



REGARDS SUR LA CAQ — FICHE TECHNIQUE

Réforme de la taxe scolaire : un choix risqué pour les écoles québécoises

JULIA POSCA
chercheuse à l'IRIS

PROPOSITION

Le ministre québécois des Finances Éric Girard a déposé un projet de loi visant à diminuer et à uniformiser la taxe scolaire au plus bas taux régional existant, soit 10,54 ¢ par tranche de 100 \$ d'évaluation foncière. La baisse s'étalera sur quatre ans. Cette annonce fait partie du plan du gouvernement élu le 1^{er} octobre pour « remettre de l'argent dans le portefeuille des Québécois ». Cette réforme devrait entraîner une réduction de la taxe scolaire variant, selon les régions, entre 0 et 500 \$ pour une résidence valant 280 000 \$¹. Le gouvernement compensera cette baisse de revenus en augmentant les transferts aux commissions scolaires.

MISE EN CONTEXTE

Rôle et fonctionnement de la taxe scolaire

01 La taxe scolaire représente la deuxième source de revenus pour les commissions scolaires québécoises, loin cependant derrière les subventions du gouvernement qui, comme on peut le voir au tableau 1, constituaient 72,6 % de leurs revenus en 2016-2017. Ce financement est complété par d'autres revenus, dont la vente de biens et de services, les frais exigés aux parents ou

Faits saillants

- 07. La baisse et l'uniformisation de la taxe scolaire soulèvent une préoccupation d'ordre budgétaire, puisqu'elle obligera le gouvernement à verser annuellement environ 1,4 milliard de dollars supplémentaires aux commissions scolaires.
- 12. Cette réforme crée aussi un problème d'équité entre les propriétaires et les locataires, alors que ces derniers, qui représentaient 38,7 % de la population québécoise en 2016, ne bénéficieront pas de cet allègement fiscal.
- 15. L'IRIS préconise l'instauration d'un taux unique de 0,226 18 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation et une exemption de 120 000 \$ sur la valeur foncière. Le manque à gagner pour les commissions scolaires diminuerait ainsi d'environ 400 millions de dollars.

Table des matières

Proposition	1
Mise en contexte	1
Impacts anticipés	2
Recommandations de l'IRIS	4
Annexe	5

¹ Jean-Marc Salvét, « Moins de 270 \$ par résidence de 280 000 \$ », *Le Soleil*, 15 novembre 2018.

aux usagers et les publicités et commandites. Contrairement aux transferts gouvernementaux, la taxe scolaire constitue une source de revenus autonome pour les commissions scolaires. Elle sert à financer l'entretien et le fonctionnement des équipements, la direction et la gestion des établissements, les dépenses de leur siège social et une partie des coûts du transport scolaire.

- 02 De la *Loi sur l'instruction publique* découle l'obligation pour « [t]out propriétaire d'un immeuble imposable [de] payer une taxe à la commission scolaire francophone ou à la commission scolaire anglophone qui dessert le territoire où se situe cet immeuble² ».
- 03 Les taux actuellement en vigueur dans les différentes régions du Québec pour fixer le montant de la taxe scolaire oscillent entre 0,10 et 0,31 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation de la valeur des immeubles, comme on peut le voir au tableau 2. La réforme préconisée par le gouvernement caquiste ramènera la taxe scolaire de l'ensemble de la province au taux en vigueur dans la région des Laurentides.

La réforme de mars 2018

- 04 Le régime de la taxe scolaire a fait l'objet d'une réforme en mars dernier, suivant l'adoption par le gouvernement libéral du projet de loi 166. Cette réforme a uniformisé la taxe scolaire dans chaque région en se basant sur le taux de taxation effectif le plus bas de chacune d'entre elles, à l'image de l'Île de Montréal où un taux uniformisé était déjà en place depuis 1972. Elle a aussi introduit une exemption de base sur les premiers 25 000 \$ d'évaluation foncière³.
- 05 Cette première réforme en près de 25 ans visait principalement à éliminer les disparités entre les commissions scolaires francophones et anglophones et à harmoniser les taux pour les résidents et les résidentes d'une même région. Elle a aussi permis d'abaisser le fardeau fiscal de certains contribuables⁴. En réduisant la taxe scolaire, la réforme libérale a diminué les revenus de l'ensemble des commissions scolaires d'un montant annuel de près de 700 millions de dollars. Le précédent gouvernement s'était engagé à compenser les commissions scolaires en augmentant le niveau des transferts qui leur sont versés⁵.

