

Plus de taxes-tarifs, et moins d'impôt ? À contre-courant et au détriment des Québécois-es

Mémoire
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise



3 septembre 2015

Rapport publié par :



6226, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Téléphone : 514 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : 514 521-0736

info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Membres d'Union des consommateurs

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins

ACEF de l'Île Jésus

ACEF de l'Est de Montréal

ACEF du Grand-Portage

ACEF du Nord de Montréal

ACEF Estrie

ACEF Lanaudière

ACEF Montérégie-est

ACEF Rive-Sud de Québec

ACQC

Membres individuels

Rédaction du rapport

- Élisabeth Gibeau, analyste politiques sociales et fiscales
- Marc-Olivier Moisan-Plante, analyste énergie
- Comité politiques sociales et fiscales
- Comité énergie



Union des consommateurs est membre de
l'Organisation internationale des consommateurs (CI),
une fédération regroupant 240 membres en provenance de 120 pays.

L'usage du masculin, dans ce rapport, a valeur d'épicène.

Table des matières

Union des consommateurs, <i>la force d'un réseau</i>	4
1. Introduction	5
2. La Commission à contre-courant	7
Un mot sur la fiscalité des pays scandinaves	9
3. À coût nul, vraiment ?	10
4. Deux de nos solutions retenues par la Commission	18
4.1 Augmenter le nombre de paliers d'imposition	18
4.2 Réflexion sur l'imposition du gain en capital	19
5. Bouclier fiscal : pour un an seulement	21
6. Les tarifs d'électricité	22
6.1 L'électricité, service essentiel	22
6.2 Hausses de tarifs galopantes : la classe moyenne maintenant touchée	23
6.3 Les Québécois ne peuvent plus payer	25
6.4 Imposition d'une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur domestique	28
6.5 L'augmentation de 0,8 cent par kilowattheure du coût du bloc patrimonial	33
7. Conclusion	38
8. Résumé des principaux constats et recommandations	39
Annexe 1	42
Annexe 2	43
Annexe 3	45

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe plusieurs Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction ainsi que des membres individuels.

La mission de l'organisme est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Ses interventions s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Nous agissons principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques, réglementaires ou judiciaires et sur la place publique. Parmi nos dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'alimentation et les biotechnologies, les produits et services financiers, les pratiques commerciales, ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

1. Introduction

Nous avons lu et analysé le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (Commission), en particulier ce qui concerne l'imposition des particuliers. Nous en comprenons que l'idée générale est « moins d'impôts et plus de taxes et tarifs ». Le tout, à coût nul, sans que l'objectif soit de récolter davantage de revenus pour l'État, mais plutôt de :

1. Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie (recommandations #1 à 28)
2. Stimuler les investissements des entreprises (recommandations #29 à 41)
3. Inciter au travail (recommandations #42 à 46)
4. Encourager l'épargne personnelle (recommandations #47 et 48)
5. S'inscrire dans la logique du développement durable (recommandations #49 à 51)
6. Percevoir tous les revenus fiscaux (recommandations #52 à 63)
7. Adapter la fiscalité à une société en évolution (recommandations #64 à 69)
8. Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis (recommandations #70 et 71)

Pour arriver à ces objectifs, la Commission formule des recommandations qui réduiraient de 5,9 milliards de dollars, annuellement, les revenus d'imposition perçus par le gouvernement :

- 4,4 milliards \$ impôt des particuliers
- 1,1 milliard \$ sur l'impôt des sociétés
- 430 millions \$ de la taxe sur la masse salariale

En contrepartie, la Commission a procédé à la révision de dizaines de dépenses fiscales et proposé diverses mesures, dont une hausse de la TVQ, des tarifs d'électricité et de ceux des services de garde, permettant de récolter le même montant. Une réforme fiscale à coût nul, donc.

Nulle part dans le mandat confié à la Commission n'est-il fait mention d'une réforme fiscale qui assure la pérennité des services publics et des programmes sociaux. Pour Union des consommateurs, il s'agit d'un incontournable.

Dans un contexte où le gouvernement se prive déjà de milliards de dollars en recettes fiscales, suite à des baisses d'impôts répétées depuis les années 1990, nous nous interrogeons sur la pertinence de poursuivre dans une voie où l'objectif premier n'est pas de renflouer les coffres de l'État pour maintenir ses services publics, mais plutôt de « réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015 », « d'optimiser la tarification des services », « d'examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation », etc., comme on peut le lire dans le mandat confié à la Commission par le gouvernement (p.2 volume 1).

Bien sûr, nous y lisons aussi qu'il faut s'assurer d'« une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis », « tenir compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation », etc. Mais ce n'est pas suffisant pour nous rassurer quant aux effets réels de cette réforme annoncée et déjà bien entamée.

Voici le sommaire des mesures proposées, tiré du rapport de la Commission, volume 1 :

TABLEAU 3

Modifications au dosage de l'imposition des particuliers – Sommaire
(en millions de dollars)

	Coût pour le gouvernement
Une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers	4 372
– L'élimination de la contribution santé	734
– La majoration du montant personnel de base	225
– Une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu, jumelée à un barème plus progressif	3 413
Une révision des dépenses fiscales à l'impôt des particuliers	(1 010)
– La bonification ou de nouvelles dépenses fiscales répondant aux objectifs fixés par la commission	538
– La réduction d'autres dépenses fiscales	(1 548)
Un recours accru à la taxation à la consommation	(2 866)
– L'augmentation des taux	(2 665)
– L'élargissement de l'assiette (réduction des dépenses fiscales)	(201)
Un recours accru à la tarification	(806)
– L'électricité (Hydro-Québec)	(705)
– Les services de garde	(101)
Une bonification des mesures de soutien aux plus démunis	310
TOTAL	0

Note : Les totaux peuvent ne pas correspondre à la somme des composantes en raison des arrondis.

TABLEAU 5

Modifications au dosage de l'imposition des sociétés – Sommaire
(en millions de dollars)

	Coût pour le gouvernement
Une réduction de l'imposition des sociétés	1 575
– La réduction du taux général d'imposition	675
– La nouvelle prime à la croissance pour les PME	470
– La réduction de la taxe sur la masse salariale pour les PME	430
Une révision des dépenses fiscales dont bénéficient les entreprises	(1 075)
– La bonification des dépenses fiscales concernant le secteur culturel	5
– L'élimination de l'actuelle déduction accordée aux petites entreprises	(550)
– Pour les grandes entreprises, la fin de la remboursabilité complète des crédits d'impôt	(325)
– La révision d'autres dépenses fiscales	(205)
Un recours accru à la tarification (électricité)	(500)
TOTAL	0

Dans les pages suivantes, nous étayons nos commentaires sur le rapport final de la Commission.

2. La Commission à contre-courant

Depuis quelques années, les grandes institutions internationales multiplient les rapports affirmant la nécessité d'une réforme fiscale visant à récupérer des revenus auprès des plus fortunés, en priorité. Ainsi, le FMI ou l'OCDE, ou encore des économistes reconnus comme Stiglitz, Piketty ou Krugman, reprennent un discours que nous tenons depuis des années sur la nécessité d'aller chercher davantage de revenus du côté des plus fortunés et de freiner la progression des inégalités de revenus.

Par exemple, le FMI, qui, par la voix de sa directrice Christine Lagarde, lançait en 2013 un appel à freiner l'application de politiques d'austérité budgétaire, confirmant que les mécanismes de redistribution de la richesse (impôt et transferts sociaux) « jouent de moins en moins leur rôle depuis 2000. Pourquoi? Parce que de nombreux pays ont adopté des réformes [...] qui ont réduit la générosité de l'aide sociale et fait baisser les taux d'imposition sur les revenus, notamment sur les tranches supérieures »¹. Mme Lagarde y encourageait alors les pays à renforcer leurs assises fiscales, « notamment en réduisant le nombre d'exemptions d'impôt et en faisant la chasse à l'évasion fiscale. Du côté des dépenses, "le Fonds continuera de faire pression en faveur de biens et de services publics de qualité, la priorité étant la protection et l'augmentation des dépenses sociales visant à réduire la pauvreté et l'exclusion", a assuré Christine Lagarde ». Le Canada aurait ainsi « toute la marge de manoeuvre voulue pour augmenter les impôts des plus riches », a aussi affirmé le FMI dans une autre étude².

Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef de la Banque mondiale et prix Nobel d'économie, explique dans un livre blanc du Roosevelt Institute, en 2014, ce qui devra être entrepris, selon lui, aux États-Unis, pour remettre à flot l'économie du pays et endiguer des crises budgétaires qu'il considère comme étant dues à des causes politiques et non pas économiques. Il est intéressant de noter que la mesure mise de l'avant dans son rapport est celle d'imposer davantage les contribuables fortunés, pour aller chercher des revenus et contribuer à réduire les inégalités de revenus :

« The most obvious reform is an increase in the top marginal income tax rates – this would both raise needed revenues and soften America's extreme and harmful inequality. But there are also a variety of other effective possible reforms related to corporate taxation, the estate and inheritance tax, environmental taxes, and ensuring that the government gets full value when it sells public assets »³

On voit qu'il parle aussi, pour stimuler l'économie (exactement le but principal de la Commission québécoise) d'aller chercher des revenus du côté des entreprises, de taxes foncières, de taxes environnementales, etc. Mais pas de taxes à la consommation ou de tarifs.

¹ DESROSIERS, Eric. « 0,5 % de la population détient 35 % des avoirs », in Le Devoir, 16 mai 2013. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/378357/0-5-de-la-population-accapare-35-des-avoirs> (page consultée le 31 août 2015).

² DESROSIERS, Eric. « Taxez les riches, dit le FMI », in Le Devoir, 10 octobre 2013. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/389610/taxe-les-riches-dit-le-fmi> (page consultée le 31 août 2015). Pour plus de détails, voir à la source : FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Moniteur des finances publiques 2013, résumé analytique*. [En ligne] <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fmexsf.pdf> (page consultée le 31 août 2015).

