

**LA VOIX UNIFIÉE
DES CADRES SCOLAIRES
DU QUÉBEC**



CCE – 001M
C.P. – P.L. 166
Réforme du système
de taxation scolaire

AQCS

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE
DES CADRES SCOLAIRES

AVIS

Projet de loi n° 166 sur la réforme du système de taxation scolaire

Le 22 janvier 2018



Sommaire

Association québécoise des cadres scolaires	1
1. Taxe scolaire	2
2. Calcul du taux de taxe scolaire	4
3. Perception de la taxe scolaire	6
4. Autres considérations	9
Conclusion.....	10
Nos recommandations.....	11





Association québécoise des cadres scolaires

L'Association québécoise des cadres scolaires (AQCS) regroupe quelque 2 200 gestionnaires œuvrant au sein des 72 commissions scolaires francophones et anglophones du Québec. Elle rassemble, protège, soutient, informe et représente les cadres du réseau scolaire québécois. Les cadres scolaires occupent des fonctions de conseil, de soutien et d'encadrement dans les centres administratifs des commissions scolaires, dans les centres d'éducation des adultes et de formation professionnelle, ainsi que dans des écoles primaires et secondaires. Le travail des cadres scolaires influence directement la qualité des services éducatifs offerts dans nos établissements publics, et contribue à la réussite de plus d'un million d'élèves, chaque jour. Les cadres scolaires se retrouvent dans les onze champs d'expertise suivants :

- ▶ Formation générale, professionnelle et aux entreprises
- ▶ Services administratifs d'établissement
- ▶ Services de l'approvisionnement
- ▶ Services des ressources financières
- ▶ Services des ressources humaines
- ▶ Services des ressources matérielles
- ▶ Services du secrétariat général et des communications
- ▶ Services du transport
- ▶ Services éducatifs
- ▶ Organisation scolaire
- ▶ Technologies de l'information

Plusieurs cadres des services des ressources financières ont contribué au contenu de cet avis.

Avant-propos

Au fil des ans, les paramètres du 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.

L'AQCS estime que si le modèle de réforme du système de taxation scolaire, tel que proposé par le projet de loi n° 166, permet de régler les écarts de taux au sein d'une région, il en crée à l'échelle du Québec. Bien que l'objectif du gouvernement soit clair, les moyens prévus par ce projet de loi pourraient être améliorés. Dans cet avis, notre organisation présente certaines modalités qui assureront l'équité, l'efficacité et la pérennité du système de taxation scolaire, ainsi qu'une compréhension simplifiée de la taxe, en tout respect des contribuables.



1. Taxe scolaire

La détermination de taux régionaux de taxe scolaire est un pas dans la bonne direction pour aplanir les iniquités entre les commissions scolaires d'une même région. Toutefois, ce choix génère des écarts de taux de taxation significatifs entre certaines régions. C'est notamment le cas entre le Saguenay-Lac-Saint-Jean et la région de la Capitale-Nationale. L'utilisation du taux moyen de taxation de chacune des régions du Québec permettrait d'éviter une partie des écarts interrégionaux que nous observons dans le cadre du projet de loi n° 166.

Quelle que soit la méthode choisie, l'AQCS pense qu'il faudrait trouver une façon de réduire ces écarts interrégionaux, quitte éventuellement à réfléchir à un taux unique et à son impact. Rappelons qu'à l'exception de la formation professionnelle dont l'offre de service varie, souvent en fonction de l'économie régionale, les services éducatifs publics du primaire et du secondaire sont les mêmes dans toutes les régions.

RECOMMANDATION 1

Réduire les écarts des différents taux de taxe régionaux en utilisant, par exemple, l'une des propositions suivantes, ou en les combinant, s'il y a lieu :

- ▶ Choisir le taux moyen de taxation de chacune des régions du Québec plutôt que le taux le plus bas ;
- ▶ Utiliser des facteurs comparatifs (taux d'uniformisation) permettant la comparabilité des évaluations foncières ;
- ▶ Permettre une exemption de base plus importante, laquelle pourrait varier selon les régions ;
- ▶ Déterminer un taux de taxe plafonné avec des revenus de compensation pour pallier le manque à gagner.

