

MÉMOIRE DE LA MUNICIPALITÉ D'ADSTOCK

DÉPOSÉ AU CAUCUS DES MUNICIPALITÉS LOCALES DE L'UMQ LE 11 FÉVRIER 2026, DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS MENÉES SUR LA NÉCESSITÉ DE REPENSER LA FISCALITÉ MUNICIPALE

Introduction

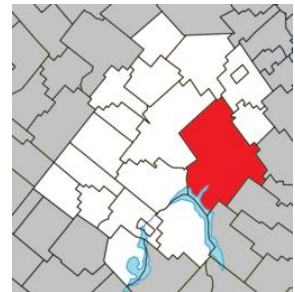
Depuis plusieurs années, le modèle fiscal municipal québécois repose majoritairement sur l'impôt foncier, ce qui a atteint ses limites face à l'évolution des besoins locaux et à l'ampleur des responsabilités transférées aux municipalités : 70 % des revenus municipaux proviennent encore de la taxe foncière, tandis que 60 % des infrastructures publiques sont gérées par les municipalités, mais elles ne reçoivent qu'environ 8 % des revenus fiscaux totaux du Québec. Le déficit de maintien d'actifs des infrastructures municipales est estimé à 45 milliards \$, un fardeau considérable pour les gouvernements de proximité!

La décentralisation et le transfert des responsabilités doivent s'accompagner de pouvoirs et de sommes correspondantes. Toutefois, l'élargissement du pouvoir de taxation municipale ne doit pas être interprété comme une hausse automatique ou généralisée du fardeau fiscal. Il s'agit plutôt de diversifier les outils disponibles de façon ciblée, encadrée et adaptée aux réalités locales, afin de réduire la dépendance excessive à la taxe foncière et d'assurer une plus grande équité fiscale. La démarche de l'UMQ visant à repenser la fiscalité et les finances municipales arrive donc à un moment important pour les municipalités.

Portrait de la Municipalité d'Adstock

La Municipalité d'Adstock est située dans la MRC des Appalaches, en Chaudière-Appalaches. Née d'un **regroupement municipal volontaire en 2001**, elle compte près de **3 200 résidents permanents**, étendue sur une **superficie de 300 km²**.

- un vaste territoire rural et agroforestier, qui entraîne notamment des coûts élevés en entretien et en maintien du réseau routier;
- plusieurs communautés distinctes composées de 4 noyaux villageois et de 6 zones de villégiature, intégrés dans une vaste campagne avec des besoins différents, qui exercent une pression administrative et financière sur la Municipalité;
- une mixité d'usages (résidentiel, agricole, commercial, industriel et récréotouristique), qui exige une expertise et une offre de services différente;
- la présence d'attrait touristiques à portée régionale, qui sont soutenus par la Municipalité;
- des responsabilités étendues et des ressources fiscales limitées, qui ont une incidence sur l'endettement municipal.



Comme d'autres municipalités, Adstock doit composer avec des coûts d'infrastructures élevés, tant pour leur exploitation que pour leur construction. L'environnement économique actuel complique la gestion budgétaire. Les municipalités doivent faire des choix difficiles entre investissements structurants et services essentiels. Les pouvoirs actuels limités de diversification fiscale empêchent les municipalités de générer des revenus propres complémentaires.

Enjeux fiscaux et constats

La dépendance à la taxe foncière : la taxation foncière demeure une source rigide, peu sensible à la capacité de payer réelle et insuffisante pour absorber les nouvelles responsabilités municipales répondant aux besoins spécifiques des populations. De plus, elle fluctue selon les sautes d'humeur du marché immobilier, rendant moins prévisible les cibles budgétaires.

Selon les données tirées du dernier budget adopté par le conseil municipal en décembre dernier, 75,35% des revenus proviennent de la taxe foncière générale.

Le décret de population, des données partielles : le gouvernement utilise ces données comme base de calcul pour l'administration de divers programmes. Or, le décret ne tient pas compte des populations non-résidentes alors que celles-ci utilisent aussi des services. Elles exercent une pression additionnelle sur les infrastructures municipales et inévitablement constituent elles aussi un poids financier. Elles devraient être incluses dans les méthodes de calcul.

Lors du dernier décret de population et à partir du dernier rôle d'évaluation, on dénombre à Adstock 3198 habitants permanents répartis dans 1830 unités d'habitation, dont 451 habitations sont saisonnières. Cette population est estimée autour de 1000 habitants.

La responsabilité des infrastructures sans tous les revenus correspondants : les municipalités sont responsables de la majorité des infrastructures publiques et disposent de ressources fiscales limitées pour assurer leur entretien, leur renouvellement et leur adaptation aux changements climatiques et aux nouvelles normes.

À titre d'exemple, il a fallu plus de vingt ans pour que le gouvernement améliore les compensations héritées de la responsabilité de la gestion et de l'entretien de la voirie locale du ministère des Transports. La négociation d'un nouveau pacte fiscal a permis l'indexation des montants, sans toutefois réviser le réseau routier en lui-même qui a évolué depuis 1993. Nul besoin de préciser que ce manque à gagner important, ce sont les municipalités qui le supportent encore.