³ STIGLITZ, Joseph E. *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*, 28 mai 2014, disponible sur le site du Roosevelt Institute [En ligne] <http://www.rooseveltinstitute.org/reforming-taxation-promote-growth-and-equity> (page consultée le 31 août 2015).

C'est ce que reprend aussi l'OCDE, dans une analyse de 2014 qui révèle que les inégalités de revenus ont progressé de façon très inquiétante dans la plupart des pays, aux États-Unis et au Canada en particulier, mais aussi dans les pays scandinaves. Comme les revenus de 90 % de la population ont stagné, c'est donc dire que la richesse créée se concentre entre peu de mains. « Sans une action concertée des pouvoirs publics, l'écart entre riches et pauvres devrait continuer de se creuser au cours des prochaines années », explique Angel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE. « C'est pourquoi il est capital de veiller à ce que les plus hauts revenus acquittent une juste part de l'impôt »⁴.

L'étude de l'OCDE présente une série de réformes permettant de faire contribuer de manière équitable les plus fortunés, en ajoutant que les gouvernements doivent aussi se préoccuper d'améliorer leurs politiques sociales, notamment en matière d'éducation :

1. Supprimer ou réduire un large éventail de déductions fiscales, crédits d'impôt et exonérations qui bénéficient de façon disproportionnée aux hauts revenus;
2. Traiter toutes les formes de rémunération comme des revenus ordinaires, y compris les avantages divers, les dispositifs d'intéressement et les options sur titres;
3. Envisager de modifier la structure fiscale afin d'accorder une plus large place aux impôts périodiques sur la propriété immobilière;
4. Examiner d'autres formes d'impôt sur le patrimoine, comme les droits de succession;
5. Étudier des solutions en vue d'harmoniser l'imposition des revenus du capital et des revenus du travail;
6. Renforcer la transparence et la coopération internationale en matière de règles fiscales afin de réduire le chalandage fiscal (individus à hauts revenus et entreprises qui procèdent à des montages pour tirer profit d'une fiscalité plus favorable à l'étranger) et l'optimisation fiscale;
7. Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu, afin de réduire les possibilités d'évasion et, partant, l'élasticité du revenu imposable;
8. Concevoir des mesures visant à améliorer la transparence et la discipline fiscale, notamment en soutenant les efforts déployés à l'échelle internationale, sous l'égide de l'OCDE, pour garantir l'échange automatique de renseignements entre les administrations fiscales.

Nous notons que la Commission a effleuré certaines de ces recommandations, mais sans y accorder toute l'importance que cela aurait mérité. Au contraire, l'accent est mis sur des mesures qui contribueront encore davantage à l'endettement des ménages de la classe moyenne (hausses des tarifs de CPE et d'électricité, hausse de la TVQ...), alors que leurs revenus n'ont pas augmenté d'autant et que les baisses d'impôts ou les crédits d'impôt proposés pour « compenser » ces hausses (crédit d'impôt pour la solidarité, par exemple) les atténueront certes, mais notre expérience terrain nous permet de douter fortement que cela les

⁴ OCDE. *Les hauts revenus captent une part croissante du revenu total dans de nombreux pays, selon une nouvelle étude de l'OCDE*, 30 avril 2014. [En ligne] <http://www.oecd.org/fr/presse/les-hauts-revenus-captent-une-part-croissante-du-revenu-total-dans-de-nombreux-pays.htm> (page consultée le 31 août 2015).

annulera. Sans parler des multiples enjeux qui entourent l'instauration et la gestion de toute mesure compensatoire : erreurs de remboursement, coûts de gestion⁵, risques de saisie pour les bénéficiaires, montant d'argent qui arrive longtemps après que la dépense a été engagée, etc.

Un mot sur la fiscalité des pays scandinaves

La Commission, dans son rapport final, semble vouloir faire des pays scandinaves un modèle à suivre, pour le fait que ces pays seraient des précurseurs en ce qui a trait à une réforme fiscale qui modifie l'équilibre traditionnel taxes et tarifications vs impôts sur le revenu.

Pourtant, quelques lectures permettent de relativiser ce que pourrait être le « modèle scandinave ». En fouillant un peu, on apprend ainsi que, dans les dernières années, la tendance dans les pays scandinaves a été de diminuer la proportion des recettes fiscales provenant de l'impôt des particuliers et des taxes à la consommation pour augmenter celle issue de l'impôt des sociétés et des cotisations sociales. Loin de ce qui est ici proposé.

En outre, le marché du travail dans les pays scandinaves engendre moins d'inégalités de revenus qu'ici, les gens y gagnant des salaires plus semblables, et le gouvernement faisant un meilleur travail de redistribution de la richesse. Il apparaît évident qu'une augmentation des taxes à la consommation se ferait donc au Québec dans un contexte plus inégalitaire que dans les pays scandinaves.

En somme, comme l'écrit l'IRIS dans une recherche de 2014 (p.20) : « l'utilisation des mots "retard" et "rattrapage" tente d'accréditer l'idée que le Québec résisterait à un progrès auquel même les pays scandinaves auraient emboîté le pas. Mais les données historiques démentent ce portrait. Parler de la nécessité d'un rattrapage québécois de la moyenne de l'OCDE pour ce qui est de la proportion des taxes à la consommation, en sous-entendant que c'est la voie qu'ont choisie les pays scandinaves, ne trouve pas de validation dans les données utilisées, mais semble participer plutôt d'une rhétorique appuyant un choix politique : celui d'augmenter les taxes à la consommation. »⁶

⁵ Voir par exemple le rapport de novembre 2014 du Vérificateur général, concernant la mauvaise estimation des coûts de gestion du crédit d'impôt pour solidarité. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Le vérificateur général du Québec par intérim livre les conclusions de sa vérification concernant le crédit d'impôt pour solidarité*, 24 novembre 2014. [En ligne] http://www.vgg.qouv.qc.ca/fr/fr_salle-de-presse/fr_Communique/fr_Fichiers/fr_Communique20141127-2.pdf (page consultée le 3 septembre 2015).

⁶ FORTIER, Francis et TREMBLAY-PEPIN, Simon. *Les taxes à la consommation et les inégalités au Québec*, disponible sur le site de l'IRIS, septembre 2014. [En ligne] <http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Taxes-et-inegalites-WEB-07.pdf> (page consultée le 31 août 2014).

3. À coût nul, vraiment?

Nous en sommes encore à nous convaincre que la réforme proposée le serait à coût nul, au plan humain. Les tableaux proposés, comme celui inséré aux pages 7 et 8 du présent mémoire, montrent bien que la réforme proposée serait à coût nul pour l'État, qui recevrait ainsi les mêmes entrées fiscales qu'actuellement. Mais qu'en serait-il pour le contribuable moyen? La hausse de taxes à la consommation proposée par la Commission serait-elle entièrement compensée par la baisse d'impôt qui l'accompagnerait? Cela nous semble fort improbable et aucune démonstration des membres de la Commission ne nous prouve le contraire.

Doit-on rappeler que les statistiques fiscales du Québec montrent, année après année, que 40 % des contribuables ne paient aucun impôt, faute de revenus suffisants? Une baisse d'impôt ne profiterait pas à ces gens. Par contre, 100 % des contribuables paient des taxes à la consommation, et une hausse de celles-ci affecterait tout le monde, même (et surtout) les gens à faible et moyen revenus. Et, encore une fois, aucune démonstration n'est faite dans le rapport que la bonification des crédits d'impôt compenserait les ménages pour la hausse de la TVQ, des tarifs d'électricité et des tarifs des services de garde. Donc, à coût nul pour les Québécois, cette réforme fiscale proposée? Non.

Une lecture critique des recherches avancées dans le rapport de la Commission confirme nos craintes. En effet, la recherche *Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec*, de Wen, Dahlby et Ferede⁷, commandée par la Commission, et citée de nombreuses fois dans son rapport final, semble suggérer que les taxes de vente et la tarification sont bien plus efficaces pour stimuler le PIB que l'impôt sur le revenu et les taxes sur la masse salariale. C'est sur ce constat que se fondent par la suite toutes les recommandations de la Commission et c'est pourquoi nous prendrons le temps de l'analyser en détail. Aux fins de nos commentaires, nous nous permettrons de rapporter de larges extraits de cette étude.

Les auteurs débutent par la définition du concept de « coût marginal des fonds publics » (CMF) : « Le CMF mesure la perte subie par une société quand un gouvernement perçoit un dollar additionnel de recettes d'une source fiscale donnée. Par exemple, si un taux d'imposition est augmenté de 10 p. 100 et que le secteur privé réagit en réduisant le montant de l'activité imposée de 2 p.100, les recettes du gouvernement augmenteront de 8 p. 100 et non de 10 p. 100. Dans cet exemple, puisque l'augmentation de 10 p. 100 du taux d'imposition ne génère qu'une augmentation de 8 p. 100 dans les recettes fiscales, le coût de la perception du dernier dollar, ou dollar marginal, de recettes fiscales est de 10/8 ou 1,25 \$. En d'autres termes, au taux d'imposition actuel, la perception d'un dollar additionnel de recettes fiscales coûte 1,25 \$ à la société. Les pertes d'efficacité qui surviennent lorsque les ressources sont réaffectées à des utilisations moins productives sont reflétées dans ce rétrécissement de l'assiette fiscale. Ainsi, le CMF sera généralement supérieur à un. Si, au contraire, l'assiette fiscale n'est pas modifiée par le taux d'imposition, une augmentation de 10 p. 100 du taux d'imposition augmenterait alors les recettes fiscales de 10 p. 100 et le CMF serait égal à 1 — c'est-à-dire que dans ce cas le coût de la perception d'un dollar additionnel de recettes fiscales serait de 1 \$ pour la société. Les impôts comportant un CMF plus élevé entraînent des coûts économiques plus élevés pour une société. » (p.4)

⁷ WEN, Jean-François, DALHBY, Bev et Ergete FEREDÉ. Les implications des distorsions fiscales sur la réforme fiscale au Québec, 24 novembre 2014, disponible sur le site de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. [En ligne] http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/etudes/implications_distorsions_fiscales_reforme_fiscal_e.pdf (page consultée le 31 août 2015).

