Les cadres scolaires,
EXPERTS DE LA RÉUSSITE

AQCS
ASSOCIATION QUÉBÉCOISE
DES CADRES SCOLAIRES

AVIS

PROJET DE LOI N^{O} 3 VISANT L'INSTAURATION D'UN TAUX UNIQUE DE TAXATION SCOLAIRE

4 février 2019

Sommaire

Avant-propos *1*

Introduction *1*

Changements proposés au projet de loi nº 3 ..... *2*

1. Compensation d'uniformisation globale 2
2. Taux de la taxe 2
3. Taux d'intérêt 3
4. Produit de la taxe scolaire 4
5. Financement des besoins locaux 4
6. Perception de la taxe scolaire 5

Autres recommandations *6*

7. Revenus de taxation des mises à jour du rôle d'évaluation 6
8. Étalement des valeurs 6
9. Pertes subites de valeur foncière à la suite d'une contestation 7
10. Choix de la commission scolaire pour la taxation 7
11. Envoi électronique du compte de taxe scolaire 8

Conclusion *9*

Liste des changements et recommandations *10*

Avant-propos

L'Association québécoise des cadres scolaires (AQCS) regroupe plus de 2 300 gestionnaires œuvrant dans les commissions scolaires francophones et anglophones du Québec. Nos membres occupent des fonctions de conseil et d'encadrement dans les centres administratifs des commissions scolaires et dans les établissements. Parmi eux, plusieurs dirigent les Services des ressources financières des commissions scolaires.

Introduction

Au fil des ans, les paramètres de calcul de la taxe scolaire se sont complexifiés, et ont fait croître le fardeau fiscal de la majorité des propriétaires québécois. Le contexte particulier de chaque commission scolaire du Québec, notamment la richesse foncière, a contribué à l'apparition de taux de taxe scolaire variables : le gouvernement tente aujourd'hui d'aplanir ces iniquités, une initiative que nous saluons.

Dans le cadre de cet avis, les membres AQCS[1] experts des ressources financières proposent au gouvernement différents changements au projet de loi n° 3 visant l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire. Ces propositions sont articulées autour de trois principes :

- L'importance d'assurer le financement du réseau, afin de permettre :
  - un déploiement progressiste des services éducatifs, technologiques et de transport, afin que les élèves du Québec bénéficient d'une éducation aux valeurs du 21e siècle ;
  - l'embauche de ressources humaines de très grand calibre ;
  - l'entretien, l'agrandissement et la construction d'écoles et de centres en tout respect des standards contemporains ;
  - une offre de services de soutien de grande qualité aux établissements, répondant aux attentes des parents, des élèves et du personnel ;
- L'importance d'établir et de maintenir l'équité, tant en matière de financement, qu'à l'égard du contribuable ;
- L'importance d'adopter un modèle misant sur la simplicité administrative pour le contribuable et pour le personnel des commissions scolaires.

[1] Les cadres du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal sont membres de l'AQCS. Toutefois, les enjeux plus spécifiques de cette organisation, en lien avec le présent projet de loi n° 3, sont abordés dans leur avis.

Changements proposés au projet de loi nº 3

1. Compensation d'uniformisation globale

La compensation d'uniformisation globale permettra à terme de ramener le taux de taxation à 0,1054 $ du 100 $ de l'évaluation uniformisée ajustée pour l'ensemble des immeubles imposables. Toutefois, l'échéance pour ramener le taux à 0,1054 $ du 100 $ pour les commissions scolaires dont les taux de taxation sont supérieurs au taux plancher n'est pas précisée dans le projet de loi, ce qui fait en sorte que le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre pour prolonger la période transitoire. Au terme de l'analyse du projet de loi, nous comprenons toutefois que le gouvernement aura avantage à atteindre le plus rapidement possible le taux de 0,1054 $ du 100 $ pour tous les immeubles. Plus le gouvernement attendra, plus la compensation d'uniformisation globale sera élevée.

Selon notre lecture du projet de loi nº 3, nous comprenons qu'une fois que la compensation d'uniformisation globale sera établie pour atteindre le taux de 0,1054 $ du 100 $, elle sera gelée. En d'autres termes, il nous apparaît que la compensation n'évoluera ni en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC) ni en fonction des hausses de clientèle. Sans indexation de l'IPC et de la croissance de la clientèle, les contribuables seront les seuls à faire les frais des besoins additionnels pour le financement des besoins locaux.

