis. Il devient difficile de distinguer ce qui relève des conditions normales du marché de ce qui résulte d'un manque de compétition. En effet, des situations de monopole ou de quasi-monopole existent dans certaines régions pour des intrants essentiels, tels que le béton ou l'asphalte.

La mise en place d'un bureau d'évaluation des prix, combinée à l'adoption de la pratique du second regard, permettrait de réduire ces asymétries d'information et d'améliorer la qualité des décisions en amont de l'octroi des contrats. En s'appuyant sur des références de prix régionales et nationales, des analyses comparatives et une expertise indépendante, les municipalités disposeraient d'outils concrets pour mieux apprécier la pertinence des soumissions reçues, détecter les anomalies de prix par région et ajuster leurs stratégies d'approvisionnement en conséquence. Un tel mécanisme contribuerait également à renforcer la crédibilité des processus décisionnels et la confiance des citoyennes et citoyens.

Par ailleurs, l'instauration d'un second regard offrirait un levier supplémentaire de gestion des risques. Cette validation en aval permettrait d'identifier plus tôt les sources potentielles de dépassements de coûts et d'améliorer le contrôle de la qualité des ouvrages, sans alourdir indûment les procédures pour les municipalités.

RECOMMANDATION 4

Créer un bureau d'évaluation des prix pour les contrats municipaux et adopter la pratique du second regard en matière d'octroi de contrat.

À l'instar du gouvernement fédéral et de plusieurs organisations publiques et privées, le milieu municipal pourrait recourir, sur une base volontaire, à des instances indépendantes assurant une approbation objective des choix techniques et financiers. Le second regard pourrait être effectué par le bureau d'évaluation des prix ou, selon la nature des projets, par des firmes de génie mandatées à cette fin.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des infrastructures en meilleur état, car les coûts de construction seraient réduits, ce qui permettrait de concrétiser davantage de projets.
- **Pour les municipalités** : à terme, réduction des coûts en ayant une meilleure adéquation entre les besoins et les projets réalisés, et en veillant à ce que les prix soient justes, en fonction des conditions de marché.

Priorisation des travaux

La capacité du milieu municipal à résorber le déficit de maintien d'actif et à répondre aux besoins croissants en infrastructures dépend non seulement du niveau d'investissement, mais aussi du rythme et de la priorisation des travaux réalisés par les grands donneurs d'ouvrage.

La forte concurrence entre le gouvernement du Québec, Hydro-Québec et le milieu municipal exerce une pression importante sur le marché de la construction. Le Plan québécois des infrastructures (PQI) a fortement augmenté durant les dix dernières années et atteint 167 milliards pour la période 2026-2036. Dans son plan d'action 2035, Hydro-Québec prévoit d'investir jusqu'à 160 milliards de dollars sur un horizon de 10 ans dans ses infrastructures de production et de distribution d'électricité¹¹. Cette somme est sans commune mesure avec les montants qui ont été investis au cours des dernières décennies par Hydro-Québec.

Cette concurrence intensifie la pression sur la main-d'œuvre, la machinerie, les matériaux et les firmes professionnelles, ce qui se traduit par des coûts plus élevés et à des délais accrus. Or, la capacité de l'industrie de la construction demeure limitée, particulièrement dans plusieurs régions.

Dans ce contexte, le report ou l'étalement de certains travaux peut être nécessaire pour éviter une surchauffe du marché et des conditions de réalisation défavorables. La faible productivité du secteur de la construction, observée depuis plusieurs années¹², accentue également ces contraintes et restreint la possibilité de livrer les projets au rythme souhaité.

Une approche fondée uniquement sur l'accélération des investissements comporte des risques importants. Renforcer la coordination entre les grands donneurs d'ouvrage favoriserait un meilleur arrimage entre la demande publique et la capacité réelle du marché, d'éviter la concentration excessive de projets dans une même période ou un même territoire, et d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Une telle coordination permettrait de mieux anticiper la demande, facilitant ainsi la planification des investissements, la formation et la rétention de la main-d'œuvre.

Enfin, une réflexion collective sur la priorisation des travaux aiderait à faire en sorte que les investissements publics contribuent vraiment à la réduction du déficit de maintien d'actif, plutôt que d'être absorbés par des effets de congestion du marché qui en limitent l'impact.

HAUSSER LE FINANCEMENT DE L'ENTRETIEN ET DU MAINTIEN DES INFRASTRUCTURES

L'endettement municipal : une pression accrue

Les municipalités doivent équilibrer leurs budgets chaque année. Elles peuvent toutefois s'endetter pour financer leurs immobilisations.

Le montant de la dette à long terme¹³ pour l'ensemble des municipalités est passé de 21 milliards de dollars en 2013 à 29,3 milliards de dollars en 2023¹⁴, soit une hausse de 39,5 % en 10 ans. Ce montant s'élève à plus de 43,5 milliards de dollars en 2023 lorsque l'ensemble des organismes municipaux sont inclus.

Jusqu'à récemment, les faibles taux d'intérêt entre 2014 et 2023 ont permis de limiter les coûts de financement des municipalités, qui dépassent légèrement plus d'un milliard de dollars annuellement¹⁵. Toutefois, avec le renouvellement des emprunts au cours des prochaines années et les importants besoins en matière d'infrastructures qui exerceront une pression à la hausse sur la dette des municipalités, la décennie qui s'ouvre verra une augmentation des frais de financement. Il n'apparaît donc pas responsable de faire reposer l'ensemble de ce fardeau financier lié aux travaux à venir sur l'endettement municipal. Cela créerait une pression importante sur les budgets, étant donné qu'il en découlerait une hausse significative du service de la dette. De plus, cela représenterait une injustice d'un point de vue intergénérationnel.

RECOMMANDATION 5

Lancer une réflexion sur le nombre de travaux en regard de la capacité de l'industrie de la construction et assurer une meilleure coordination entre les grands donneurs d'ouvrage afin que le volume total de travaux à exécuter soit davantage planifié, en fonction de la réalité de chaque région.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des infrastructures en meilleur état, car les coûts de construction seraient moins élevés et les projets plus importants seraient priorisés.
- **Pour les municipalités** : à terme, diminution des coûts en réduisant la pression sur le secteur de la construction.

¹¹ Hydro-Québec, Vers un Québec décarboné et prospère - Plan d'action 2035, P. 22.

¹² Raymond Chabot Grant Thornton, Analyse de la hausse des coûts de construction des infrastructures municipales au Québec, P. 22.

39,5 %

En 10 ans, le montant de la dette à long terme de l'ensemble des municipalités au Québec a augmenté de 39,5 %.

¹³ Les éléments inclus dans la dette à long terme correspondent aux obligations ou autres formes d'emprunts dont le remboursement s'étale sur plus d'un exercice financier et qui dispose d'une échéance fixée dans le temps.

¹⁴ Aviseo conseil, Étude prospective - Analyse des pressions financières sur les municipalités et outils fiscaux pour y répondre, P. 45.

¹⁵ Aviseo conseil, Étude prospective - Analyse des pressions financières sur les municipalités et outils fiscaux pour y répondre, P. 67.

¹⁶ Rapport Gagné-Dubé-Godbout

L'aide financière gouvernementale dédiée aux infrastructures municipales représente une contribution essentielle au montage des projets réalisés par les municipalités. Alors qu'elles sont responsables de plus de 60 % des infrastructures publiques, elles ne disposent que de 7,7 % de l'ensemble des recettes fiscales collectées au Québec¹⁶. Elles ne peuvent pas, seules, faire face à l'ampleur des défis qui sont devant elles en la matière.

Au cours des 10 dernières années, l'enveloppe du PQI a progressé, passant de 88,7 milliards de dollars (PQI 2016-2026) à 167 milliards de dollars (PQI 2026-2036). Il s'agit d'une hausse de 88 % de son enveloppe globale (voir la figure 2). Cependant, la part dédiée aux infrastructures municipales n'a crû que de 5 % (voir la figure 3). Or, avec la croissance des coûts observée récemment, il est clair que les municipalités sont en mesure de réaliser moins de projets avec les sommes du PQI comparativement aux années antérieures. En pourcentage de l'enveloppe globale, la quote-part municipale est passée de 7,9 % en 2016 à 4,4 % en 2026 (voir la figure 4).

Les municipalités gèrent 60% des infrastructures publiques, mais disposent seulement de 7,7 % des recettes fiscales collectées au Québec.

Cette situation doit être corrigée. Les gouvernements du Québec et du Canada devront hausser leurs contributions au financement des infrastructures municipales. En effet, il est dans leur intérêt de lever les freins à la croissance économique. L'enjeu du manque de capacité des infrastructures municipales d'eau en est assurément un, et il a un impact négatif sur les recettes des autres ordres de gouvernement. De plus, les multiples compensations versées lorsque des événements climatiques surviennent mettent une pression sur le budget du gouvernement du Québec.