Le projet de loi n° 166 vise non seulement à atteindre une meilleure équité, mais aussi à réduire le compte de taxe scolaire des contribuables québécois. Cependant, l'AQCS craint qu'avec le passage des années, ce projet de loi évolue dans la direction opposée à cet objectif. En effet, la non-indexation de la subvention d'équilibre régionale risque de faire augmenter le compte de taxe au-delà de l'inflation, ce que, règle générale, tous les pouvoirs publics tentent d'éviter.

RECOMMANDATION 2

Prévoir l'indexation annuelle de la subvention d'équilibre régionale pour éviter des augmentations des comptes de taxe au-dessus du taux d'inflation du Québec.

Par ailleurs, l'AQCS demande qu'à l'instar du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, les commissions scolaires puissent conserver les revenus de taxation provenant de la mise à jour des rôles d'évaluation en cours d'année (certificats révisés). Cette source de revenus leur permettrait notamment de combler la perte de revenus d'intérêts, puisque les revenus de la taxe scolaire seront moins élevés. Quant à l'excédent, il pourrait être versé aux milieux défavorisés de leur région ou de leur commission scolaire pour améliorer les services à l'élève.

RECOMMANDATION 3

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



2. Calcul du taux de taxe scolaire

Le nouvel article 311 de la *Loi sur l'instruction publique* prévoit qu'« À l'issue du processus mené en application des articles 308 à 310, le Ministre transmet le taux de la taxe scolaire régionale au responsable de la perception de la taxe scolaire ainsi qu'aux commissions scolaires de la région de taxation visée. »

L'AQCS tient à mentionner que le taux de taxe scolaire doit être transmis minimalement 45 jours avant l'envoi des comptes de taxe. En effet, pour que les comptes de taxe soient acheminés au 1^{er} juillet, le ministre doit transmettre les divers taux de taxe au 15 mai afin de permettre au responsable de la perception de la taxe d'effectuer toutes les opérations afférentes à leur envoi. Rappelons que du côté des municipalités, le taux de taxe est généralement fixé à la mi-décembre et les comptes de taxe municipales sont transmis à la fin de janvier ou au début de février.

RECOMMANDATION 4

Transmettre le ou les taux de taxe scolaire régionale aux responsables de la perception minimalement 45 jours avant la date prévue pour l'émission des comptes de taxe.

Les dernières années ont été marquées par une grande complexification du calcul du taux de taxe scolaire. Plusieurs éléments ont bouleversé la logique de base de cette taxe en la rendant de plus en plus incompréhensible pour le contribuable et même pour le personnel ayant à l'administrer.

Le projet de loi n°166 ne semble pas protéger le mécanisme de taxation régional pour lui assurer une pérennité et une stabilité. Les nouvelles assises ne nous semblent pas encore simples et solides. Le contribuable doit comprendre ce qu'il paie.

RECOMMANDATION 5

Enchâsser les composantes du revenu complémentaire anticipé dans la *Loi sur l'instruction publique* afin d'assurer la prévisibilité, la pérennité et la simplicité des modes de calcul pour le contribuable.

À l'instar de plusieurs pays, l'histoire du Québec démontre que les augmentations de 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.

Pour éviter de trop fortes hausses des comptes de taxe 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.

Ce mécanisme de l'étalement doit être remplacé par un mécanisme plus simple. En effet, la méthode de calcul actuelle est très complexe et nécessite plusieurs opérations administratives. Dans plusieurs cas de hausse des valeurs, l'étalement fait en sorte que le contribuable paie plus de taxes sur une période de trois ans. C'est tout à fait illogique.