Recommandation 1
L'AQCS propose que la compensation d'uniformisation globale soit ajustée selon un modèle à déterminer qui tiendra compte de l'IPC et des fluctuations de clientèle, et ce, pour éviter notamment des hausses de taxes aux contribuables des commissions scolaires en forte croissance.

2. Taux de la taxe

Le processus d'élaboration et d'adoption des prévisions budgétaires des commissions scolaires est subordonné à l'adoption du budget du Québec. Dès l'entrée en vigueur du projet de loi nº 3, les commissions scolaires devront attendre leur niveau des ressources pour les besoins locaux.

L'AQCS est d'avis qu'il sera important que le niveau des ressources pour les besoins locaux et le taux de taxe soit connu le plus rapidement possible, soit au plus tard au 1er juin, pour permettre aux commissions scolaires de transmettre leur compte de taxes en juillet. Pour plusieurs d'entre elles, un retard dans la transmission des comptes de taxes se traduit par des gestions de liquidités plus serrées et souvent, des emprunts à court terme.

Rappelons que du côté des municipalités, le taux de taxe est généralement fixé à la mi-décembre lors de l'adoption des prévisions budgétaires et les comptes de taxes sont transmis à la fin de janvier ou au début de février.

Recommandation 2
L'AQCS suggère que le taux de la taxe soit connu le plus rapidement possible afin de permettre aux commissions scolaires de transmettre leur compte de taxes le plus tôt possible en juillet.

3. Taux d'intérêt

Le projet de loi n° 3 prévoit à l'article 13 que « la taxe scolaire porte intérêt au taux fixé en vertu du premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale ».

- Ce nouvel article atténue l'effet dissuasif du taux d'intérêt tel qu'il était fixé par les commissions scolaires. En effet, selon le taux actuellement en vigueur en vertu du premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale, le taux d'intérêt des commissions scolaires serait plus abordable que celui des institutions financières.
- Cet article risque de causer une gestion plus lourde de la taxe scolaire en raison du nombre plus élevé de contribuables en arrérages et des pertes de revenus importantes liées au plus bas taux d'intérêt.
- Les taux d'intérêt fixés par la Loi sur l'administration fiscale sont déterminés trimestriellement. Celui de juin est fixé à la fin du mois, ce qui retardera l'impression des comptes de taxes des commissions scolaires qui les expédient le 1er juillet.
- Par ailleurs, il arrive que les commissions scolaires doivent rembourser les contribuables pour des taxes payées en trop. Doit-on comprendre ici que les dispositions de la Loi sur l'administration fiscale s'appliqueront également dans de tels cas ?
- Enfin, nous souhaitons rappeler que les commissions scolaires peuvent actuellement se prévaloir de deux types de modalités de versements à l'égard des taxes. Est-ce que celles-ci demeureront en vigueur?

Recommandations 3, 4, 5 et 6
L'AQCS propose :

- que les commissions scolaires puissent charger un taux d'intérêt et une pénalité (calculée comme un intérêt à taux quotidien) aux contribuables, de la même façon que le font les municipalités et d'autres organismes gouvernementaux ;
- que les commissions scolaires puissent utiliser le taux d'intérêt fixé à la fin de mars pour accélérer le processus d'impression des comptes de taxes ;
- que soient précisées les modalités de remboursement des contribuables en matière de taux d'intérêt ;
- que des précisions soient fournies en ce qui a trait aux modalités de versement.

4. Produit de la taxe scolaire

Le projet de loi n° 3 crée une iniquité fiscale à l'échelle du Québec, puisqu'il s'appuie sur la valeur des propriétés. Les contribuables de Montréal, par exemple, paieront plus cher de taxe scolaire que ceux de Grande-Rivière en Gaspésie, et ce, dès le départ (une fois le taux de 0,1054 $ du 100 $ atteint). Par exemple, si la valeur moyenne des résidences est de 480 000 $ à Montréal et de 175 000 $ à Grande-Rivière, le contribuable de Montréal aura une facture de taxe de 506 $ et celui de Grande-Rivière, de 185 $. L'écart ira en grandissant au fur et à mesure des nouveaux rôles d'évaluation. Prenons l'exemple d'une augmentation de valeur de 20 % à Montréal, et de 3 % à Grande-Vallée.