Une taxe inéquitable

- 06 En dépit de la réforme libérale, la taxe scolaire est demeurée régressive : plus le revenu familial diminue, plus elle représente un poids important pour les finances des ménages. Le tableau 1 de l'annexe présente en guise d'exemple l'effet de la taxe sur les ménages de la région de taxation du Saguenay-Lac-Saint-Jean, ainsi que l'impact de la réforme actuellement proposée.

IMPACTS ANTICIPÉS

Impact budgétaire pour les commissions scolaires

- 07 Cette nouvelle réforme soulève d'abord une préoccupation d'ordre budgétaire. C'est 1,4 milliard de dollars que devra verser le gouvernement en compensation lors de la pleine application des réformes libérale et caquiste, dont

2 Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, « Taxe scolaire ».

3 Ibid.

4 *Budget 2018-2019. Le Plan économique du Québec*, Gouvernement du Québec, mars 2018, p. C.43.

5 *Budget de dépenses 2018-2019. Crédits des ministères et organismes*, Gouvernement du Québec, mars 2018, p. 102.

Tableau 1

Revenus des commissions scolaires québécoises, 2016-2017

	en M\$	en %
Gouvernement du Québec		
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES)	8 915,6	72,6
Ministère du Travail, de l'Emploi et la Solidarité sociale	17,8	0,1
Autres ministères	19,2	0,2
Revenus de la taxe scolaire	2 189,3	17,8
Autres revenus	1 138,7	9,3
Total des sources de financement	12 280,6	100

SOURCE : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Guide général sur le financement. Règles budgétaires pour l'année 2018-2019. Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire*, 2018, p.8.

Tableau 2

Taux de la taxe scolaire pour l'année scolaire 2018-2019

Région de taxation	Taux par tranche de 100 \$ d'évaluation foncière
Abitibi-Témiscamingue	0,136 94 \$
Bas-Saint-Laurent	0,261 07 \$
Capitale-Nationale	0,133 60 \$
Centre-du-Québec	0,296 40 \$
Chaudière-Appalaches	0,225 86 \$
Côte-Nord	0,239 01 \$
Estrie	0,184 34 \$
Gaspésie	0,285 00 \$
Îles-de-la-Madeleine	0,284 20 \$
Lanaudière	0,270 72 \$
Laurentides	0,105 40 \$
Laval	0,230 95 \$
Mauricie	0,309 32 \$
Montérégie	0,178 32 \$
Île de Montréal	0,178 32 \$
Nord-du-Québec	0,305 51 \$
Outaouais	0,136 94 \$
Saguenay-Lac-Saint-Jean	0,309 32 \$

SOURCE : PL 166: Loi portant réforme du système de taxation scolaire, 2018, 1re session, 41e législature, Québec.

le coût est évalué à 700 millions de dollars par année chacune. Puisque les revenus de la taxe scolaire augmentent d'année en année avec la croissance de la valeur foncière des immeubles, il faudrait en outre que la compensation du gouvernement augmente de manière à refléter cette variation. Comment le gouvernement financera-t-il cette nouvelle dépense ?