Dans le cas contraire, lorsqu'un immeuble perd soudainement une partie de sa valeur, notamment lors d'un incendie, la perte de cette valeur est étalée, de sorte que la baisse du compte de taxe est elle aussi 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 de 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 prendraient trois ans à se refléter dans le compte de taxe des contribuables en raison de l'étalement de la baisse des valeurs. Ce serait là aussi illogique et inacceptable.

L'AQCS considère que le mécanisme d'étalement actuel est périmé.

Peut-être faudrait-il même penser à l'abolir, étant donné l'état actuel du marché immobilier. D'ailleurs, à notre connaissance, une grande majorité de municipalités n'utilisent pas les mesures d'étalement des valeurs.

RECOMMANDATION 6

Remplacer le mécanisme actuel d'étalement des valeurs prévu par la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur la fiscalité municipale* par un mécanisme à la fois plus simple et plus souple d'application, qui s'adaptera non seulement aux hausses, mais également aux baisses des valeurs foncières.



3. Perception de la taxe scolaire

Le projet de loi n° 166 prévoit la désignation de responsables de la taxe scolaire par région pour les opérations de taxation, de facturation et de perception. De son côté, l'AQCS préconise plutôt le libre choix du mode de perception de la taxe scolaire, c'est-à-dire la poursuite du mode de perception actuel par commission scolaire ou une perception centralisée par région.

Ainsi, les élus d'une région donnée décideraient ensemble du mode de perception le plus approprié pour leur milieu en fonction de leur culture politique et organisationnelle régionale. Des facteurs tels que le service à la clientèle, l'efficacité, l'organisation du travail et les pertes ou les gains d'expertise devraient être considérés.

Notons, par ailleurs, que l'AQCS n'est pas favorable à la centralisation des opérations de taxation, de facturation et de perception au Comité de gestion de la taxe scolaire.

En ce qui concerne les régions à plus forte densité de population, la mise en place d'un service de perception distinct, à l'instar du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, devrait être une option autorisée. Pour ces régions où le nombre d'unités d'évaluation est plus élevé, il pourrait s'avérer opportun de créer, dans des locaux existants, un Comité de gestion avec son propre personnel et son propre responsable de la perception de la taxe scolaire.

RECOMMANDATION 7

Les commissions scolaires d'une même région devraient être libres de :

- ▶ **poursuivre la perception actuelle par commission scolaire ;**
- ▶ **s'organiser entre elles pour centraliser la TFP (taxation — facturation — perception), en désignant une commission scolaire responsable par région ;**
- ▶ **mettre en place un service de perception distinct par région, comme celui de l'île de Montréal.**

Dans l'éventualité où les commissions scolaires choisiraient de se regrouper en désignant une commission scolaire responsable par région, il ne devrait pas y avoir de durée de nomination pour la commission scolaire responsable, comme le prévoit le projet de loi n° 166. Une telle échéance nous fait craindre pour l'expertise du personnel de la commission scolaire désignée, puisque ces membres du personnel pourraient être tentés d'obtenir des emplois plus stables dans d'autres services. L'AQCS ne veut pas que l'expertise et

l'organisation du travail des cadres et du personnel attirés à la perception de la taxe scolaire ainsi qu'à d'autres tâches dans les services des finances des commissions scolaires soient fragilisées. À ce sujet, les dispositions sur le règlement de travail sur les conditions de travail des cadres et des différentes conventions collectives relatives à la sécurité d'emploi devraient permettre la pérennité de l'expertise, et ce, selon les différents modèles possibles de gestion de la taxe scolaire.

Plus spécifiquement, il y aura lieu de prévoir la consultation des associations concernées afin de déterminer les conditions applicables aux cadres visés par le changement et dont les postes pourraient être abolis.

RECOMMANDATION 8

Abolir la durée de nomination pour la commission scolaire désignée à titre de responsable de la taxe scolaire pour les commissions scolaires d'une même région qui auront choisi ce mode de perception et prévoir, pour les commissions scolaires qui auront choisi de se regrouper, la consultation des associations de cadres relativement aux impacts des changements sur le personnel cadre visé et aux conditions d'emploi qui leur seraient applicables.