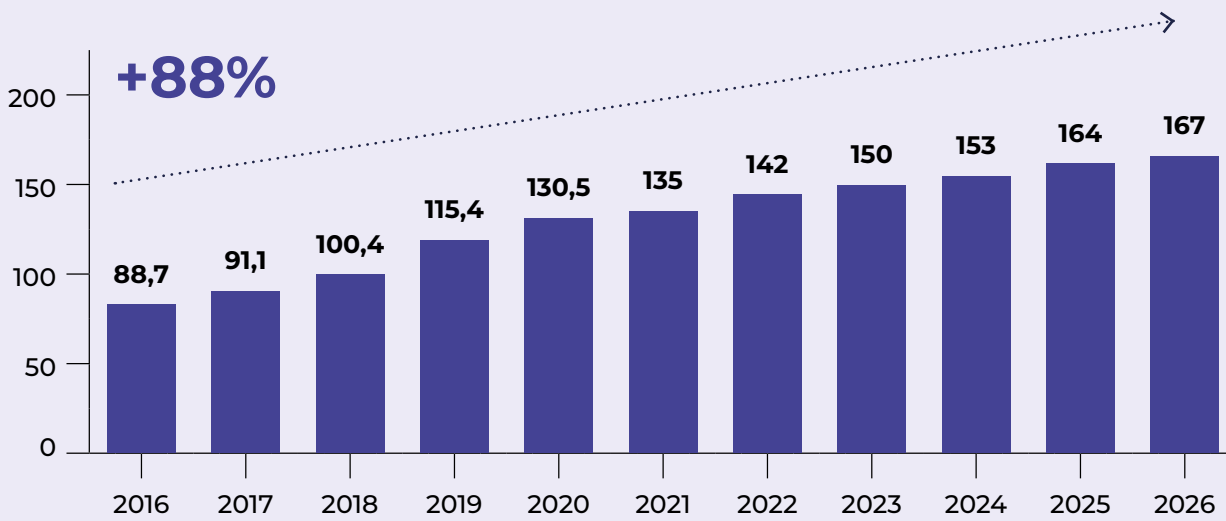


Figure 2 : évolution du PQI depuis 2016, en milliards de dollars

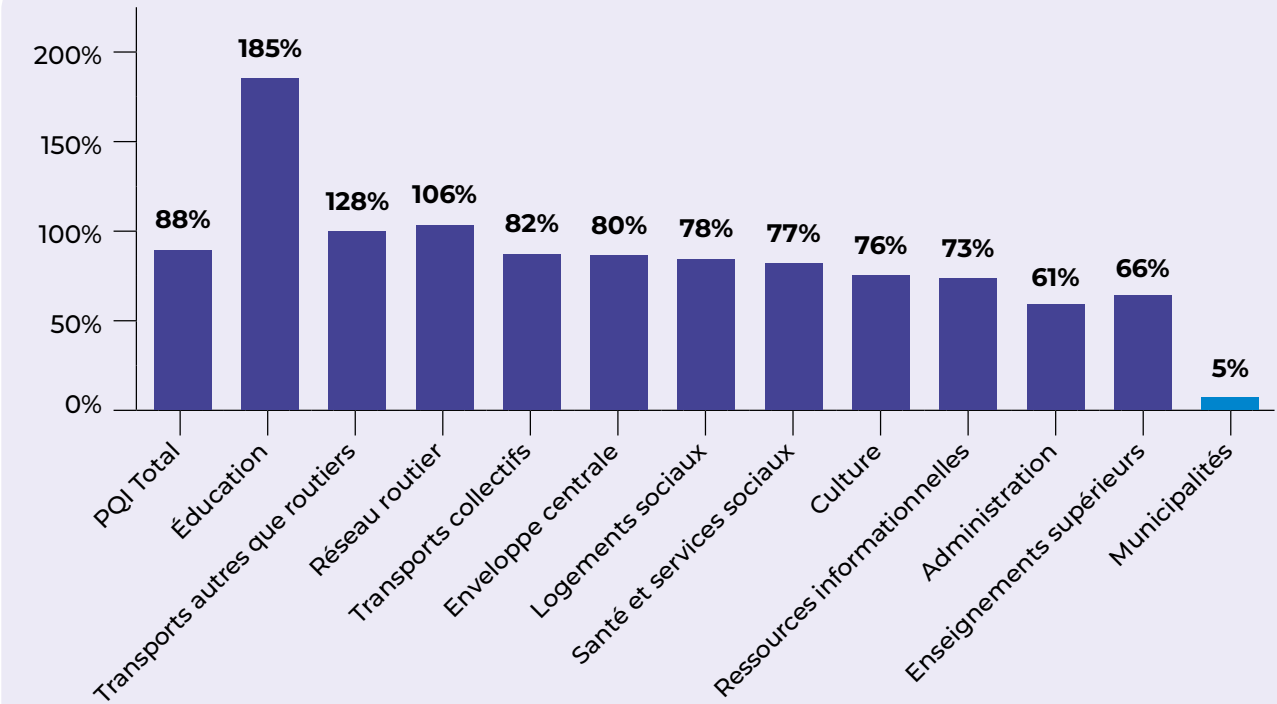


Figure 3 : distribution de la hausse du PQI de 2016 à 2026, en pourcentage

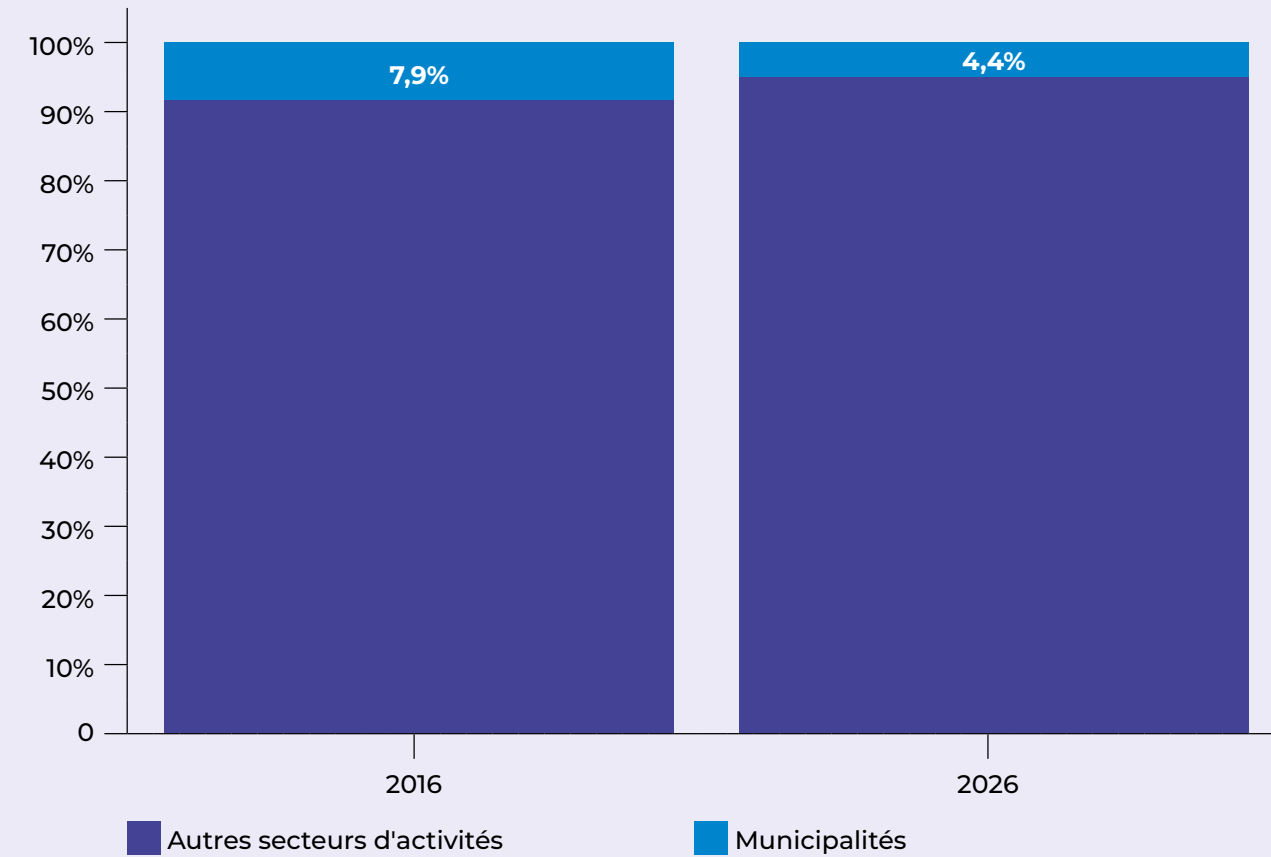


Figure 4 : proportion du montant total du PQI alloué aux infrastructures municipales et aux autres secteurs, en pourcentage

Évolution de l'impôt foncier municipal

Les municipalités auront aussi leur rôle à jouer pour accroître les ressources dédiées à l'entretien et à la réfection des infrastructures. Or, au cours de la dernière décennie, les revenus autonomes des trois ordres de gouvernement ont crû de manière inégale. Entre 2014 et 2024, les revenus des gouvernements du Canada et du Québec ont augmenté respectivement de 78 % et de 63 %, soit à un rythme avoisinant la croissance du PIB nominal. À l'inverse, les revenus municipaux provenant de l'impôt foncier n'ont progressé que de 34 %¹⁷ (voir tableau 1). Cette évolution s'est opérée dans un contexte où la taxe scolaire a également connu une diminution importante¹⁸. Il en a résulté une réduction significative du recours à cette forme de prélèvement dans l'assiette fiscale, tant à l'échelle des municipalités qu'à celle de l'ensemble des ordres de gouvernement.

	2014-2024
Recettes fédérales	77,9 %
Recettes Québec	63,1 %
Impôt foncier municipal	34,1 %

Tableau 1 : évolution des recettes des gouvernements fédéral, du Québec et des impôts fonciers municipaux

Au cours des dernières années, les municipalités ont graduellement restreint la hausse du compte de taxes au rythme de l'indice des prix à la consommation (IPC), alors que les coûts des services municipaux ont augmenté plus rapidement. Elles se sont ainsi retrouvées dans la « trappe de l'inflation », limitant leur capacité d'action financière.

Comme l'expliquent Luc Godbout et Tommy Gagné-Dubé, le choix de contenir la croissance de l'impôt foncier à l'inflation repose sur des raisons politiques totalement légitimes : une forte sensibilité citoyenne à l'égard du compte de taxes, une compétition intermunicipale importante et un environnement médiatique largement centré sur les annonces d'augmentation de taxes. Ce comportement est rationnel du point de vue de chaque municipalité. Il entraîne toutefois des conséquences qui ne sont pas souhaitables collectivement.

¹⁷ 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, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

¹⁸ 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, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke.



EXTRAIT DU RAPPORT PRÉSENTÉ À L'UMQ DANS LE CADRE DU CHANTIER SUR LA FISCALITÉ MUNICIPALE

« 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. De nombreux élus ont rappelé que la facture municipale constitue souvent le seul document fiscal tangible reçu par les ménages, alors que les réductions d'impôt ou transferts des gouvernements supérieurs demeurent moins visibles. Cette asymétrie crée un contexte où l'impôt foncier, malgré des taux souvent en diminution, est perçu comme un fardeau croissant.

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 stratégique 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'affinité 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 fragile 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. »

Tommy Gagné-Dubé
Luc Godbout

Pour préserver leur capacité financière, les municipalités doivent sortir de cette trappe à l'inflation, et viser une progression de leurs revenus reflétant la croissance économique, soit celle du PIB nominal. Cela est d'autant plus important dans un contexte où la croissance des revenus autonomes des municipalités ne reflète pas la croissance des besoins, notamment en regard de l'escalade importante des coûts de construction et de l'élargissement des responsabilités municipales. Alors que les coûts de construction ont augmenté à un rythme avoisinant 8 % annuellement au cours des années précédentes, une croissance des revenus provenant de l'impôt foncier de tout juste 2 % n'est pas soutenable.

La sensibilité des élues et élus municipaux à l'égard de la capacité de payer de la population est tout à fait louable et même souhaitable. La hausse marquée des prix, notamment en matière de logement, d'alimentation et de transport, a ajouté une pression considérable sur le portefeuille de nombreux Québécoises et Québécois dans les dernières années. Il est donc compréhensible que la population s'attende à un certain répit fiscal. Or, ce répit a déjà été largement accordé par les municipalités, qui ont fait croître l'impôt foncier à un rythme nettement inférieur à celui des autres ordres de gouvernement. À la lumière des données disponibles et de l'ampleur des défis auxquels les municipalités sont confrontées, particulièrement sur le front des infrastructures, elles ne sont pas en mesure de continuer sur cette trajectoire. Toute réduction supplémentaire du fardeau fiscal devrait donc relever du gouvernement fédéral ou de celui du Québec, et non du palier municipal.

L'IMPÔT FONCIER : UN RÔLE IMPORTANT POUR LES FINANCES MUNICIPALES

L'impôt foncier est la principale source de revenus pour les municipalités et continuera de jouer ce rôle dans un avenir prévisible. Il offre une grande stabilité, une forte prévisibilité, est difficile à éviter et relativement peu coûteux en termes de frais d'administration, à moins de 1 % des recettes collectées¹⁹.

Une solution à l'enjeu du financement : un fonds dédié à l'entretien et au maintien des infrastructures municipales

La création d'un fonds dédié à l'entretien et au maintien des infrastructures municipales constituerait un levier structurant pour renforcer durablement la capacité financière des municipalités.

En conditionnant l'accès au fonds à une croissance minimale du compte de taxes correspondant au PIB nominal, cette mesure favorise une sortie collective de l'ancrage à l'IPC, qui érode progressivement les revenus municipaux et ne reflète pas la réalité des coûts, notamment en matière d'infrastructures. Un tel cadre permet d'établir une trajectoire plus soutenable, mieux alignée sur la croissance économique et l'évolution concrète des besoins municipaux.

Le caractère volontaire de l'adhésion au fonds préserve pleinement l'autonomie municipale. Chaque municipalité demeure libre de décider d'y participer en fonction de son contexte local et de son acceptabilité sociale. Cette approche suppose néanmoins, tant de la part du milieu municipal que du gouvernement du Québec, le désir de poser des gestes difficiles, mais nécessaires.

À long terme, cela permettrait d'améliorer la qualité des infrastructures, de réduire les coûts et de renverser la tendance au sous-investissement du gouvernement du Québec.

En incitant à prioriser le maintien des infrastructures existantes, le fonds favorise une gestion plus rigoureuse et plus efficiente des actifs municipaux. À long terme, cela permettrait d'améliorer la qualité des infrastructures, de réduire les coûts sur l'ensemble de leur cycle de vie et de renverser la tendance récente au sous-investissement du gouvernement du Québec, aggravée par la stagnation des sommes prévues au PQI et la hausse rapide des coûts de construction qui fut absorbée largement par les municipalités au cours des dernières années.

La montée graduelle de la contribution gouvernementale ouvre également la voie à une meilleure planification des investissements et à la mise en place de mesures structurantes visant à contenir la croissance des coûts, afin d'éviter d'alimenter la surchauffe actuelle du secteur de la construction.

Enfin, des infrastructures mieux entretenues et plus résilientes constituent un préalable essentiel à la construction de logements et à la réalisation d'investissements privés. En ce sens, ce fonds dépasse la seule logique financière : il agit comme un levier de développement économique et territorial, en redonnant aux municipalités les moyens d'agir au bénéfice de l'ensemble de la population.

RECOMMANDATION 6

Créer un fonds, financé par le gouvernement du Québec, dédié au financement de l'entretien et du maintien des infrastructures municipales. Les sommes de cette enveloppe seraient accessibles aux municipalités ayant minimalement augmenté leurs taxes au taux de croissance du PIB nominal et affectant les montants supplémentaires ainsi récoltés à une réserve financière destinée à l'entretien et au maintien de leurs infrastructures.

La contribution financière municipale correspondrait à l'écart entre les revenus générés par une croissance du compte de taxes arrimée au PIB nominal (3,5 %) et ceux issus d'une croissance limitée à l'inflation (2 %)²⁰.

Une mécanique progressive

Dans un premier temps, le fonds prévoirait une contribution gouvernementale équivalente à la contribution municipale. La part du gouvernement du Québec augmenterait progressivement au fil du temps pour atteindre, à terme, l'équivalent d'un point de la TVQ, lorsque l'équilibre budgétaire aura été rétabli et que l'augmentation des coûts de construction se sera stabilisée à un niveau soutenable.

À terme, la contribution gouvernementale représenterait trois dollars pour chaque dollar municipal additionnel. Cette proposition se veut responsable, tant au regard de l'enjeu de la croissance des coûts de construction que du contexte budgétaire du gouvernement du Québec. En effet, malgré ces contraintes, un geste important doit être posé dès maintenant.

Rehausser le financement et évitant une surchauffe du secteur de la construction

L'enjeu du maintien des infrastructures et de leur capacité représente un frein sur la croissance économique du Québec, notre aptitude collective à construire davantage de logements, et prive également le gouvernement du Québec de revenus en raison des projets qui ne se concrétisent pas.

L'approche proposée est prudente : elle vise à éviter une surchauffe du secteur de la construction qui ne ferait qu'accentuer la hausse des prix, tout en assurant que les sommes additionnelles se traduisent par la réalisation d'un plus grand nombre de projets. De plus, elle permet de freiner l'érosion de la capacité fiscale municipale ainsi que de stabiliser et maintenir le fardeau fiscal des contribuables en pourcentage du PIB.

Les municipalités pourraient perdre la moitié de leur capacité fiscale

À défaut d'un changement de trajectoire, la poursuite des tendances observées au cours de la dernière décennie entraînerait une diminution de presque la moitié de la capacité fiscale municipale, en pourcentage du PIB, sur un horizon de 20 ans (voir la figure ci-contre).

Dans l'ensemble, un contrôle des coûts à une croissance de 3,5 % par année, combiné au financement additionnel qui découlerait de la recommandation, totalisant 31,4 milliards de dollars sur 10 ans, permettrait de réduire le déficit de maintien d'actifs anticipé. Celui-ci passerait de 52,7 milliards de dollars en 2026 à 32,7 milliards de dollars en 2036 (voir la figure à la page 34).

20 Il sera nécessaire de prendre en considération la réalité particulière de la Ville de Montréal, où le pouvoir de taxation est partagé entre le conseil de Ville qui fixe les taxes générales et spéciales, ainsi que chaque conseil d'arrondissement qui détermine le taux de ses taxes d'arrondissement.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des infrastructures en meilleur état et une réduction du fardeau financier à moyen et long terme, grâce au rehaussement significatif du financement consacré à leur entretien et à leur maintien. Ces investissements, bien que réalisés à court terme, permettront d'éviter des coûts nettement plus élevés à moyen et long terme en freinant la détérioration des infrastructures.
- **Pour les municipalités** : une diminution des coûts sur l'ensemble du cycle de vie des infrastructures, découlant d'un entretien plus systématique et plus prévisible, contribuant à prolonger la durée de vie et à améliorer la planification financière à long terme.