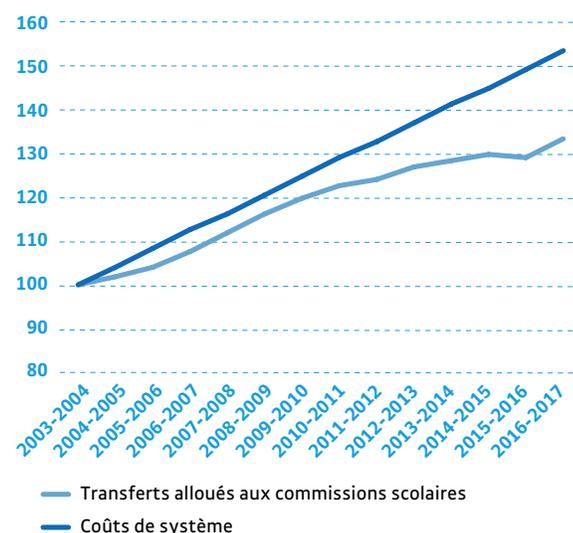
- 08 Il ne pourra augmenter l'impôt sur le revenu, puisqu'il a exprimé à plusieurs reprises son désir de diminuer le fardeau fiscal des particuliers⁶. Il serait aussi étonnant de voir le gouvernement Legault augmenter l'impôt des entreprises, dans un contexte où les représentants du milieu des affaires prônent au contraire un allègement de leur fardeau fiscal pour maintenir leur compétitivité face aux entreprises américaines⁷, qui ont connu une baisse de leur taux d'imposition l'an dernier.
- 09 Rappelons aussi que le premier ministre veut ouvrir 5000 classes de maternelle 4 ans dans les 5 prochaines années et rétablir le tarif unique en garderie. Le financement de ces mesures risque de priver le gouvernement de la marge de manœuvre nécessaire pour réinvestir en éducation. Il pourrait devoir abandonner d'autres dépenses initialement prévues, ou être obligé de procéder à de nouvelles compressions.
- 10 Contrairement à la taxe scolaire (administrée de façon autonome par les commissions scolaires), les transferts gouvernementaux peuvent fluctuer en fonction du contexte politique. Depuis 15 ans, ces transferts ont fait l'objet de compressions importantes⁸. L'IRIS a estimé que le manque à gagner atteignait la somme récurrente de 1,4 milliard de dollars en 2016-2017. En effet, comme l'illustre le graphique 1, il aurait fallu que les transferts aux commissions scolaires se chiffrent à 10,4 milliards de dollars pour couvrir la croissance des coûts du système observée depuis 2003-2004. Or, les transferts n'ont été que de 9 milliards de dollars. Les écoles ne peuvent subir de nouvelles baisses de revenus sans affaiblir la capacité du personnel de l'éducation à répondre aux besoins des élèves, ni sans que ne s'aggrave l'épuisement professionnel observé.
- 11 Enfin, la réforme affectera particulièrement les commissions scolaires qui, comme celles de Montréal, s'occupent d'écoles en milieu défavorisé. Dans la métropole, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal utilise les produits de la taxe scolaire pour effectuer des placements dont les revenus servent ensuite à des mesures dédiées aux écoles de milieux défavorisés. La diminution de la taxe scolaire entamera directement ces sommes, minant par le fait même la capacité des commissions scolaires à venir en aide aux élèves plus vulnérables.

Impact fiscal pour les contribuables

- 12 La présente réforme crée aussi un problème d'équité entre les propriétaires et les locataires, alors que ces derniers représentaient 38,7 % de la population québécoise en 2016⁹. En effet, comme seuls les propriétaires paient la taxe scolaire foncière, ils seront les seuls à voir leur fardeau fiscal diminuer. Cela inclut d'ailleurs les entreprises propriétaires d'immeubles, qui profiteront elles aussi de cette réforme du régime de taxation. Bien que les propriétaires d'immeubles à revenu pourraient techniquement décider de diminuer le loyer réclamé à leurs locataires pour refléter la baisse de la taxe scolaire, il est permis d'en douter. La Corporation des propriétaires immobiliers du Québec

Graphique 1

Évolution des transferts aux commissions scolaires et des coûts de système moyens, base 100 = 2003-2004, Québec, 2003-2004 à 2016-2017



SOURCE : Secrétariat du Conseil du trésor, *Nombre d'individus, d'ETC et traitement moyen par catégorie d'emplois, Secteur de l'Éducation et de la Santé et des Services sociaux, 2007-2008 à 2015-2016*. En ligne : tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_secteur_parapublic/categorie07_08.pdf.

6 Romain Schué, « François Legault est "confiant" d'annoncer des baisses d'impôt avant Noël », Radio-Canada, 19 octobre 2018.

7 « La FCEI réclame une baisse d'impôts pour les PME », *Les Affaires*, 8 janvier 2018.