Donc, comme les auteurs l'écrivent à la page 5, le CMF n'est bien défini que si une augmentation d'un taux d'imposition résulte en une augmentation des recettes fiscales.

L'étude se développe ensuite autour de ce concept de CMF. Voici 7 extraits, que nous commentons (nous avons mis en gras certaines parties de ces extraits) :

1. « Les Canadiens bénéficient des services publics fournis par les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que par les municipalités, mais les impôts qui servent à financer ces services **peuvent conduire à une mauvaise affectation des ressources dans le secteur privé, d'où une diminution du rendement et des revenus réels qui annule ces avantages**, au moins jusqu'à un certain point » (p.6).
2. « Même si nous avons souligné les pertes de rendement dans le secteur privé et la diminution des revenus réels causées la taxation, nous savons que tous les gouvernements canadiens sont concernés par la répartition du fardeau fiscal. **Un impôt supporté principalement par les pauvres comporte un coût social élevé**, parce que les citoyens ont en général une aversion pour les inégalités de revenu. En effet, les gouvernements recourent aux taxes ayant un effet de distorsion au lieu de prélever de simples impôts forfaitaires, car ils se soucient de l'équité de la répartition. **Il est possible d'incorporer les questions de répartition dans la mesure du coût marginal des fonds publics, étant donné les estimations du fardeau fiscal imposé aux ménages dans diverses tranches de revenu et le "poids" ou la "valeur" que les gouvernements attachent au fardeau imposé à de tels groupes** » (p.7).
3. « Dans le présent rapport, nous mettons l'accent sur les pertes d'efficacité dues aux impôts qui peuvent être mesurées par le CMF, car c'est l'aspect le plus novateur de cet outil dans l'évaluation des réformes fiscales. **Néanmoins, nous sommes conscients de l'importance des effets de la répartition dans les réformes fiscales et nous aimerions souligner que les incidences de la répartition peuvent être incorporées dans les estimations du CMF** » (p.8).

Nos commentaires : Nous constatons que les auteurs n'accordent d'importance dans leur étude qu'aux effets des différents modes d'imposition sur le secteur privé. De leur aveu même (p.7 et p.8 - voir plus haut) il serait possible d'inclure dans l'étude une mesure du coût social de la perception des impôts et des taxes, mais que cela n'a pas été fait dans le cas présent. Cela nous semble une omission importante, de nature à fragiliser toutes les recommandations de la Commission. Il apparaît inconcevable qu'un gouvernement fonde une réforme fiscale sur les recommandations d'études qui sont arrivées à des conclusions sur la base d'analyses partielles, en l'occurrence, qui ne tiennent pas compte de l'effet de certains modes d'imposition sur les gens, leur niveau de vie et leur budget. L'étude n'estime pas non plus les coûts supplémentaires pour l'État engendrés par des gens qui auraient davantage recours aux services publics (santé, services sociaux) parce qu'ils ont plus de mal à couvrir leurs besoins essentiels. Les auteurs écrivent tout de même qu'« un impôt supporté principalement par les pauvres comporte un coût social élevé ».

À la lumière de ces affirmations sur la nature partielle de l'analyse qui a été faite dans cette étude, la preuve ne nous semble pas faite que les taxes à la consommation causent moins de distorsions globales, économiques et sociales. Il nous semble encore moins acquis qu'il faille réformer notre système fiscal en allant vers une diminution importante des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, et une augmentation des taxes et tarifs.

4. « Les études du coût marginal des fonds publics se rattachent à la littérature sur l'élasticité du revenu imposable. L'expression "revenu imposable" se réfère au revenu déclaré par le contribuable diminué des charges déductibles. Le revenu imposable (des particuliers ou des sociétés) peut changer à la suite de modifications du taux d'imposition du revenu, **soit en raison d'un déplacement de l'activité économique réelle ou des méthodes de planification fiscale ou encore d'évasion d'impôt sur le revenu** » (p.10).

Nos commentaires : Il nous apparaît que des sujets d'importance en ce qui a trait à la fiscalité québécoise n'ont pas été traités, ou trop rapidement survolés. Par exemple : ce qui a trait au recours aux paradis fiscaux, à la concurrence fiscale entre provinces et États. Pourtant, quand nous lisons, page 10 que « le revenu imposable (des particuliers ou des sociétés) peut changer à la suite de modifications du taux d'imposition du revenu, soit en raison d'un déplacement de l'activité économique réelle ou des méthodes de planification fiscale ou encore d'évasion d'impôt sur le revenu », c'est de ces sujets dont il est question, sans que la Commission n'y attache l'importance que l'enjeu mérite.

Dans son mémoire soumis en octobre 2014, dans le cadre des consultations de la présente Commission, le collectif Échec aux paradis fiscaux (ÉPF), dont nous faisons partie, écrivait :

« Les citoyennes et citoyens du Québec subissent d'au moins trois façons la réalité des paradis fiscaux. D'abord, par les fuites fiscales spectaculaires (l'évitement légal et l'illégale évasion) qui affectent le Québec chaque année. Ensuite, le gouvernement québécois tend à revoir à la baisse l'imposition des capitaux qui n'ont pas encore quitté le Québec pour des raisons d'"optimisation fiscale", pour reprendre une expression prude. Ces réductions d'impôts au profit du grand capital représentent également des pertes pour le Trésor public. Enfin, le gouvernement du Québec se trouve à emprunter à des instances qu'il n'impose plus pour boucler son budget, ce qui entraîne non seulement des pertes supplémentaires, mais une augmentation des coûts du service de la dette »⁸.

Juste pour l'évasion fiscale, c'est au moins 34 milliards de dollars de fonds dont l'imposition échapperait à Revenu Québec, selon une estimation très prudente rapportée dans le mémoire du collectif ÉPF. Nous suggérons à la Commission la relecture de ce mémoire qui lui a été soumis, et dont voici les recommandations :

- Poser un diagnostic indépendant et précis sur les pertes occasionnées par les paradis fiscaux pour le Trésor public.

⁸ DENEULT, RAYMOND, Ghislaine et Aline TREMBLAY. COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX. Les paradis fiscaux, un enjeu incontournable, octobre 2014, page 6, mémoire soumis dans le cadre de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. [En ligne] <http://www.echecparadisfiscaux.ca/wp-content/uploads/2014/10/M%C3%A9moire-CommissionFiscalit%C3%A9-FINAL.pdf> (page consultée le 31 août 2015).

- Considérer les stratégies visant à mettre sous pression le gouvernement fédéral dans la lutte qu'on peut attendre de lui contre le phénomène des paradis fiscaux et des législations de complaisance.
- Considérer des hausses d'impôt sur le revenu des entreprises et sur le capital des entreprises ainsi qu'une augmentation du taux maximal d'imposition des Québécois à revenus supérieurs.
- Considérer la possibilité d'adopter au Québec, à l'instar d'autres législations dans le monde, une réglementation d'ordre fiscal obligeant les institutions financières et les entreprises québécoises à déclarer leurs revenus « pays par pays », ainsi que la nature de leurs activités et le nombre d'employés qui se trouvent à travailler dans leurs différentes entités. Élaborer ces mécanismes dans l'optique d'une imposition sur la base des bilans consolidés des entreprises, les fonds placés dans les législations de complaisance étant imposés comme s'ils étaient placés au Québec.
- Définir une façon d'imposer les capitaux dans les circonstances où, indépendamment de l'intention des acteurs, des fonds se trouvent moins imposés après avoir circulé dans une série d'entités et de comptes étrangers que s'ils n'avaient pas quitté le pays.
- Financer massivement des services d'enquêtes en matière de fraude fiscale auprès des grands contribuables et détenteurs de capitaux, augmenter le nombre de vérificateurs à Revenu Québec et établir des règles claires de façon à garantir leur indépendance par rapport aux pouvoirs politiques⁹

En outre, le gouvernement aurait un rôle important à jouer auprès du gouvernement fédéral. En effet, il existe au moins 7 solutions que le gouvernement fédéral pourrait appliquer facilement, dès maintenant, pour rapatrier une bonne part des capitaux envolés dans les paradis fiscaux. Elles sont détaillées dans un rapport que le collectif ÉPF a publié en mai 2014, suite à une collaboration avec le professeur de droit fiscal André Lareau et rédigé par Alain Denault, Gabriel Monette et Alexandre Sheldon, *Paradis fiscaux : des solutions à notre portée*¹⁰. Voici ces solutions :

1. Modifier les régimes de divulgation volontaire pour y prévoir des pénalités aujourd'hui inexistantes en s'inspirant des programmes états-unis Offshore Voluntary Disclosure Initiative (OVDI) et Stream Line Program;
2. Participer aux accords multilatéraux d'échange automatique de renseignements fiscaux;
3. Retirer l'avantage fiscal prévu aux accords d'échange de renseignements fiscaux;
4. Revoir certaines conventions fiscales;

⁹ *Ibid*, page 11

¹⁰ COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX. *Paradis fiscaux : des solutions à notre portée*, mai 2014. [En ligne] <http://www.echecparadisfiscaux.ca/wp-content/uploads/2014/05/2014-05-07-Rapport-V-finale3.pdf> (page consultée le 31 août 2015).

5. Modifier la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu;
6. Supprimer les fiducies de revenu non imposable;
7. Joindre l'initiative Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Un travail conjoint des provinces pour forcer l'adoption de ces mesures au nom de la survie de leurs services publics devrait être entrepris dès maintenant, et le Québec pourrait en être le leader.