Afin de corriger cette iniquité, il faudrait un facteur d'uniformisation pour ramener la valeur moyenne des résidences au même prix, de façon à ce que les contribuables de Grande-Rivière paient le même compte de taxes pour une résidence moyenne. La valeur de leur propriété devrait être uniformisée d'un facteur de 2,742857 (480 000 divisé par 175 000). Il suffirait de trouver la ville qui servirait d'étalon de mesure afin d'uniformiser la valeur des résidences moyennes de chacune des villes.

Rappelons qu'à l'exception de la formation professionnelle, dont l'offre de service varie en fonction de l'économie régionale, les services éducatifs publics du primaire et du secondaire sont les mêmes dans toutes les régions.

La vigilance sera de mise pour s'assurer que les effets recherchés de ce projet de loi soient les plus équitables possible, dès à présent et au fil du temps.

Recommandation 7
L'AQCS suggère qu'un comité de vigie composé de représentants du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, de la Fédération des commissions scolaires du Québec et des experts en ressources financières de l'AQCS soit mis sur pied, pour s'assurer que le projet de loi n° 3 évolue bien quant à l'atteinte de ses objectifs et qu'il ne crée pas d'iniquité.

5. Financement des besoins locaux

En consultant le projet de loi n° 3, l'AQCS comprend qu'aucune modification n'a été apportée quant à la façon de calculer le financement des besoins locaux. Il aurait été intéressant qu'une réflexion soit menée afin de s'assurer que le réseau est suffisamment financé pour l'ensemble de ses besoins éducatifs et matériels. Nous nous permettons ici de faire un lien avec le réinvestissement dans le secteur de l'éducation, maintes fois abordé par le gouvernement. Il aurait pu se manifester ici dans la révision du niveau de ressources pour les besoins locaux.

Par ailleurs, notre analyse indique que si le gouvernement décidait de changer le calcul du financement pour les besoins locaux en y ajoutant de nouvelles responsabilités, comme nous l'avons connu au cours des deux dernières décennies, cela occasionnerait une augmentation de charge aux contribuables.

Recommandation 8
L'AQCS propose de mettre en place un comité pour s'assurer d'un juste financement des besoins locaux.

6. Perception de la taxe scolaire

L'AQCS tient à souligner qu'elle est satisfaite que chaque commission scolaire demeure responsable de la perception de la taxe scolaire sur son territoire. En janvier 2018, dans notre avis relatif au projet de loi n° 166 sur la réforme du système de taxation scolaire, nous avions indiqué que notre Association était défavorable à une centralisation imposée des opérations de perception, en soulignant notamment les risques élevés de pertes d'expertise. Nous sommes heureux d'avoir été entendus.

Par ailleurs, nous avions mentionné qu'il existe une iniquité en matière de financement des opérations de perception au Québec. En effet, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal est financé en partie par une subvention de fonctionnement du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour assurer l'ensemble des opérations de perception des commissions scolaires. Hormis les commissions scolaires de Montréal, Marguerite-Bourgeoys, de la Pointe-de-l'Île, English-Montréal et Lester-B.-Pearson, aucune commission scolaire du Québec n'est financée pour la perception. L'AQCS considère que cette façon de faire est inéquitable pour les autres commissions scolaires québécoises.

Recommandation 9
L'AQCS recommande de financer toutes les commissions scolaires du Québec pour leurs opérations de perception de la taxe scolaire, en toute équité avec les commissions scolaires de l'île de Montréal.

Autres recommandations

7. Revenus de taxation des mises à jour du rôle d'évaluation

En cours d'année, les commissions scolaires reçoivent des avis de modification de l'évaluation foncière à la suite de nouvelles constructions, agrandissements ou autres modifications aux bâtiments de leur territoire. Hormis les commissions scolaires de l'Île de Montréal qui peuvent conserver les revenus de taxation provenant de la mise à jour de leurs rôles d'évaluation au cours de l'année, les autres commissions scolaires du Québec n'ont pas droit à cette source de revenus. Cette dernière leur permettrait notamment de combler la perte de revenus d'intérêts, puisque les revenus de taxe scolaire seront moins élevés, si l'actuel projet de loi n° 3 entre en vigueur. Quant à l'excédent, il pourrait être versé aux établissements en milieu défavorisé de chaque commission scolaire, pour consolider les services à l'élève.