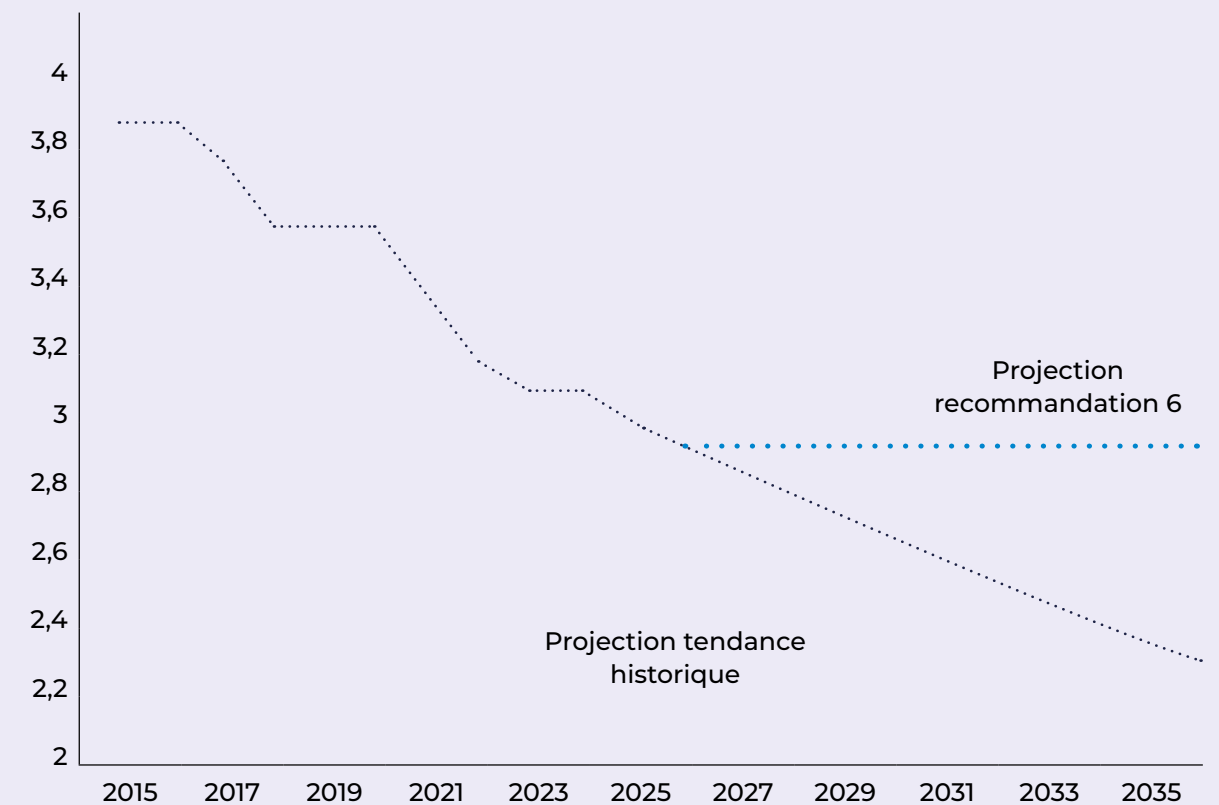


Figure 5 : évolution du taux de pression fiscale des administrations locales au Québec, en pourcentage du PIB²¹

21 Les données pour les années 2015 à 2024 sont les données réelles. Pour les années 2025 et 2026, les données sont obtenues en projetant la tendance de 2015 à 2024. Pour la projection de la tendance historique, la tendance de 2015 à 2024 est prolongée jusqu'en 2036. Pour la projection de la recommandation 6, l'hypothèse posée est que les municipalités dans leur ensemble adoptent une croissance du compte de taxes au taux de croissance du PIB nominal, ce qui stabilise et maintient le poids des revenus provenant de l'impôt foncier municipal en pourcentage du PIB.

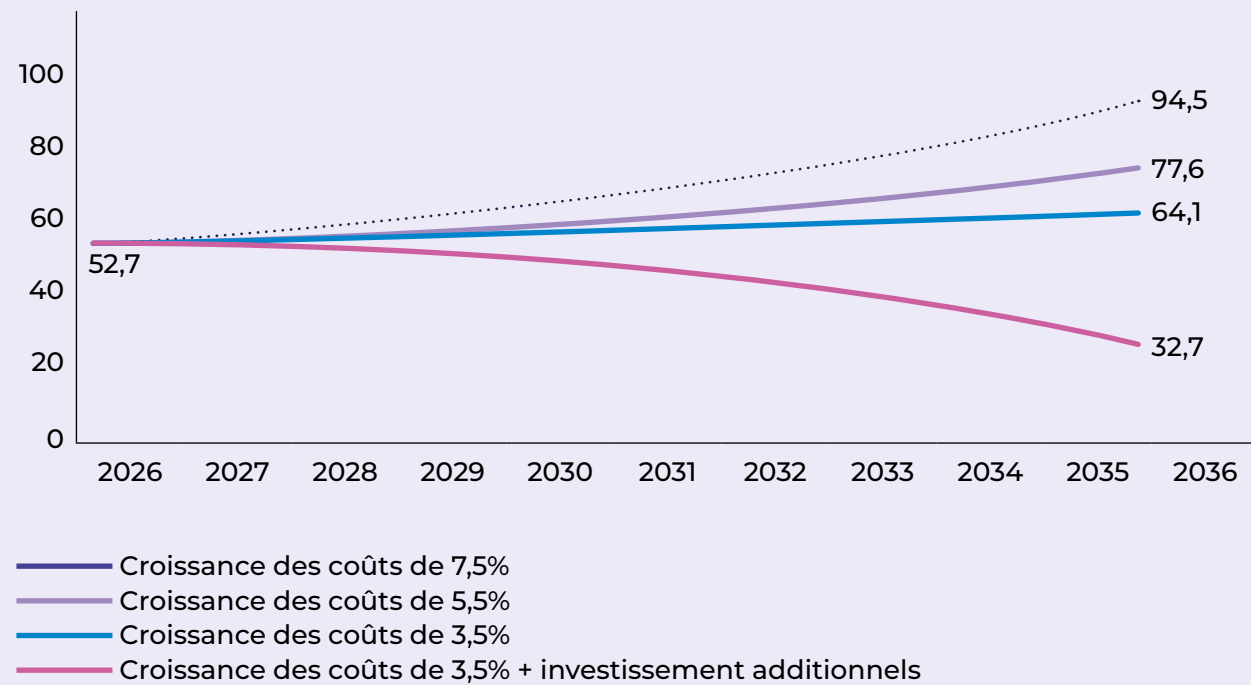


Figure 6 : projection de 2026 à 2036 du déficit de maintien d'actifs (DMA) des infrastructures d'eau et de la chaussée au-dessus des canalisations selon la croissance des coûts et les investissements additionnels anticipés, en milliards de dollars.

TRANSPORT COLLECTIF

Le transport collectif est un levier structurant pour le développement économique, social et environnemental du Québec. Il contribue à réduire les émissions de gaz à effet de serre, la congestion routière et à améliorer l'accès aux services et à l'emploi, en particulier pour les personnes les plus vulnérables et les moins nanties.

Malgré ces bénéfices, la place accordée au transport collectif dans la planification et le financement des infrastructures demeure limitée. La part du Plan québécois des infrastructures (PQI) consacrée au réseau routier demeure environ trois fois plus élevée que celle dédiée au transport collectif, reflétant une logique historique axée sur l'expansion et la bonification du réseau routier. Il s'agit d'une tendance qui persiste alors même que plusieurs infrastructures routières sont confrontées à des enjeux considérables de maintien d'actif et que l'offre de transport collectif stagne dans la majorité des régions. À cet effet, au cours des 10 dernières années, la part de l'enveloppe globale du PQI dédiée au transport collectif a également diminué, bien que cette baisse soit moins importante que celle observée pour les infrastructures municipales.

Un rééquilibrage en faveur du transport collectif

Un rééquilibrage des investissements en faveur du transport collectif permettrait de proposer des alternatives crédibles et efficaces à l'automobile et d'accélérer le transfert modal. À moyen et long terme, cette évolution réduirait la pression sur le réseau routier et limiterait le besoin de nouvelles dépenses coûteuses pour son expansion, dégageant ainsi davantage de ressources sur le maintien des infrastructures existantes.

Une meilleure cohérence entre les investissements en transport collectif et les orientations d'aménagement du territoire favoriserait aussi une occupation plus efficace du sol, modérerait l'étalement urbain et maximiserait l'utilisation des infrastructures publiques actuelles, tant municipales que gouvernementales.

RECOMMANDATION 7

Revoir le partage entre les investissements prévus au Plan québécois des infrastructures afin d'accroître les investissements en transport collectif par rapport au réseau routier.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : Une meilleure offre de transport collectif et une réduction de la congestion.
- **Pour les municipalités** : Une plus grande fluidité de la circulation, une optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes, une réduction des investissements en infrastructures à moyen et long terme, une diminution de la pression exercée sur le réseau routier et sur le secteur de la construction, permettant une maîtrise accrue des coûts d'infrastructures et une allocation plus efficace des ressources publiques.

Rôles et responsabilités

Au cours des dernières décennies, les municipalités québécoises ont vu leur rôle évoluer de manière significative. D'administrations locales principalement responsables des services de base, elles sont devenues de véritables gouvernements de proximité, en première ligne face à des enjeux sociaux, économiques et environnementaux de plus en plus complexes. Cette évolution s'est toutefois opérée sans refonte structurée et cohérente du partage des rôles, des responsabilités et des ressources entre les différents ordres de gouvernement, créant un déséquilibre profond qui fragilise la capacité d'action du milieu municipal.

L'absence de reconnaissance constitutionnelle des municipalités constitue le fondement de cette précarité. Considérées juridiquement comme des « créatures des provinces », elles ne disposent pas d'un statut leur garantissant une autonomie réelle, ni de mécanismes formels assurant que toute nouvelle responsabilité s'accompagne des ressources nécessaires à son exercice. Cette asymétrie structurelle se traduit, de manière récurrente, par des transferts implicites ou explicites de responsabilités sans transferts financiers suffisants.

ITINÉRANCE ET HABITATION : EXEMPLES D'UN GLISSEMENT PRÉOCCUPANT

Les enjeux actuels en habitation, itinérance et plus largement sur le plan de la cohésion sociale illustrent clairement ce déséquilibre. Bien que ces champs relèvent historiquement de compétences partagées ou relevant du gouvernement du Québec, les municipalités se retrouvent aujourd'hui en première ligne, appelées à intervenir pour répondre à des situations d'urgence humaine. Or, ces interventions s'effectuent souvent sans cadre précis, sans reconnaissance formelle de leur rôle et sans financement récurrent à la hauteur des besoins.

Cette situation n'est pas sans rappeler les conséquences de la réforme Ryan, mise en œuvre au début des années 1990. Portée par le ministre des Affaires municipales de l'époque, Claude Ryan, elle visait à redéfinir la répartition des responsabilités entre le gouvernement du Québec et les municipalités. Elle a notamment entraîné le transfert à ces dernières de l'entretien de la voirie locale, de la facturation des services policiers fournis par la Sûreté du Québec, ainsi qu'une révision du financement du transport collectif. Bien que présentée comme une modernisation de la gouvernance municipale, cette réforme a été vivement critiquée par le milieu municipal et a eu pour effet d'alourdir substantiellement la charge financière des municipalités, sans compensation adéquate.

Aujourd'hui, plusieurs acteurs municipaux perçoivent une dynamique similaire à l'œuvre dans le dossier de l'itinérance, où le gouvernement du Québec semble, implicitement, déléguer cette responsabilité au profit des municipalités, sans balises claires ni financement structurel suffisant. Cette approche fragilise leur capacité à planifier leurs interventions et à agir de manière durable. Ce contexte crée également un flou concernant les rôles et responsabilités de chacun des ordres de gouvernement, ce qui nuit en bout de ligne aux personnes en situation de vulnérabilité.

DES PRESSIONS APPELÉES À S'INTENSIFIER

Les perspectives à court et moyen terme en matière de logement, d'itinérance et de changements climatiques laissent entrevoir une intensification des pressions qui s'exercent sur la population et les municipalités. La rareté des logements abordables, la croissance du phénomène de l'itinérance visible et les impacts de plus en plus fréquents des événements climatiques extrêmes continueront de solliciter fortement les gouvernements de proximité, tant sur le plan des opérations que des finances.

L'absence d'un cadre clair et structurant pour encadrer les responsabilités municipales risque d'amplifier les déséquilibres existants. Sans gestes additionnels, les municipalités devront continuer d'assumer des responsabilités grandissantes, dans un contexte de marges de manœuvre financières limitées et d'incertitude quant à la pérennité des ressources disponibles. Il en résulte une action gouvernementale moins efficiente et mal coordonnée, qui ne permet pas de véritablement régler les enjeux.

DONNÉES CLÉS

2 G\$

Investissements annuels minimaux requis d'ici 2055 pour l'adaptation aux changements climatiques des infrastructures municipales.

+20 %

Le nombre de personnes en situation d'itinérance a progressé de 20 % de 2022 à 2025, après avoir connu une augmentation de 44 % entre 2018 et 2022. Un phénomène en croissance qui touche toutes les régions.

+50 %

Cinq régions affichent une hausse de plus de 50 % du nombre de personnes en situation d'itinérance depuis 2022, soit l'Abitibi-Témiscamingue, les Laurentides, la Côte-Nord, Laval et le Saguenay-Lac-Saint-Jean.

+10 %

Les loyers ont augmenté de 10 % entre 2024 et 2025, malgré un taux d'inoccupation en hausse de 1,8 à 2,7 %.

LES ENTENTES CANADA-QUÉBEC : UN FREIN SUPPLÉMENTAIRE

À cette complexité s'ajoute la gestion des programmes fédéraux destinés aux municipalités. Une entente préalable entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec est nécessaire pour que les municipalités québécoises aient accès aux sommes fédérales. Les délais inhérents à ces multiples négociations, souvent en raison de la volonté du gouvernement du Canada d'imposer des conditions à l'octroi des sommes, retardent fréquemment la mise en œuvre des projets au Québec, créant un décalage important entre les besoins du terrain et la disponibilité effective des fonds, au détriment des populations locales. Une solution durable, dans le respect des champs de compétences de chacun des ordres de gouvernement, doit être trouvée afin que les municipalités québécoises aient accès à leur juste part des sommes fédérales, et ce, en temps opportun.

UNE RECONNAISSANCE INCOMPLÈTE DU RÔLE DES MUNICIPALITÉS COMME GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

L'adoption, en 2017, de la Loi 122, *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité*, a marqué une avancée symbolique et juridique importante. Cette loi visait à accroître l'autonomie municipale, à élargir certains pouvoirs locaux et à consacrer la reconnaissance des municipalités comme gouvernements de proximité. Près de 10 ans plus tard, cette reconnaissance ne s'est pas pleinement matérialisée dans les pratiques gouvernementales.

Dans les faits, la majorité des ministères et organismes publics continuent de traiter les municipalités comme de simples organismes ou des parties prenantes parmi d'autres, plutôt que comme de véritables partenaires gouvernementaux. Cette posture se reflète dans la complexité et la lourdeur de la reddition de comptes exigée des municipalités, ainsi que dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques, de programmes sectoriels et de mécanismes de financement, souvent élaborés sans réelle collaboration avec le milieu municipal.