En somme, il ne s'agit pas juste d'attaquer la fraude fiscale des travailleurs autonomes et autres restaurateurs, mais de mettre l'évasion fiscale au centre des préoccupations gouvernementales en ce qui a trait à l'équilibre budgétaire. La Commission nous dira peut être que la réforme fiscale proposée est une façon de s'attaquer à cette évasion fiscale, en modifiant l'équilibre taxes-impôts-tarifs, mais nous croyons fermement qu'il y a d'autres moyens de corriger la situation, à l'instar des grandes organisations internationales (comme détaillé au chapitre 2).

5. « Du point de vue des travailleurs, un TIET (NDLR taux d'imposition effectif du travail) élevé, comme au Québec, pourrait encourager l'émigration vers les provinces où les impôts sont plus bas. Néanmoins, selon des données empiriques, **cette tendance n'a pas représenté un facteur important pour le Québec par le passé** » (p.39).

Nos commentaires : Non seulement cette tendance à la fuite des cerveaux (ou des entreprises) n'a pas représenté un facteur important pour le Québec dans le passé, malgré toutes les menaces en ce sens, mais le Québec demeure, année après année, dans le top des classements pour les meilleurs endroits au monde pour travailler ou investir.

Ainsi, en 2014, la firme KPMG écrivait, dans un communiqué : « Les résultats de cette année révèlent que le Canada est un emplacement de choix pour les sociétés qui souhaitent prendre de l'expansion. Premier parmi les pays parvenus à maturité, le Canada offre des éléments de coûts d'exploitation avantageux, un taux modéré d'imposition appliqué aux sociétés, ainsi que des crédits d'impôt et d'autres mesures d'incitation fiscale qui en font un pays abordable pour les entreprises. À cela s'ajoute l'excellente qualité de vie, ce qui fait du Canada une destination attrayante pour les organisations **et leurs employés**. »¹¹

Le Québec fait très bonne figure parmi les provinces canadiennes, la ville de Québec, par exemple, s'étant distinguée, toujours en 2014, « tant dans le secteur des services que dans celui de la fabrication avec des coûts inférieurs à la moyenne des villes américaines. Ainsi, pour une entreprise qui œuvre dans le secteur des services, l'avantage-coût est de 21,4 % alors qu'il se situe à 4,3 % pour le secteur manufacturier, plaçant respectivement Québec au 1er et 2e rang mondial parmi les villes de sa catégorie »¹².

¹¹ KPMG. *Le Canada premier au chapitre de la compétitivité des coûts*, Étude Choix concurrentiels 2014, Toronto, 26 mars 2014. [En ligne] http://www.choixconcurrentiels.com/media/pressrel_fr_canada_03262014.pdf (page consultée le 31 août 2015).

¹² QUÉBEC INTERNATIONAL. *Études Choix concurrentiels 2014 de KPMG : Québec se classe 1re au monde au chapitre de la compétitivité parmi les villes de sa catégorie*, 28 MARS 2014. [En ligne] <http://www.quebecinternational.ca/communiqués/2014/03/etudes-choix-concurrentiels-2014-de-kpmg-quebec-se->

La fuite des cerveaux au Québec n'est donc pas pour demain, au Québec, à la lumière de ces données et une réforme fiscale ne devrait pas justifier une baisse des impôts sur le revenu par la crainte de voir des travailleurs quitter la province.

6. « Chaque régime fiscal crée involontairement des stimulants pour les entreprises et les particuliers **qui modifient leurs activités économiques de façon à réduire ainsi leur charge fiscale**. Ces distorsions signifient en général que les ressources sont réaffectées à des fins moins productives. Néanmoins, toutes les formes d'imposition ne nuisent pas également à l'efficacité économique. Par conséquent, l'un des principes de base de la conception d'une politique fiscale est de percevoir des recettes fiscales de façon à réduire au minimum les pertes d'efficacité découlant de la taxation, tout en gardant à l'esprit la question de la répartition du fardeau fiscal dans diverses catégories de revenu » (p.45).

Nos commentaires : Quand nous lisons que les auteurs de l'étude, et le rapport de la Commission, s'inquiètent beaucoup de l'effet de l'impôt sur le revenu des sociétés sur la croissance économique, parce que cet impôt conduit « à une mauvaise affectation des ressources dans le secteur privé, d'où une diminution du rendement et des revenus réels », nous nous demandons si cette mauvaise affectation des ressources est le fait que 575 milliards de dollars dormaient, en 2011, dans les coffres des 150 plus grandes entreprises canadiennes¹³ ? Pourtant, suite aux importantes baisses d'impôt sur le revenu des sociétés, au fédéral, passé de 28 % à 15 % en 15 ans, l'impôt le plus bas des pays développés, nous aurions pu nous attendre à ce que la croissance économique canadienne fasse un bond de géant... Le phénomène de la surépargne au Québec, soit cette tendance lourde des entreprises à accumuler des actifs liquides alors que l'économie croît, a fait l'objet d'une étude récente de l'IRIS. On peut y lire, notamment : « Nous pouvons en conclure, tant à partir de nos données que de celles de l'étude de Stanford, que si les sources de revenus qui ont nourri cette accumulation proviennent d'un taux de profit avant impôts demeuré stable à environ 9 %, ce sont les baisses d'impôts consenties aux entreprises pendant les années 1990 et surtout à la fin des années 2000 qui ont augmenté significativement le flux de revenus sources d'épargne. Alors qu'elles devaient avoir un impact en stimulant l'investissement, elles ont plutôt stimulé la surépargne. Ceci est vrai pour le Canada, et encore plus pour le Québec, où l'investissement des entreprises non financières a baissé pendant la période d'explosion de l'épargne. »¹⁴ L'auteur montre bien que c'est avant la crise financière de 2008 que l'accélération de l'accumulation d'actifs a eu lieu¹⁵.

[classe-1re-au-monde-au-chapitre-de-la-competitivite-parmi-les-villes-de-sa-categorie/#sthash.tGjSeqw5.dpuf](#) (page consultée le 31 août 2015).

¹³ BUZZETI, Hélène. « Étude du Congrès du travail du Canada 575 milliards dorment dans les coffres des entreprises », in *Le Devoir*, 30 janvier 2013. [En ligne] <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/369618/575-milliards-dorment-dans-les-coffres-des-entreprises> (page consultée le 31 août 2015). Voir aussi cette étude du Centre canadien de politiques alternatives, Jim Stanford, 2011, *Les réductions de l'impôt sur le revenu des sociétés sont inefficaces sur le plan économique*, <https://www.policyalternatives.ca/newsroom/news-releases/les-reductions-de-limpot-sur-le-revenu-des-societes-sont-inefficaces-sur-le-> (page consultée le 31 août 2015).

¹⁴ PINEAULT, Eric. Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada, IRIS, janvier 2015, page 13. [En ligne] http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Note-Sur_C3_A9pargne-WEB.pdf (page consultée le 2 septembre 2015).

¹⁵ Ibid, graphique 1, pages 2-3.

Les taxes à la consommation : un impôt régressif

7. « Notre recommandation de mettre davantage l'accent sur les taxes de vente est conforme aux conseils donnés par de nombreux universitaires et commentateurs au fil des années. Néanmoins, les gouvernements semblent réticents à adopter une telle politique fiscale, car les taxes de vente sont souvent perçues comme étant régressives. Manifestement, les effets néfastes possibles des taxes de vente provinciales sur la répartition constituent une préoccupation légitime des décideurs. Cependant de telles craintes peuvent être surmontées par l'adoption de certaines mesures qui protègent les groupes vulnérables, notamment les personnes âgées à faible revenu » (p.20).

Nos commentaires : les taxes de vente seraient souvent perçues comme étant régressives? Perçues? Il est pourtant de notoriété académique que les taxes à la consommation SONT régressives. Dans leur étude *La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée ?*¹⁶, Mme St-Cerny et M. Godbout (président de la présente Commission) expliquaient, en 2011, que les impôts fonciers, les impôts sur le profit des sociétés et les taxes sur les biens (impôts indirects, droits douaniers, droits et taxes d'accise, immatriculation et permis, etc.) ont une « incidence » régressive (ne varient pas en fonction du revenu et donc affectent plus durement les ménages à faible et moyen revenus) alors que les impôts sur le revenu et les taxes de sécurité sociale ont une incidence progressive. Ils affirment aussi qu'il va de soi que la « progressivité est plus grande dans l'application des impôts sur le revenu au Québec » (p.30).

C'est ce qui nous semble communément admis, comme définitions.

Heureusement, les auteurs semblent admettre par la suite que le caractère régressif des taxes à la consommation est plus qu'une perception et qu'il est légitime que les décideurs s'en préoccupent.

Nous aimerions que les décideurs s'en préoccupent non pas en les augmentant, mais bien plutôt en les modulant, comme le font la plupart des pays européens. À l'instar de ce que propose la solution 5 de la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics, dans son document 10 milliards\$ de solutions¹⁷.

Mais Mme St-Cerny et M. Godbout posent dans leur étude susmentionnée les pierres de ce qui deviendra une des recommandations du présent rapport de la Commission en proposant que, bien que les taxes soient régressives lorsque comparées en fonction du revenu, elles deviendraient « proportionnelles ou progressives » lorsque fonction des dépenses totales de consommation.

Comment est-ce possible? Les auteurs l'expliquent ainsi (p.30) : en 2008, le quintile inférieur payait 398 \$ de TPS/TVQ et le quintile supérieur 6704 \$. Les 20 % de ménages au revenu inférieur assument 2,6 % des taxes nettes payées alors que le 20 % supérieur = 44 %. Au final,

¹⁶ GODBOUT, Luc et Suzie ST-CERNY. La perception du caractère régressif des taxes à la consommation au Québec est-elle fondée?, 18 mars 2011. Disponible sur le site de la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, Université de Sherbrooke. [En ligne] http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Taxes_a_la_consommation/Taxes-consommation-Final.pdf (page consultée le 31 août 2015).