8 Eve-Lyne Couturier et Philippe Hurteau, *Conditions de travail et compressions budgétaires : portrait de la situation dans les écoles du Québec*, IRIS, août 2018.

9 Statistique Canada, *Recensement de la population*, 2016.

(CORPIQ) écrivait en effet en juin dernier à propos de la réforme libérale qu'elle « s'attend[ait] à ce que la majorité des propriétaires conservent le montant épargné grâce à la réforme de la taxe scolaire¹⁰ ».

RECOMMANDATIONS

- 13 La diminution du taux de la taxe scolaire au niveau proposé par le gouvernement risque de mettre en péril une portion significative du financement des commissions scolaires. De plus, cette réforme prétend corriger des injustices en favorisant une seule catégorie de contribuables, soit les propriétaires. Cela dit, la taxe scolaire est une forme d'imposition régressive que la réforme annoncée ne règle évidemment pas.
- 14 Remplacer la taxe scolaire par une hausse de l'impôt sur le revenu et de l'impôt des entreprises serait en ce sens une manière plus équitable de percevoir des revenus, ainsi qu'un moyen beaucoup plus efficace de corriger les disparités issues d'un régime de taxation basé sur la valeur foncière. Mais ce ne serait pas sans poser la question de l'autonomie des commissions scolaires qui, comme nous l'avons souligné, est en partie liée à leur capacité de percevoir des revenus.
- 15 Afin d'introduire davantage de progressivité dans le régime de taxation scolaire, l'IRIS préconise l'instauration d'un taux unique de 0,226 18 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation, soit le taux moyen avant la réforme caquiste, en plus de porter à 120 000 \$ l'exemption sur la valeur foncière. Le tableau 3 montre l'impact d'une telle proposition sur les ménages propriétaires des Laurentides. On voit que le poids de la taxe scolaire devient, en proportion, équivalent pour tous les types de ménages, sauf pour les plus pauvres qui héritent d'une facture presque nulle. On estime par ailleurs qu'une telle proposition réduirait le manque à gagner d'environ 400 millions de dollars. Autrement dit, la baisse des revenus de la taxe scolaire serait moins importante tout comme, incidemment, la compensation du gouvernement.
- 16 La réforme du gouvernement crée plus de problèmes qu'elle prétend n'en résoudre. Alors que la Coalition Avenir Québec projette d'abolir les commissions scolaires et les élections scolaires, il apparaît d'autant plus important de tenir un débat sur la meilleure manière d'assurer la pérennité du financement des commissions scolaires tout en préservant leur autonomie. En somme, loin d'être un enjeu purement comptable, il en va de la capacité de ces structures à offrir des services de qualité aux élèves québécois, tout en garantissant au personnel de l'éducation des conditions de travail satisfaisantes.

Tableau 3-

Impact de la réforme pour la région de taxation des Laurentides

Cas	Revenu familial	Part du revenu consacré au logement	Valeur de la maison
1	30 000 \$	34 %	122 400 \$
2	80 000 \$	18 %	201 600 \$
3	250 000 \$	11 %	385 000 \$
4	500 000 \$	10 %	700 000 \$

Taux à 0,105 4 \$ et exemption à 25 000 \$

	Montant de la taxe scolaire	% du revenu
1	103 \$	0,34 %
2	186 \$	0,23 %
3	379 \$	0,15 %
4	711 \$	0,14 %

Taux à 0,226 18 \$ et exemption à 120 000 \$

	Montant de la taxe scolaire	% du revenu	Économie après la réforme
1	5 \$	0,0 %	97 \$
2	185 \$	0,23 %	2 \$
3	599 \$	0,24 %	(220) \$
4	1 312 \$	0,26 %	(600) \$

Source : Statistique Canada, Tableau 11-10-0223-01, Dépenses des ménages selon le quintile de revenu du ménage, Canada, régions et provinces. Calculs de l'auteur.

10 « Uniformisation du taux de taxe scolaire : quels impacts pour les propriétaires? », *Magazine Proprio*, 30 juin 2018, corpiq.com/fr/nouvelles/1201-uniformisation-du-taux-de-taxe-scolaire-quels-impacts-pour-les-proprietaires-.html.