UNE CONVERSATION NATIONALE SUR LE MILIEU MUNICIPAL DEVENUE INCONTOURNABLE

Les constats exposés précédemment convergent vers une conclusion claire : le cadre actuel révisant les rôles et responsabilités du milieu municipal n'est plus adapté à la réalité du Québec d'aujourd'hui. Les relations entre les différents ordres de gouvernement se sont transformées progressivement, au gré des crises, des transferts de responsabilités et des ajustements ponctuels, sans qu'une réflexion d'ensemble n'ait permis d'en assurer la cohérence, la prévisibilité et la soutenabilité à long terme.

Cette absence de vision méthodique a conduit à une accumulation de responsabilités assumées, *de facto*, par les municipalités, sans reconnaissance formelle ni mécanismes systématiques de compensation financière. Elle a également contribué à entretenir un flou persistant quant aux attentes envers les gouvernements de proximité et à la nature exacte de leur rôle dans la réponse aux grands enjeux collectifs, notamment en matière d'habitation et d'itinérance. Cela explique, du moins en partie, la difficulté constante à faire émerger des solutions structurantes et durables à ces enjeux complexes.

Dans ce contexte, la poursuite d'ajustements sectoriels ou de solutions *ad hoc* apparaît insuffisante. Les défis auxquels font face les municipalités sont transversaux, structurels et étroitement liés à

l'architecture même de l'État québécois et canadien. Y répondre adéquatement exige une réflexion globale, concertée et assumée politiquement, impliquant l'ensemble des acteurs concernés.

Une conversation nationale sur le milieu municipal s'impose ainsi comme un passage obligé pour refonder la relation entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement. Une telle démarche permettrait de clarifier les responsabilités respectives, de réduire les zones grises qui nuisent à l'efficacité des interventions gouvernementales et de s'assurer que les responsabilités confiées aux municipalités soient systématiquement accompagnées des ressources financières et humaines nécessaires.

Une conversation nationale sur le milieu municipal s'impose pour refonder la relation entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement.

Cette conversation nationale constituerait également une occasion de les reconnaître pleinement comme des gouvernements de proximité. Elle favoriserait une meilleure cohérence des politiques publiques, limiterait les chevauchements administratifs et renforcerait la capacité collective de planifier et d'agir à moyen et long terme.

Enfin, dans un contexte où plusieurs investissements structurants dépendent de la collaboration entre les gouvernements du Québec et du Canada, cette approche offrirait un cadre propice à la conclusion d'ententes sectorielles entre les deux ordres de gouvernement pour le transfert de sommes dédiées aux municipalités québécoises. Ces sommes pourraient ainsi être accessibles plus rapidement et de manière plus prévisible, dans le respect des compétences et des prérogatives du gouvernement du Québec, maximisant les retombées sur le terrain au bénéfice des Québécoises et Québécois.

C'est dans cette perspective qu'une démarche structurée, inclusive et ambitieuse s'impose afin de paver la voie à l'adoption d'une charte ou d'un autre document fondateur, capable de consacrer formellement le rôle des municipalités.

RECOMMANDATION 8

Demander au gouvernement du Québec de convoquer des états généraux sur le milieu municipal afin de clarifier ses rôles et responsabilités et de revoir ses sources de revenus.

Ces états généraux réuniraient l'ensemble des parties prenantes concernées, soit les gouvernements du Québec et du Canada, les gouvernements municipaux et des représentants de la société civile, tels que les groupes communautaires, les syndicats et les associations patronales, pour refonder la relation entre le milieu municipal et les autres ordres de gouvernement.

Afin d'assurer la pertinence et l'efficacité de ces états généraux, les travaux seraient précédés de six chantiers thématiques prioritaires, pilotés conjointement par le milieu municipal et le gouvernement du Québec : infrastructures, habitation, itinérance, finances municipales, organisation territoriale, environnement et changements climatiques.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : des décisions politiques plus cohérentes, des services de proximité mieux financés et des investissements plus rapides pour faire avancer les projets notamment dans la construction d'infrastructures d'eau et de logements.
- **Pour les municipalités** : un cadre d'action plus clair, une reconnaissance des municipalités dans l'architecture de l'État et des revenus alignés sur la réalité des responsabilités.

Thème 3

Gouvernance municipale

Pour assurer une livraison optimale des services à la population, nous ne pouvons pas faire l'économie d'une réflexion sur la gouvernance municipale, car elle est centrale à l'enjeu de la capacité d'action du milieu municipal. Elle conditionne non seulement l'efficacité administrative et financière des gouvernements de proximité, mais aussi leur aptitude à répondre aux attentes des citoyennes et citoyens et à se conformer à des exigences gouvernementales de plus en plus complexes. Or, le modèle actuel de gouvernance présente des fragilités structurelles qui limitent la résilience et la soutenabilité du milieu municipal, particulièrement pour les municipalités moins peuplées.

DES SIGNAUX CLAIRS EN FAVEUR D'UNE RÉFLEXION SUR LA GOUVERNANCE MUNICIPALE

Dans le contexte des élections municipales de novembre 2025, l'intérêt pour les fusions municipales et les regroupements de services s'est accru de manière notable. Cette attention renouvelée reflète des préoccupations partagées au sein du milieu municipal quant à la capacité des structures actuelles à répondre aux défis de l'heure.

La rareté de personnel qualifié, conjuguée à une concurrence accrue entre municipalités, autres organismes publics et secteur privé, expliquent la difficulté à attirer des candidatures, particulièrement dans les municipalités moins peuplées, et soulève des questions quant à la pérennité du modèle actuel. Ensuite, le maintien de l'expertise et la rétention de la main-d'œuvre représentent des problématiques importantes. La rareté de personnel qualifié, conjuguée à une concurrence accrue entre municipalités, organismes publics et secteur privé, fragilise la capacité des petites organisations municipales à offrir des services spécialisés et à assurer une gestion optimale, fidèle à l'ensemble des exigences réglementaires.

Pour y répondre adéquatement, une certaine masse critique est indispensable. Les municipalités de très petite taille connaissent ainsi davantage de difficultés à soutenir, seules, la totalité des responsabilités qui leur sont confiées.

Faire face à la hausse des coûts et la multiplication des normes

La viabilité financière des municipalités est mise à l'épreuve dans un contexte marqué par une hausse continue des coûts et une multiplication des normes et exigences gouvernementales. Cette pression accentue les limites d'un modèle fortement fragmenté : le Québec compte plus de 1 100 municipalités, comparativement à 444 en Ontario, et ce, pour une population significativement moindre. Cette fragmentation territoriale rend plus difficile l'atteinte d'une masse critique nécessaire pour assurer une gouvernance efficace et financièrement soutenable.

Malgré ces constats, peu de transformations structurelles ont été réalisées récemment. Au cours des 10 dernières années, seulement neuf fusions municipales volontaires ont vu le jour. Les mécanismes incitatifs actuels se sont révélés insuffisants pour stimuler davantage de regroupements.

DES INCITATIFS LIMITÉS ET DES BARRIÈRES PERSISTANTES

Le Programme d'aide financière au regroupement municipal (PAFREM) ne prévoit pas des montants suffisamment attractifs pour compenser les coûts, les risques et l'incertitude associés aux démarches de fusion. De plus, plusieurs programmes d'aide financière, destinés aux municipalités, n'intègrent pas de paramètres favorisant explicitement les fusions ou les regroupements de services ; certains peuvent même créer des désincitatifs, en pénalisant indirectement les municipalités qui choisissent de se regrouper.

Plusieurs programmes d'aide financière peuvent même créer des désincitatifs, en pénalisant indirectement les municipalités qui choisissent de se regrouper.

L'adoption, en mars 2025, de la Loi 79, Loi édictant la Loi sur les contrats des organismes municipaux et modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau administratif des organismes municipaux, qui introduit une mesure de « neutralité financière », marque une avancée importante. Celle-ci vise à garantir que les municipalités nouvellement constituées à la suite d'une fusion recevraient, pour une période de 10 ans, des sommes au moins équivalentes à celles perçues avant le regroupement, tant pour les transferts que pour certains programmes d'aide financière. Toutefois, cette neutralité ne s'applique pas encore à l'ensemble des programmes gouvernementaux, limitant sa portée réelle et son pouvoir incitatif.

Enfin, dans certains cas, les conventions collectives et les cadres de relations de travail peuvent engendrer des obstacles aux regroupements de services ou aux fusions municipales, en complexifiant la réorganisation administrative et l'harmonisation des pratiques.

RENFORCER LA GOUVERNANCE MUNICIPALE, AU RYTHME DE CHAQUE MILIEU

Lorsque bien planifiées et mises en œuvre de manière volontaire, les fusions municipales et les regroupements de services génèrent des économies d'échelle réelles. Elles favorisent une utilisation plus efficace des ressources financières, la mutualisation des équipements et l'optimisation des processus administratifs, contribuant à une meilleure maîtrise des coûts à moyen et long terme.

Accroître la capacité des municipalités à attirer et retenir du personnel qualifié.

Ces démarches permettent également de consolider l'expertise municipale. En rassemblant les équipes, les municipalités accroissent leur capacité à attirer et à retenir du personnel qualifié, à spécialiser certaines fonctions clés et à diminuer la vulnérabilité liée au départ ou à l'absence de ressources stratégiques.

Une gouvernance plus robuste et résiliente

De plus, les fusions et les regroupements réduisent la précarité financière des plus petites municipalités en répartissant les risques sur une assiette plus large et en renforçant la capacité d'absorption des chocs financiers. Elles contribuent ainsi à une gouvernance plus robuste et plus résiliente.

Une rationalisation de la gouvernance municipale permettrait de limiter le besoin d'accompagnement et de soutien constant du gouvernement du Québec auprès de plusieurs municipalités très peu peuplées. Cette évolution libérerait des ressources gouvernementales qui pourraient être redéployées vers d'autres priorités stratégiques, tout en renforçant l'autonomie et la capacité d'action du milieu municipal dans son ensemble.

RECOMMANDATION 9

Encourager les fusions et les regroupements de services en retirant les barrières existant dans certains programmes gouvernementaux, en offrant un soutien financier additionnel aux municipalités qui procèdent à des fusions ou à des regroupements, et en instaurant un mécanisme requérant une discussion périodique sur la gouvernance municipale.

À la suite de la suppression des barrières existantes et de la mise en place d'un appui financier accru, une phase de transition de cinq ans serait prévue pour permettre aux municipalités d'entamer des démarches sérieuses pouvant conduire à des fusions volontaires, particulièrement dans le cas des municipalités de moins de 2 000 citoyennes et citoyens.

Dans cette optique, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation serait appelé à jouer un rôle proactif en transmettant aux municipalités concernées des études de faisabilité portant sur des scénarios de fusion ou de regroupements de services, afin d'éclairer la prise de décision locale et d'encadrer ces démarches de manière rigoureuse et structurée.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : augmentation du panier de service ou réduction du fardeau fiscal.
- **Pour les municipalités** : une capacité d'action plus grande et des économies d'échelles permettant soit de bonifier le panier de service ou de réduire le fardeau fiscal.

DONNÉES CLÉS

1 122

Municipalités au Québec pour une population de 9,1 millions de citoyennes et citoyens.

444

Municipalités en Ontario pour une population de 16,2 millions de citoyennes et citoyens.

4,4

Les municipalités ontariennes comptent en moyenne 4,4 fois plus de population que les municipalités québécoises.

9

Projets de fusions municipales réalisés depuis 10 ans.

Mesures fiscales et financières

PLANIFICATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE

La grande majorité des municipalités québécoises adopte des budgets sur une base annuelle, contrairement aux gouvernements du Québec et du Canada, qui s'appuient sur des cadres financiers pluriannuels. Cette pratique découle en grande partie du modèle de financement municipal : la reddition de comptes est annuelle et les municipalités dépendent largement de transferts gouvernementaux variables et de programmes souvent temporaires et peu prévisibles. Dans ce contexte, la capacité de projection financière à moyen terme demeure limitée et n'encourage pas une planification étendue.

La variabilité des programmes gouvernementaux entraîne des effets indésirables

L'absence de planification budgétaire globale sur plusieurs années peut engendrer certains effets indésirables, dont des hausses abruptes de taxes, des périodes de gel suivies de rattrapages importants, un sous-investissement dans l'entretien des infrastructures, ou encore des pressions soudaines sur l'endettement municipal. Ces variations compliquent la gestion financière, nuisent à la prévisibilité tant pour l'administration que pour la population, et occasionnent souvent des politiques publiques qui ne sont pas optimales.

Les municipalités dépendent largement de transferts gouvernementaux variables et de programmes souvent temporaires et peu prévisibles.

Pourtant, les municipalités disposent déjà de certains outils de planification à moyen terme. Elles doivent entre autres, concevoir un programme triennal d'immobilisations (PTI), mis à jour annuellement, qui présente les projets d'investissement, leurs coûts et leurs modes de financement sur un cycle de trois ans. De même, l'adoption de plans de gestion des actifs par de plus en plus de municipalités, notamment pour leurs infrastructures d'eau, témoigne d'une reconnaissance croissante de l'importance d'une planification structurée à plus long terme.

Favoriser une gestion plus proactive

Dans un contexte où la recommandation 2²² serait mise en œuvre par le gouvernement du Québec, passant ainsi d'une logique de financement par projet à un financement planifié et prévisible sur un horizon de moyen ou long terme, l'élaboration d'un plan budgétaire pluriannuel, sur une période minimale de trois ans, permettrait de mieux anticiper l'évolution des dépenses, d'intégrer les tendances démographiques, économiques et fiscales, et de projeter plus clairement les répercussions sur le compte de taxes et les tarifs municipaux. Une telle approche favoriserait une gestion plus proactive, réduirait le risque de devoir prendre des décisions non prévues en fin d'exercice financier, et améliorerait la transparence.

De plus, à l'instar des partis politiques sur la scène québécoise qui présentent leurs cadres financiers illustrant l'impact de leurs engagements lors des campagnes électorales, l'avènement de plans budgétaires pluriannuels municipaux inciterait les candidats aux élections municipales à expliquer comment leurs engagements seraient financés et aiderait la population à mieux évaluer l'impact des engagements électoraux.

Améliorer l'accès et la compréhension

Chaque année, les municipalités doivent produire un rapport financier transmis au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et qui est rendu public. Bien que ce document brosse un portrait exhaustif de leurs finances, il demeure complexe et peu convivial pour la population.

²² Recommandation 2 : Regrouper l'ensemble des programmes d'aide financière pour les infrastructures municipales en un transfert conditionnel général et prévisible à travers le temps, qui serait conditionnel à l'élaboration d'un plan de gestion des actifs crédible, tout en maintenant les sommes versées actuellement.

Par ailleurs, les documents budgétaires et les sites web municipaux ne publient pas toujours certains indicateurs clés permettant d'évaluer leur santé financière, tels que la part du service de la dette dans l'ensemble des dépenses, le niveau de la dette à long terme ou le ratio d'endettement par rapport aux revenus.