¹⁷ COALITION OPPOSEE A LA TARIFICATION ET A LA PRIVATISATION DES SERVICES PUBLICS. 10 milliards\$ de solutions, nous avons les moyens de faire autrement, 2015. [En ligne] <http://nonauxhausse.org/outils/alternatives-fiscales-justes-et-equitables-pour-les-finances-publiques/> (page consultée le 31 août 2015).

les deux quintiles supérieurs assument 70 % du total des taxes nettes payées. Selon eux, ces données viennent infirmer la position voulant que les ménages à faible revenu consacrent une part plus importante de leurs revenus aux taxes à la consommation que les ménages à revenu élevé. En effet, raisonnent-ils, grâce aux crédits TPS-TVQ et aux biens exemptés, le quintile inférieur consacrerait 2,5 % de son revenu net pour le paiement des taxes, et le quintile supérieur, 6,7 %.

Les ménages plus fortunés consomment plus que les ménages à faible revenu, donc ils se retrouvent à payer plus de taxes à la consommation : logique. Mais pas suffisant pour conclure à la progressivité de celles-ci. Même les auteurs l'admettent en concluant que ce sont les crédits TPS/TVQ et les biens exemptés qui font la différence et permettent de rendre plus progressive une mesure (taxer la consommation) qui ne l'est pas à la base. Nous en retenons deux choses : 1) les taxes à la consommation sont régressives et 2) ce sont les mesures qui accompagnent une taxe sur la valeur ajoutée qui permettent d'adoucir ses effets sur le revenu des moins fortunés. Nous rappelons que l'impôt sur le revenu est progressif en soi, sans avoir à ajouter une panoplie de mesures compensatoires pour adoucir ses effets.

En conséquence, nous continuons de croire que, comme les ménages à faible revenu dépensent déjà plus que leur revenu disponible¹⁸, toute hausse de taxe qui ne serait pas compensée par une hausse égale de revenu (par le travail ou des mesures compensatoires) viendrait augmenter l'endettement des ménages, qui est déjà préoccupant au Québec. Comme les revenus de travail stagnent depuis des années au Québec, nous ne pouvons qu'entrevoir une hausse de l'endettement comme conséquence immédiate à toute hausse de taxes ou de tarifs.

Les auteurs tentent aussi de comparer les taux de taxes sur la valeur ajoutée au Québec et ailleurs, pour arguer du fait que nous devrions augmenter la nôtre. Ainsi, le taux actuel de la TVQ est de 9,975 %. Le taux combiné, avec la TPS, s'établit à 14,975 %. Le rapport de la Commission informe que ce taux combiné est inférieur au taux appliqué dans la plupart des pays de l'OCDE (p.132, volume 2). Dans 21 des 34 pays de l'OCDE, la taxe sur la valeur ajoutée est de 20 % ou plus. Nous n'y voyons pas d'argument significatif permettant de faire pencher la balance en faveur d'une augmentation de taxe au Québec. Ces données sur les taux prévalant dans les autres pays de l'OCDE sont à mettre en relation avec le revenu des habitants de ces pays, la qualité des services publics qui y sont offerts, ainsi qu'avec le portrait fiscal global, pour qu'elles aient valeur d'argument en faveur d'une telle hausse. Par exemple, quelle proportion du revenu représentent les taxes à la consommation dans ces pays? Nous n'avons pas vu cette analyse dans le rapport de la Commission.

¹⁸ Op.cit. note 6, page 41.

4. Deux de nos solutions retenues par la Commission

4.1 Augmenter le nombre de paliers d'imposition

Nous portons, avec la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics, l'idée de multiplier le nombre de paliers d'imposition, depuis 2010, pour les mêmes raisons que celles mises de l'avant par la Commission, soit « afin d'accroître la progressivité du régime » (sommaire p.23). Nous nous réjouissons donc de voir recommandée une des solutions fiscales que nous mettons de l'avant depuis plusieurs années.

Le nouveau barème d'imposition des particuliers proposé par la Commission représente un allègement fiscal de 3,4 milliards de dollars, en passant de 4 à 9 paliers d'imposition. Les premières tranches de revenu seraient imposées à 13 %, et les dernières à 25,75 % :

Nouveau barème d'imposition des particuliers proposé (taux marginaux d'imposition)

Barème actuel (sans la contribution santé)		Barème proposé	
Moins de 41 935 \$:	16 %	Moins de 18 000 \$:	13 %
		18 000 \$ à 30 000 \$:	14 %
		30 000 \$ à 40 000 \$:	16 %
41 935 \$ à 83 865 \$:	20 %	40 000 \$ à 55 000 \$:	18 %
		55 000 \$ à 75 000 \$:	20 %
83 865 \$ à 102 040 \$:	24 %	75 000 \$ à 85 000 \$:	22 %
102 040 \$ ou plus :	25,75 %	85 000 \$ à 120 000 \$:	24 %
		120 000 \$ à 150 000 \$:	25 %
		150 000 \$ ou plus :	25,75 %

Quelques remarques sur cette recommandation :

- Nous remarquons que la Commission a tenu compte du taux effectif marginal d'imposition (TEMI) pour les plus faibles revenus, en imposant des taux de 13 % à 16 % pour les tranches de revenus les plus vulnérables à la problématique du TEMI.
- Cependant, nous remarquons aussi que ce serait dorénavant à partir d'un revenu de 150 000 \$ et plus que le taux le plus élevé (25,75 %) serait appliqué, contrairement à 102 040 \$ actuellement. On vient donc réduire l'impôt à payer des plus fortunés.

La proposition que nous mettons de l'avant avec la Coalition permet elle aussi une baisse d'impôt, mais pour 94 % des contribuables, soit pour toute personne ayant un revenu imposable de moins de 100 000 \$, et ce, avec 11 paliers et des taux variant entre 15 % et 38 %. Cette proposition permet d'aller chercher 1 milliard \$ pour les finances publiques, tout en représentant un allègement fiscal pour la classe moyenne. En voici les détails :

Paliers	Taux
0 \$ - 24 999 \$	15 %
25 000 \$ 34 999 \$	16 %
35 000 \$ 39 999 \$	17 %
40 000 \$ 49 999 \$	18 %
50 000 \$ 59 999 \$	20 %
60 000 \$ 69 999 \$	22 %
70 000 \$ 99 999 \$	26 %
100 000 \$ 149 999 \$	32 %
150 000 \$ 199 999 \$	34 %
200 000 \$ 249 999 \$	36 %
250 000 \$ et plus	38 %

Cette proposition atténue la problématique du TEMI pour les 30 000 \$-40 000 \$, mais ne l'annule pas, il est vrai. Nous postulons que cela doit être fait soit en augmentant le revenu à partir duquel les prestations sociales commencent à diminuer ou soit en réduisant le taux de récupération des programmes sociaux (comme celui de la Prime au travail, du Soutien aux enfants ou du Crédit à la solidarité, par exemple). C'est pourquoi la mesure que la Commission a appelée Bouclier fiscal est intéressante, quoiqu'insuffisante, nous y reviendrons.

Nous réitérons qu'une réforme fiscale devrait viser à en accroître la progressivité tout en allant chercher plus de revenus de l'État afin de mieux financer nos services publics. C'est ce que permettrait, entre autres, l'augmentation du nombre de paliers d'imposition telle que proposée par la Coalition opposée à la tarification et à la privatisation des services publics.

4.2 Réflexion sur l'imposition du gain en capital

La Commission recommande la révision globale de l'imposition des gains en capital, dans le but de « traiter plus équitablement les gains en capital, comparativement aux autres sources de revenus » (p.65, volume 2). La Commission propose « l'élimination de l'inclusion partielle des gains en capital et son remplacement par la prise en compte du gain en capital réel, soit le gain en capital tenant compte de l'inflation. Le gain en capital serait ainsi imposé normalement, comme n'importe quel autre revenu. » (p.66, volume 2).

Ainsi, pour les gains en capital réalisés par la vente d'un bien détenu **moins d'un an**, le gain en capital serait imposé à 100 %, comme n'importe quel autre revenu.

Pour les biens détenus plus d'un an, le gain en capital réalisé serait ajusté pour tenir compte de l'inflation et imposé selon le nombre d'années de détention du bien et du taux d'inflation applicable durant ces années.

Nous approuvons cette démarche, que nous proposons aussi dans le document 10 milliards \$ de solutions, de la Coalition. Il nous apparaît en effet inéquitable que les revenus du travail et les revenus de capital ne soient pas imposés de la même façon. Quant à l'intention de tenir compte de l'inflation, nous n'y voyons pas objection.

En ce qui concerne la non-imposition du gain en capital sur une résidence principale, nous approuvons le fait que la Commission désire maintenir cette exemption. Nous voyons aussi d'un bon œil la recommandation visant à exclure les gains « découlant de comportements

spéculatifs », en supposant que cela pourra contribuer à freiner la hausse des prix de l'immobilier, source d'endettement des ménages et cause majeure de la diminution de l'offre de logements locatifs dans les dernières années.

Plus spécifiquement, la Commission propose :

*« - de resserrer les règles, afin de détecter les cas de spéculation, notamment par une définition explicite du concept même de spéculation;
- de limiter la non-imposition à un gain en capital cumulé à vie de 1 million de dollars indexé. »
(p.68, volume 2).*

Nous suivrons les travaux visant à définir ce qui constituera un comportement spéculatif pour le gouvernement, advenant l'adoption de cette recommandation.

5. Bouclier fiscal : pour un an seulement

La Commission propose la création d'un bouclier fiscal, afin de réduire le taux marginal d'imposition lié à un accroissement annuel de revenu. L'idée est d'accorder une réduction de 50 % de la hausse des revenus de travail, pour un maximum de 5000 \$ par ménage (applicable sur le revenu net), servant au calcul de la prime au travail, du crédit pour solidarité et du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants. La mesure aurait un coût de 90 millions de dollars.