Sur le plan de la gouvernance de la commission scolaire, l'article 144 de la *Loi sur l'instruction publique* précise que « le directeur général de la commission scolaire participe aux séances du conseil des commissaires, mais il n'a pas le droit de vote ».

Selon l'AQCS, l'équivalent de cette disposition devrait se retrouver à l'article 402 de la *Loi sur l'instruction publique* en ce qui a trait au comité de suivi de la perception, du recouvrement et de la redistribution de la taxe scolaire régionale afin de permettre au responsable de la perception de la taxe scolaire de participer au comité, mais sans droit de vote. Il pourra ainsi soutenir les membres du comité dans la prise de décision.

RECOMMANDATION 9

Permettre au responsable de la perception de la taxe scolaire (cadre ou hors-cadre) de siéger sans droit de vote au comité pour assurer le suivi de la perception, du recouvrement et de la redistribution de la taxe scolaire régionale dans les régions où il y aura un tel comité.

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 la perception de la taxe scolaire. Hormis les commissions scolaires de Montréal, Marguerite-Bourgeoys et de la Pointe-de-l'Île, 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 10

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, et ce, quel que soit le modèle de perception choisi.



4. Autres considérations

À la lecture du projet de loi quant au volet de la perception, l'AQCS tient à émettre ces réflexions complémentaires :

- ▶ Article 303 : la transmission du rôle d'évaluation par le greffier des municipalités devrait être effectuée de façon électronique, et ce, gratuitement.
- ▶ Article 314 de la LIP : la possibilité de transmettre le compte de taxe par voie électronique, évoquée dans cet article, satisfait l'AQCS.
- ▶ Article 315 de la LIP, dernier paragraphe : l'expression « responsable de la perception de la taxe » devrait être remplacée par « le comité pour assurer le suivi de la perception, du recouvrement et de la redistribution de la taxe scolaire régionale ».
- ▶ Article 318.1, au sujet de la répartition des revenus (« chaque commission scolaire reçoit les montants trimestriellement ») : le long délai prévu par cet article laisse présager que la commission scolaire responsable de la perception accumulera des intérêts sur une longue période. Des précisions devront être apportées sur les sommes qui devront être retournées aux commissions scolaires de la région, si ce mode de perception est retenu.
- ▶ Nous nous questionnons sur la pertinence des articles 322, 323 et 324 à la suite de la suppression des articles 319 à 321.
- ▶ Article 326 : une modification est souhaitable afin d'y intégrer les dispositions prévues au *Code de procédure civile* en ce qui a trait aux nouvelles règles de signification et d'exécution, donnant ainsi de nouveaux pouvoirs aux huissiers de justice (par exemple, des saisies autres que des biens meubles tels que la saisie de salaire).
- ▶ Article 455.1 : cet article est préoccupant pour le calcul du revenu complémentaire anticipé selon des catégories de commissions scolaires et de types d'activités. L'équité, la simplicité et la pérennité doivent primer pour assurer la stabilité du mode de calcul du taux de la taxe scolaire.



Conclusion

L'efficacité, l'équité, la simplicité et la pérennité constituent la trame de fond sur laquelle l'AQCS s'est appuyée pour formuler ses recommandations.

Ces valeurs sont fondamentales en matière de recherche de solutions. Dans le contexte de ce projet de loi, elles doivent permettre aux contribuables de comprendre ce qu'ils paient, la façon dont leur compte de taxe est établi et les raisons pour lesquelles ils paient.

Le projet de loi n° 166 est un pas dans la bonne direction pour aplanir les iniquités régionales en matière de taux de taxation. Toutefois, la portée de ses dispositions ne permet pas d'établir des taux de taxation équitables entre les régions du Québec. L'AQCS croit qu'une réduction des écarts interrégionaux est nécessaire. Les mesures que l'AQCS propose pour tendre vers une meilleure équité sont simples et réalistes.