Afin de simplifier l'accès à ces informations et d'améliorer la compréhension citoyenne, certains indicateurs essentiels devraient être rendus obligatoires et intégrés de manière systématique aux documents budgétaires municipaux.

RECOMMANDATION 10

Adopter un plan budgétaire pluriannuel et faciliter l'accès aux données sur la santé financière des municipalités.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : plus grande transparence et meilleure prévisibilité quant au fardeau fiscal et au niveau de service attendu.
- **Pour les municipalités** : meilleure planification financière, qui permet d'anticiper les pressions financières et d'éviter les ajustements à brève échéance.

MESURES AFFECTANT LES REVENUS

Modernisation de l'impôt foncier

L'impôt foncier constitue la principale source de revenus des municipalités québécoises. Il présente plusieurs qualités largement reconnues. Il génère peu de distorsions économiques, est difficile à éviter et peut être administré à relativement faible coût. À ce titre, il demeure la principale source de revenus des municipalités québécoises pour les années à venir, ce qui rend nécessaire une réflexion continue sur les moyens d'en améliorer l'efficacité et la capacité à soutenir les objectifs collectifs.

Loi 39 : des effets concrets limités et difficiles à évaluer

L'adoption de la Loi 39, la Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives, en décembre 2023, visait notamment à moderniser le régime de l'impôt foncier par l'introduction de nouveaux outils, comme la taxation par secteurs, l'augmentation du taux maximal applicable aux terrains vacants desservis et la possibilité d'imposer une taxe sur les logements inoccupés ou sous-utilisés. Ces mesures avaient en particulier pour objectif de mieux arrimer la fiscalité municipale aux politiques d'aménagement du territoire. Toutefois, leurs effets concrets demeurent limités et difficiles à évaluer.

Par ailleurs, bien que l'impôt foncier comporte une dimension redistributive, les propriétaires d'immeubles de plus grande valeur contribuent davantage. Celle-ci pourrait être accentuée par la mise en place d'une taxation progressive pour les immeubles résidentiels, à l'instar des immeubles non-résidentiels, pour lesquels les municipalités peuvent alléger le fardeau des petites entreprises commerciales ou industrielles en instaurant deux taux différents s'appliquant selon des strates de la valeur des immeubles visés.

De plus, malgré l'introduction de la taxation par secteurs, la structure actuelle de l'impôt foncier n'offre pas d'outils fiscaux, simples à mettre en œuvre, qui favorisent la consolidation du développement urbain et à une utilisation plus efficace du sol. L'introduction de taux de taxation distincts pour les terrains et les bâtiments, qui permettrait de taxer les terrains à un taux plus élevé que les bâtiments, contribuerait à l'atteinte de ces objectifs en plus de favoriser la construction et la rénovation de logements.

Protection des milieux naturels : avoir une réflexion sur les impacts financiers

Afin d'aligner plus étroitement la fiscalité et les finances municipales avec nos objectifs collectifs, une réflexion devrait avoir lieu concernant les impacts financiers de la protection des milieux naturels sur les municipalités, de même que sur les mécanismes susceptibles de les inciter à intensifier leurs efforts en ce sens. La conservation des milieux naturels constitue un levier essentiel de lutte contre les changements climatiques et de préservation de la biodiversité. Elle entraîne toutefois un coût de renonciation important, ces territoires possédant généralement une faible valeur foncière et générant peu de revenus d'impôt foncier, contrairement aux usages liés au développement. Or, le Québec s'est engagé à protéger 30 % de son territoire d'ici 2030, alors qu'en 2025, seulement 17 % était protégé, et à peine 10 % dans le sud du Québec, où la biodiversité est la plus riche et où les pressions d'urbanisation sont les plus fortes.

RECOMMANDATION 11

Permettre aux municipalités qui le souhaitent d'imposer une taxation progressive pour les immeubles résidentiels, ainsi que la taxation à taux distincts pour les terrains et les bâtiments.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : Un parc de logements plus important et de meilleure qualité, réduction du fardeau fiscal pour les propriétaires de résidences ayant une moins grande valeur foncière.
- **Pour les municipalités** : à terme, diminution des coûts en maximisant l'utilisation des infrastructures existantes, et une meilleure atteinte des objectifs de politique publique grâce à une fiscalité mieux adaptée.

Partage du fardeau fiscal municipal

Les transformations structurelles de l'économie exercent une pression croissante sur le partage du fardeau fiscal municipal. La dématérialisation des activités, illustrée par l'essor du commerce en ligne, du télétravail et des technologies numériques, modifie la localisation de la création de valeur et accentue les limites d'un régime de taxation foncière largement fondé sur des actifs immobiliers traditionnels.

Dans ce contexte, les plafonds de taxation applicables aux immeubles non résidentiels, prévus à la Loi sur la fiscalité municipale, ne correspondent plus à la réalité de plusieurs municipalités. La progression plus rapide de la valeur des immeubles résidentiels par rapport à celle du secteur non résidentiel force des ajustements de taux afin de maintenir l'équilibre du fardeau fiscal entre les secteurs. Or, un nombre croissant de municipalités atteignent ou approchent des seuils autorisés, réduisant considérablement leur marge de manœuvre fiscale.

Cette situation oblige les municipalités à faire des choix difficiles : augmenter le taux de base au détriment du compte de taxes des citoyennes et citoyens ou renoncer à des revenus provenant du secteur non résidentiel.

L'exemple fictif présenté dans le tableau 2 illustre bien cette dynamique. En pratique, une municipalité qui cherche simplement à maintenir inchangé le fardeau fiscal du secteur non résidentiel n'y parvient pas puisque les valeurs foncières n'évoluent pas au même rythme d'un secteur à l'autre. En taxant à la limite permise, on constate que les revenus récoltés en 2026 des secteurs commercial et industriel sont en diminution par rapport à 2020, ce qui signifie que le fardeau fiscal devra être transféré au secteur résidentiel.

Tableau 2: Exemple fictif d'évolution des valeurs foncières des secteurs résidentiels et de leur impact sur les taux de taxation et les revenus municipaux.

Secteur	2020			2026			Variation (Milliers \$)	Écart permis (% du taux de base)
	Valeur (M\$)	Taux (\$/100\$)	Revenus (Milliers \$)	Valeur (M\$)	Taux (\$/100\$)	Revenus (Milliers \$)		
Résidentiel (taux de base)	50	1,0	500	100	0,5	500	0	N/A
Commercial	10	3,0	300	10	2,2	220	-80	100 % à 440 %
Industriel	10	3,0	300	10	2,5	250	-50	100 % à 500 %
Total			1100			970	-130	

Note : Les revenus de taxation sont calculés comme suit: Revenus= Valeur foncière x (Taux de taxation/100). Le "plafond (écart permis)" correspond à la fourchette exprimée en pourcentage du taux de base (résidentiel) dans laquelle le taux d'un secteur non résidentiel peut se situer.

Une plus grande flexibilité dans les paramètres de partage du fardeau fiscal permettrait de préserver un équilibre plus stable entre les secteurs, d'éviter des transferts excessifs vers le secteur résidentiel, de prévenir des hausses abruptes du compte de taxe et d'assurer une meilleure prévisibilité des revenus municipaux.

FISCALITÉ DES ENTREPRISES : CINQUIÈME PLACE POUR LE QUÉBEC

Selon une étude de KPMG comparant la compétitivité fiscale des grandes villes canadiennes²³, le Québec se situe au cinquième rang parmi les provinces canadiennes en matière de charge d'impôt foncier appliquée aux entreprises.

RECOMMANDATION 12

Accroître le plafond « taux industriel-commercial / taux résidentiel ».

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : une modération des hausses de taxes résidentielles et un maintien des services municipaux.
- **Pour les municipalités** : une stabilité des revenus et du partage du fardeau fiscal entre la population et les entreprises.

²³ KPMG, Analyse comparative de la compétitivité de différentes villes canadiennes en matière de charges fiscales et d'autres coûts d'exploitation sensibles à la localisation, P. 25.

Report de l'impôt foncier

Le vieillissement de la population, combiné à la hausse marquée des valeurs immobilières, fait en sorte qu'un nombre croissant de personnes âgées détiennent un patrimoine immobilier important, tout en disposant de revenus et de liquidités plus limités. Bien que l'impôt foncier représente généralement une faible proportion de la valeur des résidences, souvent moins de 1 %, il peut néanmoins constituer une charge non négligeable en proportion du revenu pour certaines catégories de propriétaires. Cette réalité touche particulièrement les personnes plus âgées, notamment celles vivant seules, pour qui l'impôt foncier peut devenir un fardeau important en raison du manque de liquidité.

Des programmes de report de l'impôt foncier sont déjà en place dans plusieurs provinces canadiennes. Ces mécanismes offrent une réponse à ce type d'enjeu au moyen de créances garanties sur la propriété, selon des modalités variables (par exemple, l'âge d'admissibilité, le niveau de revenu, le taux d'intérêt, l'obligation de renouvellement).. Ils contribuent à résoudre le problème du manque de liquidité alors que la solvabilité des propriétaires n'est pas en cause et qu'il existe un décalage entre la valeur du patrimoine immobilier et la capacité de payer à court terme.

L'exploration d'un mécanisme national de report de l'impôt foncier permettrait ainsi de soutenir le maintien à domicile, notamment des personnes âgées, tout en préservant l'assiette fiscale municipale. Il s'agit d'une initiative à considérer, puisque les produits offerts par le secteur privé, comme les hypothèques inversées, sont relativement peu utilisés par les propriétaires, notamment en raison de leur coût relativement élevé qui découle des intérêts et des frais légaux qui doivent être couverts, car une nouvelle hypothèque doit être contractée.

Afin d'éviter de créer une pression financière significative sur le gouvernement du Québec, cette mesure serait conçue de manière à être mise en œuvre à coût nul pour lui, y compris en ce qui concerne les dépenses d'administration. Elle viserait uniquement à reporter l'augmentation annuelle de la facture d'impôt foncier des contribuables à compter du moment où ceux-ci choisiraient de s'en prévaloir. Elle ne permettrait donc pas de reporter le paiement de la totalité du compte de taxes. La mécanique de mise en œuvre pourrait être analogue à celle du Programme de prêts et bourses pour les étudiantes et étudiants, dans le cadre duquel les institutions financières jouent un rôle clé dans l'administration opérationnelle du programme.

RECOMMANDATION 13

Demander au gouvernement du Québec d'explorer la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme national de report de l'impôt foncier.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : flexibilité additionnelle en augmentant les liquidités disponibles, maintien des personnes âgées dans leur milieu de vie, protection des personnes vulnérables, coûts moins élevés comparativement à une hypothèque inversée.
- **Pour les municipalités** : stabilité des revenus, plus grande souplesse fiscale, initiative à coût nul.

Tarification de l'eau

De plus en plus de municipalités sont confrontées à des enjeux liés à l'eau. Les pénuries deviennent plus fréquentes et plus importantes, compliquant la gestion des usages, particulièrement dans les territoires où cohabitent secteurs agricole et résidentiel, tous deux fortement dépendants de l'accès à la ressource. Cette raréfaction croissante de l'eau potable constitue un enjeu structurel qui exige la mise en place de mesures concrètes pour assurer une gestion plus durable et plus efficace de la ressource, d'autant plus que les changements climatiques exacerberont inévitablement cette pression au cours des prochaines années.

Des leviers additionnels pour mieux gérer la ressource

Parallèlement, comme illustré dans le thème 1, les infrastructures d'eau souffrent d'un sous-financement chronique, limitant leur entretien et leur renouvellement et augmentant les risques de bris majeurs. Devant cela, il apparaît nécessaire que les municipalités se dotent de leviers additionnels permettant de mieux gérer la ressource, tant sur le plan des comportements de consommation que sur celui des infrastructures²⁴.

Malgré plusieurs expériences concluantes ailleurs, la tarification sur l'eau demeure peu utilisée au Québec.

Aligner les comportements sur les objectifs de gestion durable

Malgré plusieurs expériences concluantes ailleurs au Canada²⁵ et à l'international, notamment en France²⁶ et en Espagne²⁷, la tarification de l'eau demeure peu utilisée au Québec²⁸. Dans un contexte où plusieurs municipalités doivent déjà imposer des moratoires sur la construction de nouvelles résidences ou sur certains projets de développement économique faute d'un approvisionnement suffisant, cette solution constitue une avenue à privilégier davantage. Elle permet d'aligner les comportements des usagers sur les objectifs de conservation et de gestion durable de la ressource et des infrastructures par l'envoi d'un signal prix clair fondé sur le principe d'utilisateur payeur²⁹.

À cet effet, la tarification peut être mise en œuvre de manière à atteindre certains objectifs d'équité entre les citoyennes et citoyens, par exemple en adoptant une tarification progressive qui inclut une quantité d'eau non tarifée ainsi que des paliers prévoyant des prix variant selon la consommation.

L'application de ce mécanisme requiert inévitablement l'installation de compteurs d'eau. Or, ceux-ci permettent maintenant de collecter les données à distance, ce qui facilite grandement leur utilisation en obtenant des relevés précis, sans nécessiter une visite chez les citoyennes et citoyens et sans entraîner des coûts administratifs importants.

25%

Au Québec, la consommation résidentielle quotidienne dans les municipalités où plus de 80 % des résidences sont équipées d'un compteur d'eau est en moyenne de 205 litres par personne, contre 257 litres dans celles où moins de 80 % des foyers en disposent, soit une consommation inférieure de près de 25 %.

²⁴ Radio-Canada, Manque d'eau : les creuseurs de puits du Québec sont « débordés » d'appels.

²⁵ Gouvernement du Québec, Faits saillants sur la consommation d'eau potable.

²⁶ Notre-Environnement (Ministère de la Transition écologique), Quelle est la consommation des ménages en eau potable ?

²⁷ INE - Instituto Nacional de Estadística, Estadística sobre el suministro y saneamiento del agua - Últimos datos.

²⁸ La Presse, Quelle est la consommation dans votre municipalité?

²⁹ Aviseo conseil, Étude sur le sous-financement des infrastructures d'eau au Québec, P. 52

EXEMPLE DE LA VILLE DE REPENTIGNY

Les débits d'eau potable et d'eaux usées n'ont pas progressé en 20 ans, alors que le nombre de résidentes et résidents a augmenté de 18 %.

À terme, une utilisation plus efficace de la ressource offrirait aux municipalités une meilleure capacité de planification et favoriserait un développement résidentiel et économique plus durable.