La problématique de la « trappe à la pauvreté » nous préoccupe aussi beaucoup et il est heureux que la Commission se soit penchée sur le sujet. Ainsi, nous saluons l'initiative permettant « aux ménages qui réussissent à augmenter leur revenu de travail de se protéger contre une forte hausse de leur fardeau fiscal en limitant la perte de leurs crédits d'impôt remboursables réductibles selon le revenu ». (p.130, volume 1). La Commission estime à 790 000 le nombre de ménages qui seraient touchés, pour des revenus familiaux inférieurs à 75 000 \$.

Le gouvernement a d'ailleurs déjà donné suite à cette recommandation, dans son dernier budget. Nous notons cependant que le gouvernement a choisi de n'appliquer ce bouclier fiscal que pour la prime au travail et le crédit d'impôt pour la solidarité, en excluant le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants.

Deux bémols, toutefois :

- **Durée d'application** : le bouclier fiscal pourra s'appliquer, selon la Commission et tel qu'adopté par le gouvernement, « chaque année sur la croissance du revenu de travail par rapport à l'année précédente ». C'est donc dire que l'année suivant l'augmentation de revenu, le ménage ne profitera plus du bouclier fiscal, si son revenu n'a pas de nouveau augmenté. Nous nous interrogeons sur l'efficacité de cette mesure, dans ce cas : l'application du bouclier fiscal sur deux ou trois ans nous aurait semblé une meilleure façon d'aider les ménages qui réussissent à augmenter leur revenu de travail à persévérer en ce sens. Il faut rappeler que ce sont les ménages à plus faible revenu qui ont souvent le TEMI le plus élevé, et non pas les ménages les plus riches pour qui on tente souvent de maintenir le TEMI à un maximum de 50 %.

- **Montant retourné aux ménages** : parlant de pourcentage de TEMI, en étudiant les exemples donnés par la Commission, et en les transposant en dollars (ce que la Commission ne fait étrangement pas), nous remarquons que pour une hausse de revenu de travail de 1000 \$, ce sont 180 \$ de plus qu'un ménage avec un revenu familial de 41 000 \$ pourrait garder dans ses poches avec l'application du bouclier fiscal (qui ferait passer le TEMI de 61,3 % à 43 %), par rapport à la situation actuelle. Cela ne nous semble pas un montant de nature à compenser adéquatement ces ménages contre la perte de plus de 610 \$ (avant bouclier fiscal) ou 430 \$ (après bouclier fiscal) en prestations sociales (prime au travail et crédit d'impôt pour solidarité).

6. Les tarifs d'électricité

La Commission propose deux recommandations concernant les tarifs d'électricité du secteur résidentiel soit :

« (...) un recours supplémentaire à la tarification, soit une augmentation du prix de l'électricité patrimoniale, dégageant 500 millions de dollars »¹⁹.

« La commission recommande l'imposition d'une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour. Cette mesure permettrait de dégager annuellement 82 millions de dollars »²⁰.

Union des consommateurs s'oppose fermement à ces deux recommandations de la commission. En premier lieu, nous ferons le point sur le contexte tarifaire actuel, et sur quelques indicateurs économiques traduisant la capacité des ménages québécois à acquitter leur facture d'électricité. Par la suite, les recommandations de la Commission seront examinées en détail.

6.1 L'électricité, service essentiel

Le Québec est l'une des rares juridictions au monde dans laquelle la vaste majorité des ménages chauffent leurs habitations à l'électricité, alors que le climat est aussi rigoureux. Les ménages québécois consomment donc des quantités importantes d'électricité pour faire face aux hivers froids. À elle seule, la charge de chauffage représente environ 60 % de la facture annuelle d'électricité d'un ménage type. Cette consommation due aux températures froides ne se retrouve pas dans la plupart des autres juridictions nord-américaines. L'hiver est plus clément à Washington, Miami ou New York qu'à Montréal ou à Québec.

Rappelons également qu'Hydro-Québec a encouragé l'utilisation de l'électricité pour chauffer les maisons en utilisant une structure tarifaire dégressive (plus on consomme moins ça coûte cher) jusqu'à la fin des années 70.

Ce sont les ménages à budget modeste qui peinent le plus à faire face aux coûts croissants de l'électricité. En effet, la part des revenus consacrée à la facture d'électricité décroît lorsque le revenu croît. C'est pourquoi l'utilisation des tarifs de l'électricité à des fins de taxation est dite « régressive », par opposition à l'impôt sur le revenu qui est « progressif », car le taux d'imposition augmente avec le revenu.

Le Tableau 1, tiré de documents déposés par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie²¹, illustre l'aspect régressif de la tarification de l'électricité. On note que la dépense associée au paiement de la facture s'approche de 10 % pour les ménages les moins riches, alors qu'elle est de moins de 2 % pour les ménages les plus fortunés.

¹⁹ Recommandation 20.

²⁰ Recommandation 50.

²¹ HYDRO-QUEBEC DISTRIBUTION. *Stratégie clientèle à faible revenu*, Dossier R-3644, pièce HQD-14, Document 2, page 8. [En ligne] http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3644-07/Requete3644/B-1_HQD-14Doc2_3644_3aout07.pdf (page consultée le 2 septembre 2015).

Ensemble des ménages ayant une facture d'électricité (source principale = électricité)					
Revenu familial brut	N (pondéré)	Nombre moyen de personnes par ménage	% des revenus consacré à la facture d'élect.	Facture annuelle moy. d'élect. (\$) (incluant taxes)	Consommation annuelle moyenne (kWh)
Moins de 10 000 \$	206	1,8	9,9	994	13 228
10 000 \$ à 19 999 \$	528	1,7	6,6	997	13 302
20 000 \$ à 29 999 \$	612	2,1	4,7	1 179	15 993
30 000 \$ à 39 999 \$	619	2,3	3,6	1 275	17 445
40 000 \$ à 59 999 \$	913	2,5	2,8	1 422	19 533
60 000 \$ à 79 999 \$	639	2,8	2,3	1 617	22 400
80 000 \$ à 99 999 \$	419	3,1	1,9	1 718	23 773
100 000 \$ à 119 999 \$	280	3,1	1,7	1 842	25 542
120 000 \$ et plus	312	3,3	1,9	2 253	31 357
Revenu moyen : 53 722 \$	4 529	2,5	3,7	1 438	19 738
Refus / Ne répond pas	1 182	2,5	n/a	1 480	20 329
Ensemble des répondants	5 711	2,5	n/a	1 447	19 861

C'est pourquoi le service d'électricité est depuis longtemps considéré comme un service essentiel au Québec. Dans cette perspective, la mission première d'Hydro-Québec était de « fournir l'énergie [...] aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière »²². Plus récemment, les Plans stratégiques d'Hydro-Québec invoquent le caractère essentiel du service qu'elle fournit :

« Reconnaissant que le service électrique est essentiel pour tous les ménages québécois, Hydro-Québec Distribution est préoccupée par les difficultés auxquelles font face les clients les plus démunis pour acquitter leur facture »²³.

« Reconnaissant que l'électricité est un service essentiel, Hydro-Québec Distribution ne prive pas d'électricité en période hivernale ses clients résidentiels pour des raisons de non-paiement »²⁴.

Parmi les clientèles les plus vulnérables, notons les familles, dont un ou les parents restent à la maison avec les enfants, et les aînés. Dans les deux cas, on habite et chauffe la demeure toute la journée et la facture d'électricité s'en ressent.

Historiquement, les ménages moins bien nantis sont ceux étant le plus durement touchés par la tarification excessive de l'électricité. Fait nouveau : ils ne sont plus seuls.

6.2 Hausses de tarifs galopantes : la classe moyenne maintenant touchée

Depuis quelques années, la classe moyenne est lourdement touchée par des hausses de tarifs galopantes²⁵. En effet, les hausses de tarifs accordées par la Régie lors des trois dernières années se cumulent à près de 10 %²⁶ alors que l'inflation a été de 3,4 %²⁷ au cours de la

²² Cité dans : *Adoption de la Loi 17 permettant la création de la Commission hydroélectrique de Québec, Bilan du siècle*, Université de Sherbrooke. [En ligne] <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/21579.html> (page consultée le 2 septembre 2015).

²³ Hydro-Québec, Plan stratégique 2002-2006.

²⁴ Hydro-Québec, Plan stratégique 2006-2010.

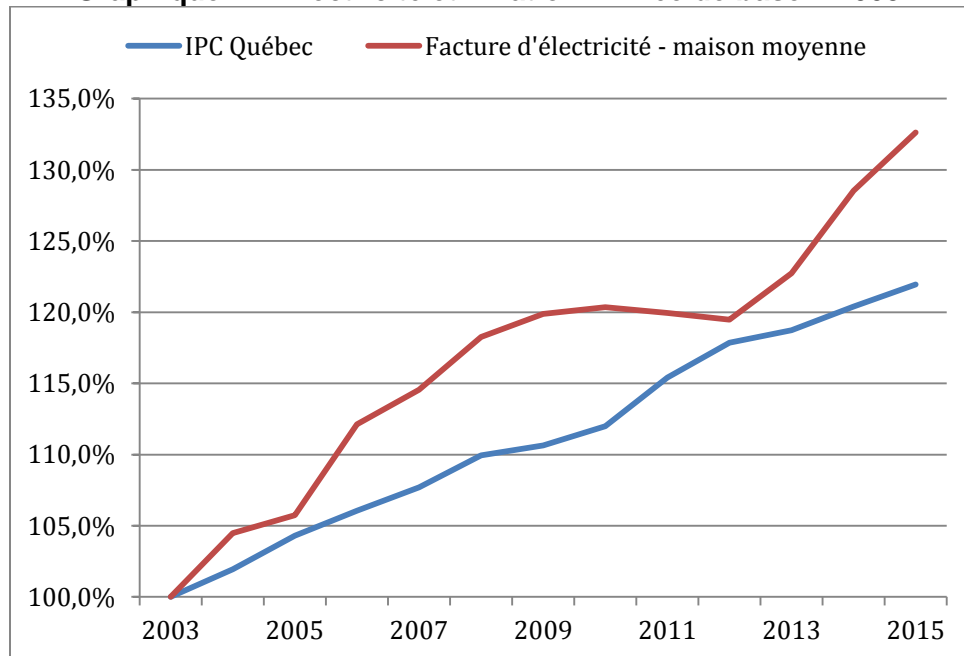
²⁵ **Demande de hausse tarifaire : Hydro-Québec cible la classe moyenne**, Pierre Couture, Le Soleil, 27 août 2013. [En ligne] : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/actualite-economique/201308/26/01-4683409-demande-de-hausse-tarifaire-hydro-quebec-cible-la-classe-moyenne.php> (page consultée le 2 septembre 2015).