Pendant des décennies, l'aide à l'entretien du réseau routier local de niveaux 1 et 2 stagnait autour de 313 282\$ par an. Cette aide a été rehaussée à 429 913\$ en 2020, mais depuis elle diminue constamment (en 2025, le montant accordé est de 411 801\$).

Le gouvernement du Québec encourage explicitement les regroupements de municipalités. Il le fait à l'aide d'un *Programme d'aide financière au regroupement municipal* (PAFREM), explicitement conçu pour favoriser les regroupements volontaires en allégeant notamment les charges financières et administratives. Après la fin de ces « programmes d'équivalence », ces « municipalités ainsi regroupées » se voient privées de sommes importantes, car elles sont considérées par la suite comme toutes les autres, soit une municipalité.

Dans le cas spécifique du *Programme de la taxe sur l'essence et de la contribution du Québec* (TECQ), la compensation de base attribuée à chaque municipalité ne tient pas compte des municipalités qui ont été regroupées. Alors que si la situation avant la fusion on comptait trois municipalités, le montant de base aurait été multiplié par trois pour les mêmes responsabilités.

Adstock gère un réseau routier de plus de 200 km, deux réseaux distincts (aqueduc et égout) non connectés dans deux secteurs et deux autres réseaux unitaires distincts (un aqueduc pour un secteur et un égout pour l'autre). Selon les derniers états financiers, le poids de la dette contractée par la Municipalité pour mettre aux normes ces infrastructures représente 87% des emprunts totaux.

Des immeubles non taxables et des compensations insuffisantes : les compensations versées ne reflètent pas la valeur foncière réelle et ne compensent pas les coûts assumés par les municipalités.

Par exemple, à Adstock, on dénombre la présence de deux écoles primaires, un bureau de poste et un parc national. S'ils étaient considérés comme immeubles imposables, ils contribueraient à 100% au coût des services, comme n'importe quel commerce ou citoyen corporatif. De plus, les lieux de culte et les immeubles appartenant à d'autres municipalités pour fins d'utilité publique sont exemptés alors qu'ils bénéficient des services dispensés par la Municipalité.

Et, les compensations pour les terres publiques ne sont pas équivalentes aux taxes versées par les propriétaires de terres en forêt privée. Et vu le positionnement en zone de villégiature de certaines terres

publiques, la valeur de la compensation est infime par rapport aux taxes foncières qui seraient perçues. Le plus contradictoire est que lorsque le gouvernement se départit de ses terres, il le fait selon la valeur marchande. Pourquoi ce système à deux vitesses ? Cela fait perdre plusieurs centaines de milliers de dollars en revenus de taxation.

Pour l'année 2026, la Municipalité reçoit 78 040\$ du gouvernement comme paiement tenant lieu de taxes (qui inclut la compensation de 21 040\$ pour les terres publiques d'une superficie de 26,33 km²), ce qui équivaut à 0,84% des revenus de la Municipalité.

À la recherche de l'efficience dans la décentralisation : le gouvernement du Québec a transféré des responsabilités aux municipalités et également au palier régional (les MRC), sans toutefois en mesurer ni évaluer les impacts. Il en résulte certes un sous-financement, mais également une atteinte à l'autonomie des municipalités locales. Mais cela est une autre question.

Le gouvernement décrète et impose de nouvelles obligations sans les revenus nécessaires. Si le gouvernement administrait « ces et ses » obligations, il en assumerait 100% des coûts. Pourquoi alors pénaliser les municipalités et ne pas les traiter comme de vrai partenaire?

La rédaction d'un inventaire de ces responsabilités ajoutées pourrait être utile, tout en les mettant en relief par rapport au nombre de fonctionnaires nécessaires pour leur suivi et application.

De récents ajustements aux résultats probants

Des révisions apportées par le gouvernement du Québec ont démontré leur utilité, notamment en accordant davantage de flexibilité fiscale aux municipalités. Pour Adstock, ces ajustements ont permis une meilleure équité fiscale entre les divers secteurs de la Municipalité, en adaptant des règles de taxation aux réalités locales et en favorisant une responsabilisation accrue des élus municipaux.

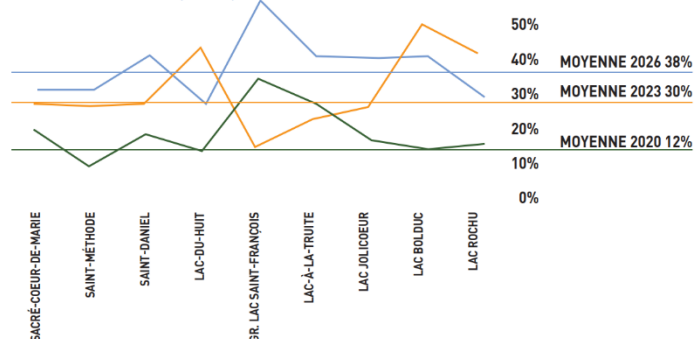
En marge d'un dépôt d'un nouveau rôle d'évaluation triennal et à l'occasion de l'adoption de son budget 2026, la Municipalité d'Adstock a implanté un système de taxation à taux variés, afin de mieux répartir l'effort fiscal et refléter les usages des immeubles tout en tenant compte des impacts différenciés sur les services municipaux.