RECOMMANDATION 14

Accroître le recours à la tarification de l'eau.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : Réduction des pénuries d'eau et un allègement du fardeau fiscal.
- **Pour les municipalités** : Baisse de la consommation de l'eau qui aura pour incidence de réduire les dépenses liées aux services de l'eau et les besoins pour de nouvelles infrastructures.

³⁰ Union des municipalités du Québec, Guide pour les municipalités - S'adapter au climat par l'écofiscalité, P. 6.

Nouveaux pouvoirs fiscaux

Le pouvoir général de taxation et le pouvoir général de redevances réglementaires suscitent un intérêt croissant au sein des municipalités, en raison de leur potentiel en matière d'écofiscalité et de diversification des revenus³⁰. Ces outils leur offrent de nouveaux leviers pour influencer les comportements et répondre aux enjeux locaux en matière environnementale.

Malgré leur pertinence, ils demeurent encore peu utilisés. Des contraintes administratives, des difficultés d'application et des risques juridiques liés au manque de jurisprudence freinent leur déploiement.

Dans un contexte où les impacts des changements climatiques se manifestent de plus en plus concrètement à l'échelle locale, ces nouveaux pouvoirs représentent un levier efficace pour soutenir l'action municipale. Un recours accru à ceux-ci faciliterait leur appropriation et contribuerait au développement d'une jurisprudence favorable, de nature à générer à terme des revenus additionnels ou à réduire des dépenses relatives à certains comportements occasionnant des charges pour les municipalités.

TAXE SUR LE STATIONNEMENT DE LA VILLE DE MONTRÉAL

La validité de la taxe de la Ville de Montréal sur les parcs de stationnement situés dans certains secteurs centraux a d'ailleurs été reconnue par la Cour d'appel en 2019. Même si son objectif était de financer le transport collectif, celle-ci a indirectement eu des effets économiques et écologiques en favorisant notamment la consolidation des secteurs visés. En effet, le nombre de parcs de stationnement des aires visées a fortement diminué, puisque des terrains ont été vendus pour la construction de bâtiments³¹. Elle a permis de générer 35,6 M\$ en 2025, ce qui représente environ 0,5 % du budget de la Ville de Montréal.

TAXE SUR L'UTILISATION DU SOL

Plusieurs municipalités ont adopté une taxe sur le coefficient d'occupation du sol, dont Victoriaville, Sainte-Brigitte-de-Laval et Châteauguay. La logique de celle-ci consiste à imposer les propriétés qui ne sont pas assez denses afin de les encourager à se densifier ou à se redévelopper³². Il s'agit donc d'une taxe sur l'inoccupation du territoire, appliquée notamment dans les parcs industriels pour favoriser l'émergence de davantage de projets générateurs d'emplois et de richesse.

³¹ Union des municipalités du Québec, Guide pour les municipalités - S'adapter au climat par l'écofiscalité, P. 17.

³² Union des municipalités du Québec, Guide pour les municipalités - S'adapter au climat par l'écofiscalité, P. 25.

RECOMMANDATION 15

Recourir pleinement aux nouveaux pouvoirs fiscaux. À cet effet, le gouvernement du Québec devrait proposer un catalogue de règlements types pouvant être utilisés par les municipalités.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : une réduction des comportements générant des externalités négatives et une augmentation des comportements occasionnant des externalités positives plus responsables et des finances mieux diversifiées.
- **Pour les municipalités** : une fiscalité permettant d'influencer les comportements pour accroître les externalités positives et diminuer les externalités négatives, modeste potentiel de revenus additionnels.

Droit de mutation

Le régime actuel des droits de mutation municipaux repose sur le transfert de propriété immobilière, mais comporte une brèche importante. Lorsqu'un immeuble est détenu par une société par actions, l'acquisition peut se faire par un transfert d'actions plutôt que par une vente directe. Même si cette opération entraîne un changement réel de contrôle de l'actif immobilier, elle n'est pas assujettie aux droits de mutation.

Un nombre croissant de municipalités constatent que certaines entreprises ont recours à ces montages juridiques et fiscaux afin d'éviter le paiement de droits de mutation. Ces pratiques soustraient des transactions immobilières significatives à l'assiette fiscale municipale et occasionnent une perte de revenus pour les municipalités.

Cette situation crée une iniquité fiscale, puisque les particuliers et les petites entreprises demeurent assujettis aux droits de mutation lors de l'acquisition d'un immeuble, contrairement à certaines sociétés qui peuvent y échapper par restructuration corporative. Cette exemption est d'autant plus difficile à justifier que, pour ces mêmes transactions, le gouvernement du Québec perçoit la taxe de vente du Québec (TVQ), ce qui met en évidence le caractère spécifique et problématique de l'exemption applicable aux droits de mutation municipaux.

Il apparaît donc nécessaire d'apporter un correctif afin de préserver l'équité entre les contribuables et l'intégrité du régime des droits de mutation.

RECOMMANDATION 16

Colmater la brèche dans le régime des droits de mutation qui permet aux sociétés par actions d'échapper au paiement de droits de mutation.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : Une fiscalité foncière plus équitable horizontalement où l'ensemble des contribuables, particuliers et sociétés, participent à leur juste part.
- **Pour les municipalités** : un maintien de l'assiette fiscale et des revenus provenant des droits de mutation.

Évaluation foncière

Le système québécois d'évaluation foncière repose sur un cadre juridique solide et des pratiques largement harmonisées, qui se comparent avantageusement à celles observées dans plusieurs autres provinces canadiennes³³. La mise à jour triennale du rôle d'évaluation foncière, la transparence des données et les mécanismes de révision contribuent à assurer l'équité fiscale et l'intégrité du régime de taxation municipale, tout en reflétant de façon généralement adéquate l'évolution du marché immobilier³⁴.

Malgré ces forces, le volume élevé de contestations demeure un enjeu important. Il génère une incertitude quant aux revenus municipaux prévus, engendre des coûts juridiques et administratifs significatifs et complique la planification financière. Cette situation mobilise des ressources qui pourraient autrement être consacrées à la prestation de services ou au maintien des infrastructures, tout en révélant certaines limites en matière de compréhension et d'acceptabilité du système, notamment lorsque des écarts perçus persistent entre des propriétés comparables³⁵.

Le volume élevé de contestations génère des incertitudes fiscales, des coûts juridiques et administratifs, et complique la planification financière.

Les pratiques actuelles en évaluation foncière offrent un potentiel encore sous-exploité comme outil d'intervention municipale. Des évaluations plus fines et mieux actualisées faciliteraient le recours à l'impôt foncier non seulement en tant source de revenus, mais aussi comme levier pour influencer les comportements et soutenir des objectifs de développement économique, de construction de logements et de protection du territoire. À cet égard, il demeure essentiel d'assurer une fréquence adéquate des mises à jour afin de maintenir l'exactitude des données et de réduire les motifs de litige.

Le renforcement des pratiques en matière d'évaluation foncière constitue un atout pour consolider le système fiscal municipal, stabiliser les revenus municipaux et favoriser l'émergence d'une fiscalité foncière davantage adaptée aux réalités territoriales et aux objectifs des collectivités.

RECOMMANDATION 17

Renforcer les pratiques en matière d'évaluation foncière.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : une fiscalité plus juste et transparente.
- **Pour les municipalités** : une stabilité des revenus, réduction du nombre de litiges juridiques et des dépenses.

³³ RENXHomes, Reassessment delay impedes Ontario property tax redistribution; Andrew Kurjata, CBC News, 'An early Christmas gift': B.C. backtracks on cutting pipeline tax that would have cost communities millions; Business in Vancouver, Could the Cowichan ruling affect B.C. property assessments?

³⁴ Gouvernement du Québec, À propos de l'évaluation foncière municipale.

³⁵ Journal Accès, Saint-Sauveur : Votre taux de taxe pourrait être différent de votre voisin, 6 décembre 2024, <https://www.journalaccès.ca/actualite/saint-sauveur-un-taux-de-taxation-selon-votre-proprete/> (consulté le 10 mars 2026).

William Gagnon, Radio-Canada, Hausse de 31 % des contestations d'évaluations municipales à Québec, 29 mai 2025, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2168387/contestation-revision-evaluation-fonciere-taxes> (consulté le 10 mars 2026).

MESURES AFFECTANT LES DÉPENSES ET LA DETTE

Emprunts municipaux

Les municipalités québécoises empruntent à des taux systématiquement plus élevés que ceux du gouvernement du Québec. L'écart moyen, estimé à environ 65 points de base³⁶, entraîne un fardeau financier accru pour le milieu municipal.

Appliqué à l'ensemble de la dette à long terme, cet écart représenterait près de 300 millions de dollars de coûts supplémentaires chaque année pour le service de la dette. Ces sommes ne peuvent donc pas être consacrées à la prestation de services et à des investissements en infrastructures.

Cet écart s'explique en partie par la structure actuelle du financement municipal, marquée par un grand nombre d'émissions obligataires de petite taille effectuées individuellement. Cette fragmentation réduit l'attractivité du marché obligataire municipal pour certains investisseurs institutionnels, réduit la liquidité sur le marché secondaire et entraîne des primes de risque, ainsi que des frais d'émission proportionnellement plus élevés.

Selon une analyse réalisée par deux professeurs de l'Université Laval, le recours à des émissions obligataires regroupées constituerait un levier efficace pour régler ces enjeux et réduire le coût d'emprunt des municipalités³⁷.

300 M\$

Les municipalités québécoises doivent supporter un fardeau financier de 300 millions de dollars supplémentaires chaque année pour leurs emprunts.

RECOMMANDATION 18

Permettre aux municipalités de procéder à des émissions d'obligations regroupées.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : projets municipaux réalisés à plus faible coût.
- **Pour les municipalités** : réduction du coût d'emprunt et accroissement de la marge de manœuvre financière.

³⁶ Bourdeau-Brien et al., Peut-on améliorer le processus de financement à long terme des municipalités québécoises?, P. 2.

³⁷ Bourdeau-Brien et al., Peut-on améliorer le processus de financement à long terme des municipalités québécoises?, P. 3.

Gestion des régimes de retraite municipaux

Au Québec, malgré l'existence de certains regroupements, dont le Régime de retraite des employés municipaux du Québec (RREMQ), qui rassemble plus de 250 organismes municipaux³⁸, et le Régime de retraite des élus municipaux (RREM), une part importante des régimes demeure gérée individuellement par les municipalités.

En 2022, on comptait près de 200 régimes de retraite municipaux à prestations déterminées relevant directement des municipalités et des MRC³⁹. Cette fragmentation entraîne des différences notables dans les coûts de gestion, l'accès à l'expertise financière et actuarielle, ainsi que la capacité d'absorber les fluctuations des marchés.

La dispersion actuelle des régimes empêche la constitution d'une masse critique, ce qui limite les possibilités de diversification, de négociation et de rendements.

À titre illustratif, les actifs sous gestion des 11 plus grandes villes du Québec totalisaient 24,05 milliards de dollars en valeur marchande⁴⁰. La dispersion actuelle des régimes empêche la constitution d'une masse critique comparable à celle d'un grand investisseur institutionnel, ce qui limite les possibilités de diversification, de négociation et d'optimisation des rendements. Une consolidation pourrait favoriser une gestion plus efficiente, une réduction des coûts et une meilleure résilience financière pour l'ensemble du secteur municipal.

Économies d'échelle, mutualisation de l'expertise et gestion intégrée du risque

En comparaison, l'Ontario a regroupé les fonds de retraite de ses employées et employés municipaux au sein de l'*Ontario Municipal Employees Retirement System (OMERS)*. Au 31 décembre 2025, l'OMERS gérait 145,2 milliards de dollars d'actifs nets et comptait près de 650 000 personnes participantes provenant de plus de 1 000 employeurs municipaux⁴¹. Ce modèle offre des avantages importants liés aux économies d'échelle, à la mutualisation de l'expertise et à une gestion intégrée du risque, permettant une performance financière plus stable et des coûts administratifs plus faibles.

Consolider l'expertise et améliorer la gestion du risque

Bien que les régimes municipaux québécois soient encadrés par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite et supervisés par Retraite Québec*, la complexité des régimes à prestations déterminées pose des défis croissants, surtout pour les municipalités ayant moins de ressources ou de plus petite taille. Un regroupement permettrait de consolider l'expertise, d'améliorer la gestion du risque et de renforcer la stabilité financière des engagements municipaux tout en soutenant l'économie québécoise par la création d'un acteur institutionnel majeur.

³⁸ CSN - Confédération des syndicats nationaux, Régime de retraite des employé-es municipaux du Québec.

³⁹ Gouvernement du Québec, ministère des Finances (Eric Girard), Règlement concernant le financement des régimes de retraite à prestations déterminées des secteurs municipal et universitaire [Mémoire au Conseil des ministres].

⁴⁰ Retraite Québec, Régimes de retraite supervisés par Retraite Québec.

⁴¹ OMERS, About OMERS.

142 G\$

C'est la somme des fonds de retraite gérée au sein de l'Ontario Municipal Employees Retirement System (OMERS). Celui-ci rassemble près de 650 000 employées et employés municipaux et 1 100 employeurs municipaux.

RECOMMANDATION 19

Regrouper la gestion des régimes de retraite des employées et employés municipaux.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : une réallocation des sommes épargnées vers des initiatives à meilleure valeur ajoutée.
- **Pour les municipalités** : des frais de gestion moindres et une meilleure prévisibilité.

⁴² Fernand Gauthier, Les écarts de rémunération entre les employés municipaux du Québec et ceux de l'administration publique, P. 16.

⁴³ Ces analyses indiquent que cet écart ne pouvait être expliqué principalement par les politiques de compression salariale imposées à la fonction publique québécoise au début des années 1980. Bien que ces mesures aient pu accentuer temporairement certaines différences, les informations disponibles démontrent qu'un écart préexistait ces compressions, et que sa progression reposait sur des mécanismes structurels.

Rémunération des employées et employés municipaux

Depuis plusieurs décennies, l'écart de rémunération entre les employés municipaux et ceux de la fonction publique québécoise est régulièrement évoqué dans le débat public. Il a également contribué, par moments, à tendre les relations entre le milieu municipal et le gouvernement du Québec. Toutefois, pour être compris adéquatement, cet enjeu ne peut être analysé uniquement à partir de la situation actuelle. Il s'inscrit dans une trajectoire historique longue, façonnée par des choix institutionnels, des dynamiques distinctes de relations de travail et des contextes propres au secteur municipal et à l'État québécois.