²⁶ Soit 2,4 % en 2013, 4,3 % en 2014, 2,9 % en 2015 pour un total de 9,6 %, sans compter que pour l'année 2015, la Régie de l'énergie a différé une partie de la hausse de tarif, sans quoi elle aurait atteint 5,0 %. Voir :

même période. Pire, les ménages qui chauffent à l'électricité sont plus sévèrement frappés en raison de la tarification à deux paliers d'Hydro-Québec qui cherche expressément à faire payer ceux qui consomment « trop » en hiver. Ainsi depuis plusieurs années, Hydro-Québec a demandé des hausses tarifaires plus importantes sur le deuxième palier que l'on atteint en consommant plus de 30 kilowattheures par jour, ce qui est normalement fait en l'hiver en raison des besoins de chauffe.

On peut voir sur le Graphique 1, la progression de la facture d'électricité d'une maison moyenne (un bungalow de 1700 pieds carrés), et celle de l'indice des prix à la consommation pour le Québec depuis 2003. La facture d'électricité (avant taxes) d'une telle habitation a progressé de 33 % depuis 2003, alors que l'inflation sur la même période fut de 22 %.

Graphique 1²⁸. Électricité et inflation. Année de base = 2003.



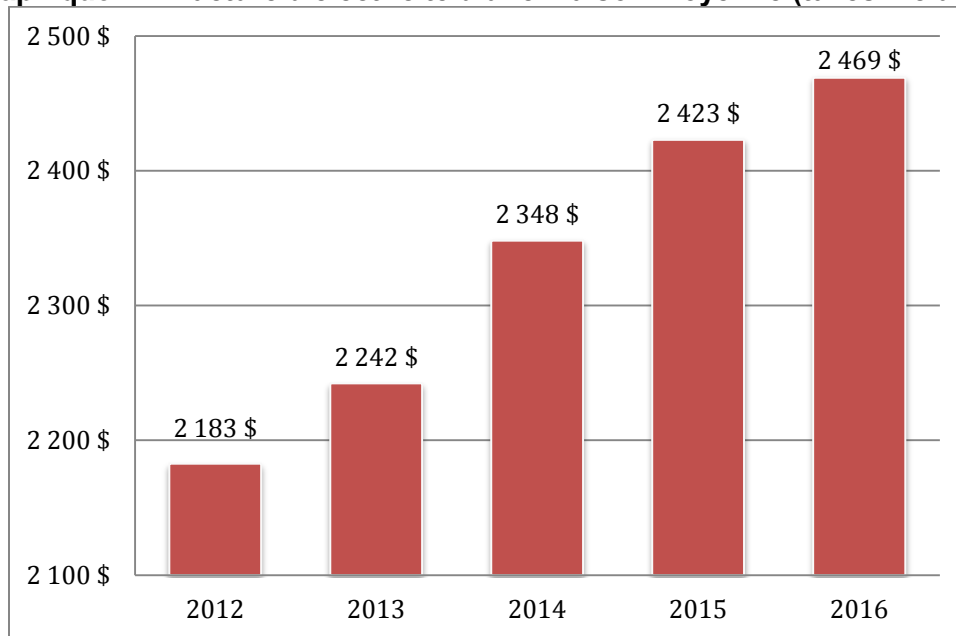
Le Graphique 2, présente l'évolution de la facture d'électricité de cette même maison moyenne depuis 2012, en incorporant la demande d'Hydro-Québec pour l'année 2016 de 1,9 %, telle que soumise à la Régie de l'énergie le mois dernier. En l'espace de 4 ans, ce ménage aura vu sa facture annuelle augmenter de 286 \$. Ce à quoi nous pouvons ajouter que les deux derniers hivers particulièrement froids ont pu ajouter au moins 115 \$ annuellement à ces montants²⁹, pour un grand total de 400 \$.

<http://uniondesconsommateurs.ca/2015/hausse-des-tarifs-deelectricite-payez-maintenant-payez-plus-tard/> (page consultée le 2 septembre 2015).

²⁷ Voir : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/chap11.pdf>

²⁸ Sources des données. IPC – Statistiques Canada. **Tarifs d'électricité – Grilles tarifaires 2004-2015**, Hydro-Québec. Calculs d'UC basés sur un bungalow de 1700 pieds carrés.

²⁹ **Électricité : l'hiver glacial coûtera cher aux Québécois**, Michel Corbeil, Le Soleil, 5 mai 2015. [En ligne] : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/consommation/201505/04/01-4866876-electricite-lhiver-glacial-couter-cher-aux-quebecois.php> . Soit le 100 \$ annoncé plus les deux taxes à 15 %.

Graphique 2³⁰. Facture d'électricité d'une maison moyenne (taxes incluses)

Dans ces circonstances, nul ne peut s'étonner que les mauvaises créances d'Hydro-Québec atteignent désormais des niveaux inédits dans le secteur résidentiel. Il est maintenant prévu qu'en 2015 les impayés des ménages québécois totaliseront près de 100 M\$³¹.

De l'aveu même de la société d'État, cette hausse des mauvaises créances pour l'année 2015 « s'explique par l'effet des températures froides de l'hiver 2013-14 ainsi que par la hausse tarifaire accordée pour l'année 2014 »³².

6.3 Les Québécois ne peuvent plus payer

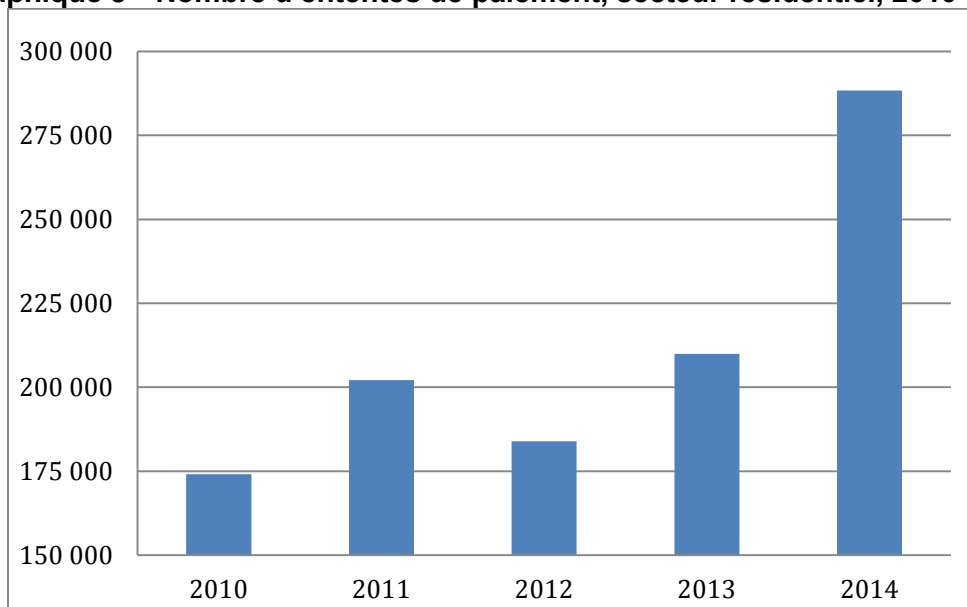
Malheureusement, le fardeau que constitue le paiement de la facture d'électricité s'est passablement alourdi au cours des dernières années³³, malgré les efforts d'Hydro-Québec qui a pris en 2014 un nombre record de 288 000 ententes de paiement avec ses clients en proie à des difficultés financières.

³⁰ Sources des données : **Grilles tarifaires 2012-2015**, Hydro-Québec, et requête R-3933-2015 pour la hausse demandée en 2016.

³¹ **Hydro-Québec prévoit perdre 100 M \$**, Pierre Couture, Journal de Québec, 17 août 2015. [En ligne] : <http://www.journaldequebec.com/2015/08/17/hydro-quebec-prevoit-perdre-100-m>

³² **Coûts de distribution et services à la clientèle – Charges d'exploitation**, Pièces B-0023, Hydro-Québec Distribution, dossier R-3905-2014, page 15. [En ligne] : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPrj/R-3905-2014-B-0023-Demande-Piece-2014_08_01.pdf

³³ **Les Québécois n'arrivent plus à payer leur électricité**, Michel Morin, TVA Nouvelles, 6 mai 2015. [En ligne] : <http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/national/archives/2015/05/20150506-182114.html>