Recommandation 10
L'AQCS suggère d'autoriser les commissions scolaires à conserver les revenus de taxation provenant des mises à jour des rôles d'évaluation en cours d'année (nouveaux certificats et certificats révisés) afin de combler la perte de revenus d'intérêts et de soutenir les élèves des milieux défavorisés, et ce, en toute équité avec les commissions scolaires de l'île de Montréal.

8. Étalement des valeurs

À l'instar de plusieurs pays, l'histoire du Québec démontre que les augmentations de la valeur des immeubles sont cycliques. La décennie 2002-2012 a connu une poussée des valeurs foncières alors que la décennie précédente avait été plus stable à cet égard.

Afin d'éviter de trop fortes hausses des comptes de taxes liées à l'accroissement de la valeur de l'immobilier, le gouvernement a mis en place un mécanisme d'étalement des hausses des valeurs des propriétés sur la durée du rôle d'évaluation.

En revanche, lorsqu'un immeuble perd soudainement de sa valeur, notamment lors d'un incendie, la logique inverse s'applique. Ainsi, un mécanisme d'étalement des baisses des valeurs des propriétés s'enclenche. La perte de la valeur de l'immeuble est étalée, de sorte que la baisse du compte de taxes est également étalée. Le contribuable n'y comprend plus rien. Et il a raison : l'immeuble n'a plus de valeur. Pourquoi pendant trois ans, paierait-il toujours des taxes sur cet immeuble ?

Par ailleurs, le Québec n'est pas à l'abri d'un cycle baissier des valeurs foncières. Comme le prévoit la Loi sur la fiscalité municipale, le dépôt de nouveaux rôles d'évaluation triennaux reflétant une baisse des valeurs foncières prendrait trois ans à se refléter dans le compte de taxes des contribuables en raison de l'étalement de la baisse des valeurs. Ce serait illogique et inacceptable.

À notre connaissance, la quasi-totalité des municipalités du Québec n'utilise pas la mécanique de l'étalement des valeurs, puisqu'elle n'en a pas l'obligation.

Recommandation 11
L'AQCS propose d'abolir le mécanisme actuel d'étalement des valeurs prévu par la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur la fiscalité municipale.

9. Pertes subites de valeur foncière à la suite d'une contestation

Les commissions scolaires doivent, bon an, mal an, rembourser aux contribuables des trop-perçus de taxes à la suite de contestations défavorables aux valeurs inscrites sur le rôle d'évaluation des municipalités. Contrairement à ces dernières, les commissions scolaires ne peuvent pas récupérer les taxes remboursées en modifiant leur taux de taxation l'année suivante. La situation est particulièrement difficile lors de contestations sur des valeurs d'immeubles non résidentiels, notamment celles de grands complexes industriels.

Recommandation 12
L'AQCS recommande que les commissions scolaires soient compensées pour les pertes de taxes subies à la suite de contestations des valeurs inscrites aux différents rôles d'évaluation.

10. Choix de la commission scolaire pour la taxation

Les contribuables non résidentiels (neutres) devraient avoir la possibilité de choisir leur commission scolaire pour la taxation, au même titre que les contribuables résidentiels n'ayant pas d'enfant fréquentant une commission scolaire anglophone ou francophone. En vertu des dispositions actuelles, plusieurs entreprises reçoivent deux comptes de taxes, l'un de la commission scolaire francophone et l'autre, de la commission scolaire anglophone. Cette situation génère souvent de la confusion, que le personnel des services des finances doit régulièrement gérer auprès des contribuables concernés.

Recommandation 13
L'AQCS propose au gouvernement de miser sur la simplicité administrative en éliminant le principe des neutres. Les entreprises ne recevront alors qu'un seul compte de taxes, à la suite de leur choix de commission scolaire pour la taxation.