Les données les plus récentes de l'Institut de la statistique du Québec confirment qu'à postes comparables, les employées et employés des municipalités de 25 000 habitants et plus bénéficient d'une rémunération supérieure à celle du personnel de la fonction publique québécoise. L'ampleur de l'écart varie selon les catégories d'emplois et la taille des municipalités, mais il demeure significatif et persistant. Il soulève par ailleurs des questions d'équité et d'efficience dans l'organisation du secteur public. Lorsque des personnes exerçant des fonctions similaires, avec des exigences et des responsabilités comparables, sont rémunérées de manière sensiblement différente en lien avec l'ordre de gouvernement qui les emploie, un désalignement s'installe, tant sur le plan de l'équité horizontale que sur celui de l'allocation optimale des ressources.

Cette situation suggère soit une surrémunération relative dans certains segments du secteur municipal, soit une sous-rémunération persistante au sein de la fonction publique québécoise, sans qu'une justification claire liée aux tâches, aux compétences ou à la productivité ne permette d'expliquer pleinement ces écarts.

Cet état de fait n'est toutefois pas récent. Dès la fin des années 1990, des travaux approfondis avaient déjà mis en lumière l'existence d'un écart important et durable en faveur des employés municipaux⁴². Tout indique que l'écart s'est structuré principalement entre le tournant des années 1970 et le début des années 1980⁴³.

Un rapport de force structurellement défavorable aux municipalités face aux grandes centrales syndicales.

À partir du début des années 1970, les grandes centrales syndicales investissent pleinement le milieu municipal et y déploient des stratégies de négociation coordonnées, professionnelles et orientées vers l'établissement de précédents. C'est à ce moment que se met en place un rapport de force structurellement défavorable aux municipalités. Chacune d'entre elles négocie isolément ses conventions collectives, avec des ressources, une expertise et une capacité d'absorption des risques très variables. À l'inverse, les organisations syndicales bénéficient d'une vision d'ensemble du secteur municipal et d'une capacité de diffusion rapide des gains obtenus. Une amélioration négociée dans une municipalité devient vite une référence pour d'autres, contribuant à une élévation graduelle, mais persistante des conditions de rémunération à l'échelle du secteur.

Parallèlement, l'État québécois adopte une trajectoire différente. Dès la fin des années 1960 et au cours des années 1970, la fonction publique se dote de mécanismes de gestion plus centralisés, d'échelles salariales harmonisées et de cadres normatifs visant à assurer une cohérence intersectorielle. Cette divergence institutionnelle se révèle déterminante au fil du temps.

⁴⁴ Par exemple, Loi 72, Loi assurant la prestation des services de soins infirmiers et des services pharmaceutiques, adoptée en 1999, Loi 114, Loi visant la prestation continue de services médicaux d'urgence, adoptée en 2002, Loi 142, Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public, adoptée en 2005, Loi 100 adoptée en 2010.

⁴⁵ Notamment la Loi 15, Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, adoptée en 2014, qui revoyait le partage du fardeau financier lié aux régimes de retraites municipaux, et la Loi 24, Loi concernant le régime de négociation des conventions collectives et de règlement des différends dans le secteur municipal, adoptée en 2016, qui a entre autres modifié certains critères en matière d'arbitrage pour les policiers et pompiers municipaux.

⁴⁶ Notamment dans Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Association c. Colombie Britannique (2007) et Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan (2015).

À la fin des années 1970, un autre facteur vient consolider l'écart observé : la montée en importance de l'arbitrage dans certains groupes clés du secteur municipal, notamment les policiers et les pompiers. Ces groupes, qui représentent une proportion significative des effectifs municipaux, évoluent dans des cadres de négociation où la comparaison intermunicipale joue une place prépondérante. Cette dynamique a favorisé une croissance salariale soutenue et a exercé un effet d'entraînement sur l'ensemble des grilles de rémunération municipales.

Lorsque les premières données comparables et systématiques deviennent disponibles au début des années 1980, l'écart est déjà clairement établi. Les politiques de compression salariale imposées à la fonction publique québécoise en 1982 n'ont pas créé cet écart, mais elles en ont accru la visibilité et la persistance, en ralentissant temporairement la progression salariale du secteur public québécois à un moment où les structures municipales poursuivaient leur propre trajectoire.

Un héritage durable de choix institutionnels effectués pendant une période clé de modernisation du secteur municipal.

Au cours des décennies suivantes, le gouvernement du Québec a eu recours à plusieurs reprises à des lois spéciales et a imposé unilatéralement les conditions de travail à ses employés⁴⁴. Les municipalités ne disposaient pas de leviers comparables, ce qui contribue à expliquer l'accentuation graduelle de l'écart.

La différence de rémunération observée aujourd'hui est ainsi l'héritage durable de choix institutionnels effectués pendant une période clé de modernisation du secteur municipal. Une fois intégrées dans des conventions collectives de longue échéance, ces conditions deviennent extrêmement difficiles à ajuster à la baisse. Les marges de manœuvre se situent donc principalement dans le ralentissement de la croissance future des dépenses plutôt que dans une correction directe de l'écart existant.

Les réformes apportées au cadre de négociation municipale depuis le milieu des années 2010⁴⁵ ont ralenti certaines dynamiques de croissance, notamment par l'introduction de considérations liées à la capacité de payer des contribuables. Elles n'ont toutefois pas permis de résorber l'écart

RECOMMANDATION 20

Demander au gouvernement du Québec de collaborer à l'identification, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un mécanisme visant à réduire l'écart de rémunération entre les employés municipaux et ceux du gouvernement du Québec au cours des dix prochaines années.

hérité des décennies précédentes, qui demeure de nature structurelle. Elles n'ont pas, non plus, eu pour effet d'octroyer des pouvoirs et un rapport de force équivalents à ceux dont dispose le gouvernement du Québec à l'égard de ses propres employés.

En effet, malgré les décisions de la Cour suprême du Canada ayant constitutionnalisé le droit de grève, et ayant balisé le pouvoir d'intervention de l'État-employeur⁴⁶, le gouvernement du Québec conserve la capacité constitutionnelle d'imposer unilatéralement des conditions de travail lorsque certaines circonstances sont réunies. Cette capacité n'est pas reconnue aux municipalités.

Du point de vue des finances municipales, l'écart moyen de rémunération reste un enjeu non négligeable. Les dépenses de personnel représentent une part importante des budgets municipaux, dans un contexte où les responsabilités des municipalités se sont accrues et où les besoins d'investissement en infrastructures sont considérables. Or, prises individuellement, les municipalités ne disposent pas de la capacité ni du rapport de force nécessaires pour corriger cet écart sans compromettre leur compétitivité, leur pouvoir d'attraction de la main-d'œuvre, ainsi que le maintien des services essentiels à la population.

Les municipalités ne disposent pas de la capacité ni du rapport de force nécessaires pour corriger cet écart sans compromettre leur compétitivité.

Seule une approche collective, portée et appuyée par le gouvernement du Québec, permettrait d'aborder cet enjeu de manière crédible, durable et équitable. Une telle démarche offrirait une sortie structurante à un problème qui dépasse largement la capacité d'action de chacune des municipalités considérées isolément, tout en contribuant à accroître, à moyen et long terme, la marge de manœuvre financière du milieu municipal.

À la lumière de la jurisprudence et de la doctrine, le gouvernement du Québec conserve la capacité constitutionnelle d'imposer unilatéralement des conditions de travail lorsque les critères suivants sont réunis :

1. Une négociation de bonne foi a eu lieu, de manière réelle et significative;
2. Une impasse persistante est constatée, sans que l'échec puisse être imputé à un comportement de mauvaise foi de l'État;
3. La poursuite de la grève ou de l'impasse compromet un objectif public urgent et réel;
4. L'intervention législative ou réglementaire est exceptionnelle, ciblée et proportionnée;
5. Lorsque le droit de grève est retiré ou neutralisé, un mécanisme substitutif véritable et efficace est prévu, sauf circonstances très limitées.

Dans ce cadre, l'imposition unilatérale de conditions de travail n'est pas analysée comme une négation du droit de grève, mais comme une limite constitutionnellement admissible à son exercice.

La Charte canadienne des droits et libertés protège avant tout l'intégrité du processus de négociation collective, et non son dénouement. Ainsi, lorsque le gouvernement du Québec démontre avoir négocié de bonne foi et intervient de manière exceptionnelle et proportionnée afin de protéger un objectif public majeur, l'imposition unilatérale de conditions de travail demeure compatible avec la Constitution canadienne.

Prix des services municipaux

Les municipalités font souvent face à des défis en matière de communication et de compréhension publique lorsqu'elles haussent les taxes. Bien que ces augmentations résultent principalement de pressions structurelles sur les coûts des services municipaux, les outils disponibles pour les illustrer et les vulgariser demeurent limités, ce qui nuit à la compréhension citoyenne et alimente un décalage persistant entre la perception du fardeau fiscal et la réalité des besoins financiers municipaux.

L'indice des prix à la consommation (IPC) est souvent utilisé comme référence pour justifier la croissance de l'impôt foncier. Or, cet indice ne reflète pas adéquatement l'accroissement des coûts municipaux, puisque le panier de biens et services sur lequel il repose est conçu pour mesurer la consommation des ménages. Les dépenses municipales sont plutôt influencées par des facteurs tels que les coûts de construction, d'entretien des infrastructures, de transport, d'énergie et de main-d'œuvre spécialisée, dont l'évolution diffère de celle de l'IPC. Ce décalage tend à sous-estimer la pression financière réelle.

L'élaboration d'un indice des prix des services municipaux permettrait de mieux refléter la réalité des coûts, d'améliorer la transparence financière en appuyant le discours public sur des données représentatives de la réalité municipale et faciliterait la communication budgétaire auprès de la population. En améliorant la compréhension citoyenne des pressions financières structurelles, il favoriserait également à l'acceptabilité sociale des ajustements fiscaux nécessaires et soutiendrait une prise de décision plus éclairée, tant à l'échelle municipale que nationale.

RECOMMANDATION 21

Donner le mandat à l'Institut de la statistique du Québec de développer un indice des prix des services municipaux.

Bénéfices attendus

- **Pour la population** : améliorer la transparence et une meilleure compréhension des décisions municipales.
- **Pour les municipalités** : un outil objectif pour connaître l'évolution du coût des services municipaux.

Synthèse des recommandations

RECOMMANDATION 1

Réviser les normes et les exigences réglementaires imposées aux projets de réfection et de construction d'infrastructures municipales afin de les simplifier et de s'assurer qu'elles respectent la capacité de payer des municipalités et la capacité du secteur de la construction.

RECOMMANDATION 2

Regrouper l'ensemble des programmes d'aide financière pour les infrastructures municipales en un transfert conditionnel général stable et prévisible à travers le temps, conditionnel à l'élaboration d'un plan de gestion des actifs crédible, tout en maintenant les sommes versées actuellement.

RECOMMANDATION 3

Accroître l'utilisation des modes de partage de risque, tels que les contrats de partenariat.

RECOMMANDATION 4

Créer un bureau d'évaluation des prix pour les contrats municipaux et adopter la pratique du second regard en matière d'octroi de contrat.

RECOMMANDATION 5

Lancer une réflexion sur le nombre de travaux en regard de la capacité de l'industrie de la construction et assurer une meilleure coordination entre les grands donneurs d'ouvrage afin que le volume total de travaux à réaliser soit mieux planifié, en fonction de la réalité de chaque région.

RECOMMANDATION 6

Créer un fonds, financé par le gouvernement du Québec, dédié au financement de l'entretien et du maintien des infrastructures municipales. Les sommes de cette enveloppe seraient accessibles aux municipalités ayant minimalement augmenté leurs taxes au taux de croissance du PIB nominal et affectant les montants supplémentaires ainsi récoltées à une réserve financière destinée à l'entretien et au maintien de leurs infrastructures.

RECOMMANDATION 7

Revoir le partage entre les investissements prévus au Plan québécois des infrastructures afin d'accroître les investissements en transport collectif par rapport au réseau routier.

RECOMMANDATION 8

Demander au gouvernement du Québec de convoquer des états généraux sur le milieu municipal afin de clarifier ses rôles et responsabilités et de revoir ses sources de revenus.

RECOMMANDATION 9

Encourager les fusions et les regroupements de services en retirant les barrières existant dans certains programmes gouvernementaux, en offrant un soutien financier additionnel aux municipalités qui procèdent à des fusions ou à des regroupements, et en instaurant un mécanisme requérant une discussion périodique sur la gouvernance municipale.

RECOMMANDATION 10

Adopter un plan budgétaire pluriannuel et faciliter l'accès aux données sur la santé financière des municipalités.

RECOMMANDATION 11

Permettre aux municipalités qui le souhaitent d'imposer une taxation progressive pour les immeubles résidentiels, ainsi que la taxation à taux distincts pour les terrains et les bâtiments.

RECOMMANDATION 12

Accroître le plafond « taux industriel-commercial / taux résidentiel ».

RECOMMANDATION 13

Demander au gouvernement du Québec d'explorer la possibilité de mettre en œuvre un mécanisme national de report de l'impôt foncier.

RECOMMANDATION 14

Accroître le recours à la tarification de l'eau.

RECOMMANDATION 15

Recourir pleinement aux nouveaux pouvoirs fiscaux. À cet effet, le gouvernement du Québec devrait proposer un catalogue de règlements types pouvant être utilisés par les municipalités.

RECOMMANDATION 16

Colmater la brèche dans le régime des droits de mutation qui permet aux sociétés par actions d'échapper au paiement de droits de mutation.

RECOMMANDATION 17

Renforcer les pratiques en matière d'évaluation foncière.

RECOMMANDATION 18

Permettre aux municipalités de procéder à des émissions d'obligations regroupées.

RECOMMANDATION 19

Regrouper la gestion des régimes de retraite des employées et employés municipaux.

RECOMMANDATION 20

Demander au gouvernement du Québec de collaborer à l'identification, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un mécanisme visant à réduire l'écart de rémunération entre les employées et employés municipaux et ceux du gouvernement du Québec au cours des 10 prochaines années.

RECOMMANDATION 21

Donner le mandat à l'institut de la statistique du Québec de développer un indice des prix des services municipaux.

Conclusion

Faire évoluer la fiscalité et les finances municipales n'est pas un simple exercice technique ou administratif. Il s'agit de l'un des chantiers les plus déterminants pour l'avenir du Québec.

Dans l'ensemble des régions, les municipalités font face à une pression financière croissante : vieillissement accéléré des infrastructures, hausse rapide des coûts de construction bien supérieure à l'inflation, multiplication des normes et exigences réglementaires et prise en charge d'enjeux sociaux de plus en plus complexes. Cette accumulation de responsabilités transforme profondément le rôle des gouvernements de proximité et les ressources nécessaires.