Ces mesures jumelées à l'indexation de la subvention d'équilibre régionale et à la conservation des revenus de taxation provenant des mises à jour des rôles d'évaluation en cours d'année permettraient d'une part d'assurer une meilleure stabilité et une meilleure prévisibilité des taux de taxe régionaux. Elles permettraient, d'autre part, une contribution de la commission scolaire aux milieux défavorisés afin d'améliorer le service à l'élève, à l'instar des commissions scolaires de l'île de Montréal. Dans un contexte de stabilité où les engagements gouvernementaux seraient respectés, la pérennité des taux de taxe régionaux serait mieux assurée et protégerait le contribuable d'augmentations de taxes brusques, comme celles que nous avons connues au cours des dernières années.

Chaque région du Québec devrait être en mesure de choisir son modèle de perception de la taxe scolaire en fonction de sa culture politique et organisationnelle régionale. Rappelons que l'efficacité, l'expertise, l'organisation du travail et le service à la clientèle devraient être des facteurs déterminants pour le choix du modèle de perception. Enfin, toutes les commissions scolaires devraient être traitées équitablement en matière de financement de la perception de la taxe scolaire.

La contribution de l'AQCS avec cet avis au sujet du système de taxation scolaire est toujours dans une visée globale d'avancement du réseau de l'éducation. Nous souhaitons que nos solutions pour l'atteinte d'efficacité, d'équité et de simplicité trouvent écho auprès du gouvernement, pour un Québec plus juste.



Nos recommandations

1. Réduire les écarts des différents taux de taxe régionaux en utilisant, par exemple, l'une des propositions suivantes, ou en les combinant :
 - ▶ Choisir le taux moyen de taxation de chacune des régions du Québec plutôt que le taux le plus bas ;
 - ▶ Utiliser des facteurs comparatifs (taux d'uniformisation) permettant le rapprochement des divers taux de taxation ;
 - ▶ Permettre une exemption de base plus importante, laquelle pourrait varier selon les régions ;
 - ▶ Déterminer un taux de taxe plafonné avec des revenus de compensation pour pallier le manque à gagner.
2. Prévoir l'indexation annuelle de la subvention d'équilibre régionale pour éviter des augmentations des comptes de taxe au-dessus du taux d'inflation du Québec.
3. En toute équité avec les commissions scolaires de l'île de Montréal, autoriser les commissions scolaires à conserver les revenus de taxation provenant des mises à jour des rôles d'évaluation afin de combler la perte de revenus d'intérêts et de soutenir les élèves des milieux défavorisés.
4. Transmettre les taux de taxe scolaire régionale aux responsables de la perception minimalement 45 jours avant la date prévue pour l'émission des comptes de taxe.
5. Enchâsser les composantes du revenu complémentaire anticipé dans la *Loi sur l'instruction publique* afin d'assurer la prévisibilité, la pérennité et la simplicité des modes de calcul pour le contribuable.
6. Remplacer le mécanisme actuel d'étalement des valeurs par un mécanisme à la fois plus simple et plus souple d'application, qui s'adaptera non seulement aux hausses, mais également aux baisses des valeurs foncières.
7. Les commissions scolaires d'une même région devraient être libres de :
 - ▶ poursuivre leur propre perception ;
 - ▶ s'organiser entre elles pour centraliser la TFP (taxation-facturation-perception), en désignant une commission scolaire responsable par région ;
 - ▶ mettre en place un service de perception distinct par région, comme celui de l'île de Montréal.

8. Abolir la durée de nomination pour la commission scolaire désignée à titre de responsable de la taxe scolaire pour les commissions scolaires d'une même région qui auront choisi ce mode de perception.
9. Permettre au responsable de la perception de la taxe scolaire (cadre ou hors-cadre) de siéger sans droit de vote au comité pour assurer le suivi de la perception, du recouvrement et de la redistribution de la taxe scolaire régionale dans les régions où il y aura un tel comité.
10. 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, et ce, quel que soit le modèle de perception choisi.



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