11. Envoi électronique du compte de taxe scolaire

L'article 314 de la Loi sur l'instruction publique ne permet pas l'envoi électronique de compte de taxe scolaire. Plusieurs contribuables demandent à ce que nous puissions procéder de cette façon. Nous sommes étonnés que cette possibilité ne soit toujours pas offerte, d'autant plus que le projet de loi n° 166 ouvrait la porte à ce nouveau mode de transmission.

Recommandation 14
L'AQCS suggère que les commissions scolaires puissent transmettre de façon électronique le compte de taxe scolaire aux contribuables de leur territoire.

Conclusion

Les cadres experts en ressources financières sont fiers de contribuer aux réflexions du gouvernement quant à la gestion et au taux de taxe scolaire. Notre Association souhaite que le souci d'un juste financement pour le réseau, l'équité à l'égard des contribuables et la simplicité administrative demeurent au cœur des travaux qui seront menés.

Nous sommes convaincus que nos différentes recommandations et propositions de changements permettront de bonifier le projet de loi n° 3 et d'atteindre les objectifs du gouvernement en ce qui a trait à la qualité des services éducatifs offerts aux élèves du Québec.

Nos membres sont en tout temps disponibles pour accompagner les porteurs de cet important dossier et les renseigner sur les mécanismes exposés dans cet avis.

Liste des changements et recommandations

Recommandation 1
L'AQCS propose que la compensation d'uniformisation globale soit ajustée selon un modèle à déterminer qui tiendra compte de l'IPC et des fluctuations de clientèle, et ce, pour éviter notamment des hausses de taxes aux contribuables des commissions scolaires en forte croissance.

Recommandation 2
L'AQCS suggère que le taux de la taxe soit connu le plus rapidement possible afin de permettre aux commissions scolaires de transmettre leur compte de taxes le plus tôt possible en juillet.

Recommandations 3, 4, 5 et 6
L'AQCS propose :

- que les commissions scolaires puissent charger un taux d'intérêt et une pénalité (calculée comme un intérêt à taux quotidien) aux contribuables, de la même façon que le font les municipalités et d'autres organismes gouvernementaux ;
- que les commissions scolaires puissent utiliser le taux d'intérêt fixé à la fin de mars pour accélérer le processus d'impression des comptes de taxes ;
- que soient précisées les modalités de remboursement des contribuables en matière de taux d'intérêt ;
- que des précisions soient fournies en ce qui a trait aux modalités de versement.

Recommandation 7
L'AQCS suggère qu'un comité de vigie composé de représentants du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, de la Fédération des commissions scolaires du Québec et des experts en ressources financières de l'AQCS soit mis sur pied, pour s'assurer que le projet de loi n° 3 évolue bien quant à l'atteinte de ses objectifs et qu'il ne crée pas d'iniquité.

Recommandation 8
L'AQCS propose de mettre en place un comité pour s'assurer d'un juste financement des besoins locaux.

Recommandation 9
L'AQCS recommande de financer toutes les commissions scolaires du Québec pour leurs opérations de perception de la taxe scolaire, en toute équité avec les commissions scolaires de l'île de Montréal.

Recommandation 10
L'AQCS suggère d'autoriser les commissions scolaires à conserver les revenus de taxation provenant des mises à jour des rôles d'évaluation en cours d'année (nouveaux certificats et certificats révisés) afin de combler la perte de revenus d'intérêts et de soutenir les élèves des milieux défavorisés, et ce, en toute équité avec les commissions scolaires de l'île de Montréal.

Recommandation 11
L'AQCS propose d'abolir le mécanisme actuel d'étalement des valeurs prévu par la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur la fiscalité municipale.

Recommandation 12
L'AQCS recommande que les commissions scolaires soient compensées pour les pertes de taxes subies à la suite de contestations des valeurs inscrites aux différents rôles d'évaluation.

Recommandation 13
L'AQCS propose au gouvernement de miser sur la simplicité administrative en éliminant le principe des neutres. Les entreprises ne recevront alors qu'un seul compte de taxes, à la suite de leur choix de commission scolaire pour la taxation.

Recommandation 14
L'AQCS suggère que les commissions scolaires puissent transmettre de façon électronique le compte de taxe scolaire aux contribuables de leur territoire.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CADRES SCOLAIRES
1195, avenue Lavigerie, bureau 170
Québec (Québec) G1V 4N3
Téléphone : 418 654-0014
Télécopieur : 418 654-1719
AQCS.CA