Faire face à une pression financière croissante

Le diagnostic posé dans ce rapport est sans ambiguïté : les revenus actuels des municipalités ne sont plus alignés avec les responsabilités qui leur sont désormais confiées. L'écart entre les attentes placées envers elles et les moyens dont elles disposent est déjà significatif, et il continuera de s'accroître si aucun correctif structurant n'est apporté. Ce décalage menace directement la capacité des municipalités à assurer leurs missions fondamentales, de même qu'à soutenir le développement économique, social et l'adaptation aux changements climatiques du Québec.

Les revenus actuels des municipalités ne sont plus alignés avec les responsabilités qui leur sont confiées.

Cette trajectoire n'est toutefois pas une fatalité. Elle appelle plutôt à un virage rapide, structuré et coordonné. Le rapport propose une voie claire pour y arriver. Les 21 recommandations formulées constituent une série de solutions concrètes et opérationnelles pour renforcer durablement le modèle fiscal et financier municipal, et la capacité du Québec à relever les défis actuels et futurs.

Trois conditions essentielles à réunir

Un véritable changement de paradigme s'impose pour assurer la pérennité des infrastructures municipales. Trois conditions essentielles seront nécessaires pour y parvenir :

1. **Réduire significativement et durablement la croissance des coûts de construction en agissant sur plusieurs leviers, dont la révision des normes, afin qu'elles tiennent compte de la capacité de payer des municipalités**, la mise en place d'un bureau d'évaluation des prix pour mieux baliser les coûts, et le recours accru à des modes de réalisation des projets favorisant le partage des risques pour les nouvelles infrastructures.
2. **Sortir de la trappe de l'inflation qui limite la croissance des revenus de l'impôt foncier à un niveau désormais insoutenable pour les finances municipales et qui érode leur autonomie fiscale**. Cette évolution est nécessaire afin de permettre l'utilisation de revenus additionnels au financement du maintien des actifs et à la préservation du patrimoine public.
3. **Créer un fonds dédié, financé par le gouvernement du Québec, pour qu'il rehausse sa contribution dans le maintien et le renouvellement des infrastructures municipales existantes**, qui constituent l'épine dorsale de la vitalité des municipalités.

En parallèle, il sera également essentiel de clarifier les rôles et responsabilités des municipalités. La tenue d'états généraux sur le milieu municipal permettra de jeter les bases d'un dialogue structurant et de mener à l'élaboration d'un texte fondateur reconnaissant pleinement la place des gouvernements de proximité comme de véritables gouvernements, au même titre que ceux du Québec et du Canada.

Clarifier les rôles et responsabilités des municipalités et reconnaître pleinement leur place comme de véritables gouvernements.

Il appartient désormais à l'ensemble des partenaires de saisir cette occasion et de travailler aux côtés des municipalités pour mettre en œuvre ces solutions.

La démarche de consultation

Afin de proposer des recommandations crédibles et adaptées aux besoins des municipalités, la coprésidence de la démarche sur la fiscalité et les finances municipales, en collaboration avec l'UMQ et la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke, a mené une consultation structurée auprès de plusieurs acteurs :

- Les cinq caucus d'affinité de l'UMQ
- Des élu·es et élus municipaux
- Des directions générales et services administratifs
- Des organismes partenaires
- Des personnes expertes en fiscalité, infrastructures et politiques publiques
- Des spécialistes du milieu académique
- Des représentantes et représentants du milieu communautaire et économique.

ENTRE JUIN 2025 ET MAI 2026, LA DÉMARCHE S'EST DÉROULÉE EN PLUSIEURS ÉTAPES :

1. Analyse préliminaire

Un travail de synthèse a été réalisé à partir des données financières municipales, des projections économiques, des études spécialisées et de la littérature récente.

2. Ateliers d'échange

Plusieurs ateliers thématiques ont permis de recueillir des perceptions, des préoccupations et des propositions sur les enjeux les plus pressants : fiscalité, gouvernance, infrastructures, programmes gouvernementaux, logement. À noter que deux rencontres ont eu lieu les 28 août et 11 septembre 2025. Elles ont réuni des élu·es et élus municipaux, des gestionnaires municipaux, des spécialistes du milieu académique et du secteur privé. En parallèle, la coprésidence de la démarche a multiplié les échanges avec des groupes et des personnes expertes.

3. Sondage auprès des municipalités membres de l'UMQ

En décembre 2025, un sondage a été réalisé auprès de tous les membres de l'Union des municipalités du Québec. Plus de 150 municipalités y ont répondu, permettant de dégager des constats clairs et de nourrir les travaux en cours.

4. Consultation des caucus d'affinité de l'UMQ

Une grande tournée a été organisée en janvier et février 2026 pour aller à la rencontre des élu·es et élus membres des cinq caucus d'affinité de l'UMQ. Les échanges ont permis de valider les constats, de préciser les enjeux propres au contexte de chaque caucus et d'ajuster certaines recommandations envisagées.

5. Consolidation des propositions et arbitrage

Les propositions ont été regroupées, comparées et priorisées selon leur faisabilité, leur impact potentiel et leur capacité à améliorer durablement la situation.

Cette démarche rigoureuse assure que le rapport reflète non seulement les analyses de données, mais aussi l'expérience vécue du terrain et la diversité des réalités municipales au Québec.

LES CINQ CAUCUS D'AFFINITÉ DE L'UMQ

Regroupés en cinq caucus d'affinité fondés sur des caractéristiques communes, notamment le territoire et la population, les membres de l'Union des municipalités du Québec définissent leurs priorités et la nature de leurs travaux selon leurs réalités respectives.

Caucus des municipalités locales

Il regroupe près de 190 municipalités urbaines et rurales situées en milieu rural à travers le Québec. Ces municipalités abordent une diversité d'enjeux qui touchent directement leur développement et la qualité de vie de leurs citoyennes et citoyens.

Caucus des villes de centralité

Il regroupe plus d'une soixantaine de municipalités qui sont des pôles socio-économiques dans la ruralité. Elles assurent un soutien essentiel aux municipalités environnantes et participent activement à la vitalité de leur territoire.

Caucus des cités régionales

Il rassemble les 27 municipalités d'agglomération qui exercent un rôle clé dans le développement régional. En tant que moteurs économiques de leur région, elles participent activement à la prospérité du Québec.

Caucus des grandes villes

Il regroupe les 11 municipalités de plus de 100 000 habitantes et habitants. Ces municipalités, en raison de leur densité, vivent à grande échelle les défis croissants en matière de changements climatiques, de transport en commun, d'habitation, d'itinérance, d'infrastructures.

Caucus des municipalités de la Métropole

Il regroupe les municipalités membres situées sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Ces municipalités jouent un rôle stratégique dans le développement économique, social et environnemental de la grande région métropolitaine en favorisant une croissance harmonieuse et durable.

Remerciements

Nous tenons tout d'abord à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce rapport.

Nous soulignons l'apport des élu·es et élus municipaux du Québec ayant participé aux rencontres de consultation. Plus d'une centaine d'entre elles et eux se sont réunis au sein des caucus d'affinité de l'UMQ afin d'alimenter la réflexion collective sur l'avenir de la fiscalité et des finances municipales.

Nous remercions également les gestionnaires municipaux, ainsi que les spécialistes provenant de partout au Québec, qui ont pris part à cette consultation. Par la richesse de leurs expériences et la diversité de leurs parcours, ces personnes ont permis d'approfondir les réflexions et de faire progresser les travaux.

Nous soulignons tout particulièrement la contribution de Luc Godbout et de Tommy Gagné-Dubé. Par leurs analyses rigoureuses, leurs réflexions éclairantes et leur disponibilité, ils ont été essentiels à cette démarche. Leurs contributions ont enrichi le contenu et les recommandations formulées.

Nous soulignons également l'apport de François Vaillancourt et de Jean-Philippe Meloche, qui nous ont rencontrés et ont consacré du temps à l'élaboration d'analyses qui ont contribué de manière significative à nos réflexions.

Enfin, nous remercions l'Union des municipalités du Québec (UMQ), à l'origine de ce rapport et responsable du leadership de cette démarche. En nous confiant la coprésidence du chantier sur la fiscalité et les finances municipales, et en soutenant activement les travaux, l'UMQ a joué un rôle déterminant dans la conduite de cette vaste consultation à travers le Québec. Nous souhaitons remercier tout particulièrement le président de l'UMQ, Guillaume Tremblay, pour nous avoir confié ce mandat, ainsi que Jean-Philippe Boucher et Samuel Roy de la permanence de l'UMQ pour nous avoir accompagnés et soutenus tout au long de cette démarche.

Ce chantier témoigne de la volonté collective du milieu municipal de réfléchir de manière concertée aux enjeux structurants de la fiscalité et des finances municipales, dans une perspective de responsabilité, de prévisibilité, d'équité et de pérennité.

Bibliographie

Andrew Kurjata, CBC News, 'An early Christmas gift': B.C. backtracks on cutting pipeline tax that would have cost communities millions, 18 décembre 2025, <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/pipeline-tax-reversed-9.7021628> (consulté le 10 mars 2026)

Aviseo Conseil, Étude prospective | Analyse des pressions financières sur les municipalités et outils fiscaux pour y répondre, juin 2025

Aviseo Conseil, Étude sur le sous-financement des infrastructures d'eau au Québec, mars 2026

Bourdeau-Brien, Michael, Jean-François Guimond, Laurent Truchon, Peut-on améliorer le processus de financement à long terme des municipalités québécoises, Université Laval, Avril 2024

Business in Vancouver, Could the Cowichan ruling affect B.C. property assessments?, 9 décembre 2025, <https://www.biv.com/news/real-estate/could-the-cowichan-ruling-affect-bc-property-assessments-11602000> (consulté le 10 mars 2026)

Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines, Rapport annuel 2023 du Portrait des infrastructures en eau des municipalités du Québec, 2023

CSN – Confédération des syndicats nationaux, Régime de retraite des employé-es municipaux du Québec, <https://www.csn.qc.ca/mouvement/services/outils-collectifs/regime-de-retraite-des-employe-es-municipaux-du-quebec/> (consulté le 10 mars 2026)

Fernand Gauthier, Les écarts de rémunération entre les employés municipaux du Québec et ceux de l'administration publique : étude réalisée pour le compte de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, janvier 1999

Frances Woolley, Policy Forum: Who Needs Property Tax Deferral?, Revue fiscale canadienne (2022) 70:4, 861 – 884

Gouvernement du Québec, À propos de l'évaluation foncière municipale, Page d'information | Cadre, principes et responsabilités en matière d'évaluation foncière au Québec, octobre 2021.

Gouvernement du Québec, Faits saillants sur la consommation d'eau potable, <https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/eau-potable/economiser/faits-saillants> (consulté le 12 mars 2026)

Gouvernement du Québec, ministère des Finances (Eric Girard), Règlement concernant le financement des régimes de retraite à prestations déterminées des secteurs municipal et universitaire [Mémoire au Conseil des ministres], 17 février 2023, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2023-0038-0039_memoire.pdf (consulté le 10 mars 2026)

INE - Instituto Nacional de Estadística, Estadística sobre el suministro y saneamiento del agua - Últimos datos, https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176834&menu=ultiDatos&idp=1254735976602 (consulté le 28 avril 2026)

Institut de la statistique du Québec, Rémunération des salariés - État et évolution comparés, Novembre 2025

Journal Accès, Saint-Sauveur : Votre taux de taxe pourrait être différent de votre voisin, 6 décembre 2024, <https://www.journalacces.ca/actualite/saint-sauveur-un-taux-de-taxation-selon-votre-propriete/> (consulté le 10 mars 2026)

KPMC, Analyse comparative de la compétitivité de différentes villes canadiennes en matière de charges fiscales et d'autres coûts d'exploitation sensibles à la localisation, février 2025

La Presse, Quelle est la consommation dans votre municipalité?, <https://www.lapresse.ca/actualites/2025-04-12/eau-potable/quelle-est-la-consommation-dans-votre-municipalite.s> (consulté le 12 mars 2026)

Luc Godbout et Tommy Gagné-Dubé, Rapport présenté à l'Union des municipalités du Québec dans le cadre du Chantier sur la fiscalité municipale, avril 2026

Notre-Environnement (Ministère de la Transition écologique), Quelle est la consommation des ménages en eau potable ?, <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/societe/le-mode-de-vie-des-menages-ressources/article/quelle-est-la-consommation-des-menages-en-eau-potable> (consulté le 28 avril 2026)

OMERS, About OMERS, <https://www.omers.com/about-omers> (consulté le 10 mars 2026)

Ordre des ingénieurs du Québec, Infrastructures en crise : il en va de la protection du public, <https://www.oiq.qc.ca/publication/infrastructures-crise-protection-public/> (consulté le 15 avril 2026)

Radio-Canada, 50 millions \$ pour mettre aux normes un bâtiment en parfait état, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2196858/patrimoine-normes-couvent-longueuil-catherine-fournier> (consulté le 20 avril 2026)

Radio-Canada, Des normes sismiques trop sévères pour les bâtiments patrimoniaux?, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2158021/batiments-patrimoiniaux-normes-sismiques> (consulté le 20 avril 2026)

Radio-Canada, Eaux usées : les villes devront dépenser des milliards pour répondre à de nouvelles normes <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2228301/eaux-usees-villes-depenses-normes> (consulté le 20 avril 2026)

Radio-Canada, Manque d'eau : les creuseurs de puits du Québec sont « débordés » d'appels, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2188861/eau-puits-forage-secheresse-quebec> (consulté le 12 mars 2026)

Raymond Chabot Grant Thornton, Analyse de la hausse des coûts de construction des infrastructures municipales au Québec, Décembre 2025

RENXHomes, Reassessment delay impedes Ontario property tax redistribution, 22 janvier 2025, <https://renxhomes.ca/delayed-reassessments-impeding-property-tax-redistribution> (consulté le 10 mars 2026)

Retraite Québec, Régimes de retraite supervisés par Retraite Québec, https://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/services_en_ligne/rcr/pages/consultation_rrs.aspx (consulté le 10 mars 2026)

Union des municipalités du Québec, guide pour les municipalités – S'adapter au climat par l'écofiscalité, janvier 2025

Union des municipalités du Québec, Livre blanc municipal – L'avenir a un lieu, novembre 2012

William Gagnon, Radio-Canada, Hausse de 31 % des contestations d'évaluations municipales à Québec, 29 mai 2025, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2168387/contestation-revision-evaluation-fonciere-taxes> (consulté le 10 mars 2026)