À travers les deux figures suivantes, on constate les écarts disproportionnés et leur variation, à travers les trois derniers rôles et entre les secteurs au sein même de la Municipalité. Les unités de voisinage se comportent également différemment à l'intérieur même d'un secteur donné.

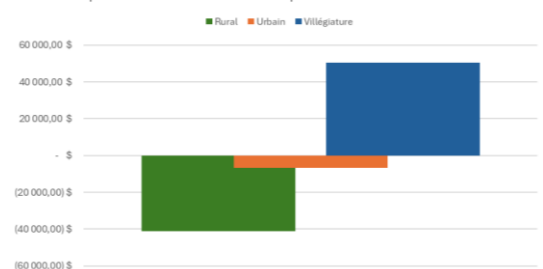
Avec le dépôt du nouveau rôle 2026-2027-2028, les hausses oscillent entre 22% et 61% selon les secteurs. Et comme ils n'évoluent pas de la même façon, cela entraîne forcément un déplacement de l'assiette fiscale qui s'est accentué avec le temps. En maintenant un taux de taxation unique, certains secteurs auraient vu leur compte de taxes augmenter ou diminuer de façon importante.

C'est ainsi que le conseil municipal a utilisé les nouveaux outils permis dans la *Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale et d'autres dispositions législatives*.

VARIATION DU RÔLE D'ÉVALUATION PAR SECTEUR
ENTRE LE DÉPÔT 2020-22 (VERT), LE DÉPÔT 2023-25 (ORANGE)
ET LE DÉPÔT 2026-28 (BLEU)



Impact du nouveau rôle sur le déplacement de l'assiette fiscale



Cet exemple illustre clairement la voie à prendre et démontre que lorsque les municipalités disposent d'outils adaptés, elles les utilisent de façon responsable et cohérente.

Quelques recommandations

Faire évoluer la fiscalité municipale n'est plus une option, mais une nécessité. Les municipalités sont prêtes à assumer davantage de responsabilités, à condition de disposer d'un cadre fiscal moderne, équitable et adapté à leurs réalités. Il faut s'assurer que toute réforme intègre des principes de transparence, de justice fiscale entre municipalités et de prise en compte de la pluralité des réalités des municipalités (urbaines, rurales, villageoises, villégiature, etc.) de façon à renforcer l'autonomie locale et à améliorer la qualité des services et des infrastructures.

1. **Diversifier les sources de revenus municipaux** : donner aux municipalités des outils supplémentaires pour diversifier leurs revenus, au-delà de la taxe foncière :
 - mise en place de redevances réglementaires d'utilisation du territoire ou de développement visant à limiter le transfert des coûts vers les contribuables existants et d'incitatifs fiscaux dont le but d'encourager la réduction des impacts environnementaux ;
 - transferts conditionnels ciblés pour la mise aux normes d'infrastructures locales sous forme de financement pluriannuel garanti pour le renouvellement des actifs.
2. **Réviser les programmes et les régimes de compensation** : revoir le partage des revenus fiscaux entre les paliers de gouvernement pour mieux refléter les responsabilités réelles :
 - rehaussement du partage de croissance de la TVQ ;
 - indexation automatique ou corrélés à la croissance démographique ou économique ;
 - inclusion d'un facteur intégrant les populations saisonnières dans le Décret de population ;
 - bonification de la TECQ pour les municipalités regroupées qui héritent de la responsabilité de multiples infrastructures ;
 - compensation équivalente à 100 % de la taxe foncière théorique pour les immeubles publics et exemptés pour tenir compte de la valeur foncière.
3. **Renforcer le partenariat intergouvernemental et municipal** : reconnaître le rôle central des municipalités et réaffirmer leur autonomie :
 - simplification des procédures et de mécanismes ;
 - réduction des redevances de compte envers les municipalités ;
 - décentralisation des pouvoirs au palier régional en actualisant le fonctionnement des MRC ;
 - organisation d'états généraux sur l'avenir des municipalités afin de solliciter les consensus.

Les municipalités locales se distinguent par leur proximité avec leurs populations. Elles incarnent une identité territoriale forte, favorisant la mobilisation et l'engagement citoyen. Parce qu'elles occupent le territoire et en comprennent les réalités quotidiennes, elles sont les mieux placées pour agir efficacement (principe de subsidiarité).

La Municipalité d'Adstock appuie pleinement l'initiative de l'UMQ visant à repenser le modèle fiscal municipal, garantissant l'équité, la pérennité des infrastructures et la qualité des services offerts aux citoyens.

Nous sommes motivés à participer aux prochaines étapes de la démarche, à partager notre expérience de terrain et à contribuer à l'élaboration de solutions innovantes et adaptées aux réalités municipales du Québec. Que cette évolution en matière de fiscalité puisse reposer sur la cohérence et le consensus.



M. Pascal Binet, maire