Graphique 3³⁴ Nombre d'ententes de paiement, secteur résidentiel, 2010-2014

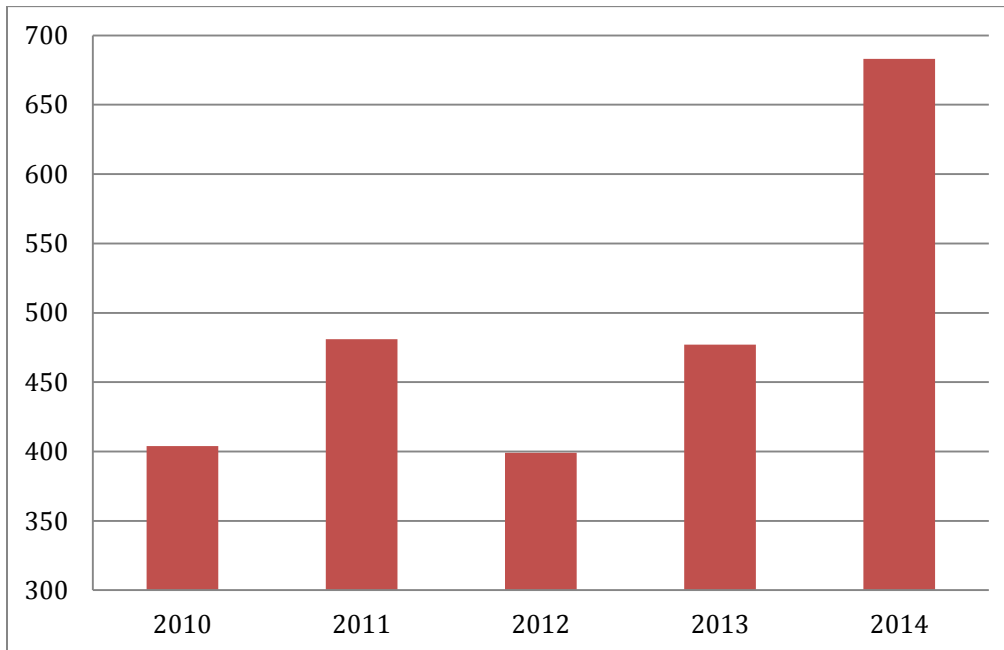
Le montant brut de ces ententes approche les 700 M\$, en augmentation de 45 % par rapport à l'année précédente. Puisqu'un ménage comporte en moyenne 2,3 personnes, ce sont plus de 600 000 personnes qui sont touchées directement ou indirectement par des difficultés liées au paiement de la facture d'électricité, soit un nombre comparable au nombre d'habitants de la ville de Québec.

Les débranchements, ultime recours d'Hydro-Québec afin de faire fléchir les insolvable, atteignent désormais de nouveaux sommets³⁵. De plus, il est de l'avis des consultantes budgétaires des ACEF que les critères de recouvrement d'Hydro-Québec se sont durcis depuis quelques mois. Nous voyons désormais des personnes interrompues avec des dettes de 600 \$ ou 900 \$, alors même que nous sortons d'un hiver très froid. Ceci est couplé avec une réduction des possibilités d'étalement de la dette pour les ménages qui ne se qualifient pas aux ententes de paiement pour les faibles revenus. Ainsi, les ménages à budget modeste qui travaillent dur, mais peinent à boucler leur budget à la fin du mois, font les frais des hausses de tarifs répétées et de la facilité avec laquelle Hydro-Québec peut interrompre le service depuis l'arrivée des compteurs intelligents. En effet, outre la lecture de la consommation à distance, la seule nouvelle fonctionnalité offerte par ces compteurs est celle permettant le débranchement des clients à distance.

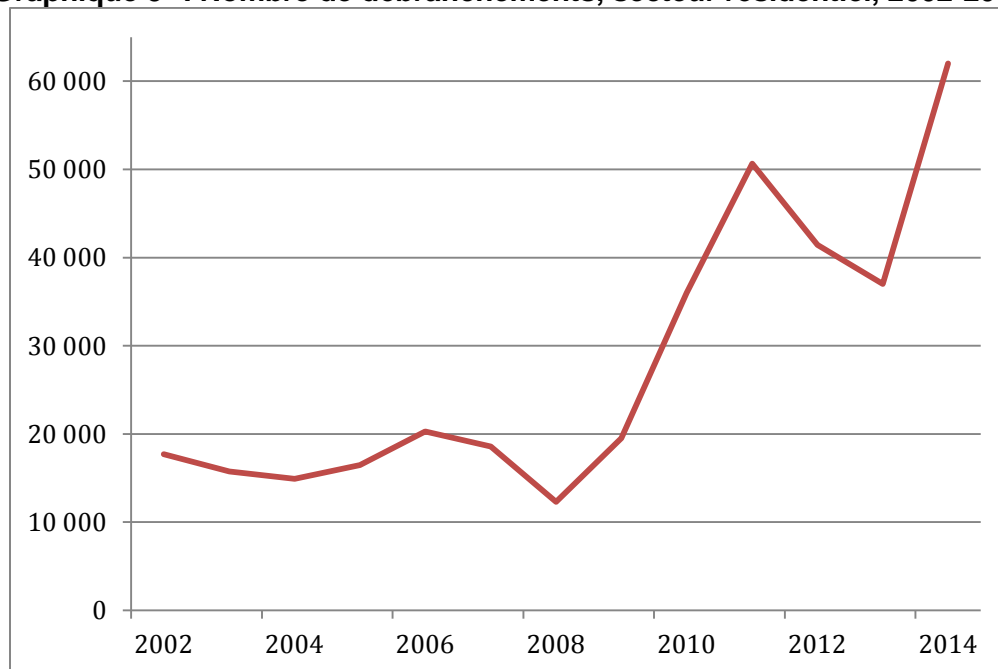
³⁴ Sources des données : **Rapports sur le développement durable**, 2010-2014, Hydro-Québec : <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/documents-entreprise/rapport-developpement-durable.html>

³⁵ **51 000 clients débranchés et ça continue... Record de clients débranchés**, Michel Morin, Journal de Montréal, 12 novembre 2014. [En ligne] : <http://www.journaldemontreal.com/2014/11/12/record-de-clients-debranchés>

Graphique 4³⁶. Montant brut des ententes de paiement (M\$), secteur résidentiel, 2010-2014



Graphique 5³⁷. Nombre de débranchements, secteur résidentiel, 2002-2014



³⁶ Sources des données : **Rapports sur le développement durable**, 2010-2014, Hydro-Québec : <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/documents-entreprise/rapport-developpement-durable.html>

³⁷ Sources des données : **Bilan des dossiers d'ententes de paiement**, 2006-2014, Hydro-Québec : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/Suivi_HQD_D-2001-259_D-2002-261.html

6.4 Imposition d'une taxe à la surconsommation d'électricité dans le secteur domestique³⁸

La Commission amorce sa réflexion avec le constat suivant :

« La fiscalité appliquée au Québec est plus lourde que celle appliquée par les principaux partenaires nord-américains du Québec pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés, les taxes à la consommation, les taxes sur la masse salariale et les impôts sur le patrimoine. La tarification de l'électricité est le seul domaine important où les prélèvements effectués au Québec sont moins élevés que dans les juridictions voisines »³⁹

Il n'est déjà pas anodin que la Commission considère les tarifs d'électricité comme un instrument fiscal. En mettant de côté le fait que les tarifs d'électricité sont d'abord et avant tout le prix d'un service essentiel, et en ne les considérant qu'en tant qu'outil de taxation ou de tarification au même type que l'impôt sur le revenu ou une taxe sur la masse salariale, la Commission donne déjà le ton de son rapport et indique le peu de cas qu'elle porte aux conséquences concrètes qui suivraient inmanquablement à l'adoption de ses recommandations.

Sans expliquer d'où provient le postulat qu'il y aurait « surconsommation » d'électricité dans le secteur domestique au Québec, la Commission y va de la recommandation d'imposer une taxe sur ce comportement délétère, le tout dans une soi-disant perspective de développement durable. Il aurait peut-être été opportun d'expliquer en quoi les ménages québécois « surconsomment » l'électricité, alors qu'il n'y a aucune mesure dans le rapport de la commission afin de restreindre l'utilisation de l'électricité à des fins industrielles, notamment dans les industries énergivores que sont les secteurs de l'aluminium et des pâtes et papiers. Rappelons au passage que le secteur de l'aluminium consomme environ 22 TWh par année⁴⁰, et qu'à elles seules, les subventions accordées aux alumineries coûtent annuellement plusieurs centaines de millions à la société québécoise⁴¹.

La recommandation est formulée ainsi :

« La Commission recommande l'imposition d'une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour »⁴²

Nous comprenons donc que la Commission considère comme de la « surconsommation », une consommation d'électricité excédant 80 kilowattheures par

³⁸ Vol. 2, page 169.

³⁹ Vol. 1, page 17.

⁴⁰ **Prévision des ventes d'électricité par secteur de consommation**, État d'avancement 2014 du Plan d'approvisionnement 2014-2023, Hydro-Québec Distribution, 3 novembre 2014, page 8, Tableau 2-1. [En ligne] : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2014-205_PlanAppro2014-2023/HQD_EtatAvancement_03nov2014.pdf

⁴¹ Voir notamment : **Les subventions aux alumineries : des bénéfiques qui ne sont pas à la hauteur**, Bélanger G., Bernard J.-T., Institut économique de Montréal, avril 2007. [En ligne] : http://www.iedm.org/files/avril07_fr.pdf

⁴² Vol. 2, page 169.

jour. Sur quelle(s) étude(s) la Commission s'est-elle appuyée afin d'établir ce seuil de 80 kWh? À notre connaissance, aucune étude publique n'identifie qu'un tel seuil est pertinent afin d'identifier une éventuelle « surconsommation » d'électricité dans le secteur résidentiel. À titre de comparaison et sans indiquer que le seuil applicable impliquerait une notion de surconsommation, la *Prestation ontarienne pour l'énergie propre*⁴³ applique une remise de 10 % sur les 3000 premiers kilowattheures consommés par mois, soit 100 kWh par jour, afin d'aider les familles, agriculteurs et petites entreprises à payer leurs factures d'électricité.

La Commission prétend aussi que :

*« Cette taxe toucherait la clientèle résidentielle consommant le plus d'électricité. À titre d'exemple, la taxe n'aurait pas d'impact pour les personnes résidant dans un logement de type cinq pièces et demie »*⁴⁴ (nos soulignés)

Depuis quand la consommation d'un logement de type cinq pièces et demie est-elle plafonnée à 80 kilowattheures par jour en hiver, surtout lorsque la famille est nombreuse et que le logement est mal isolé?

Les Associations coopératives d'économie familiale (ACEF) qui rencontrent de nombreux ménages aux prises avec des difficultés financières observent constamment des factures d'électricité qui dépassent largement 80 kilowattheures par jour pour des logements de type cinq pièces et demie.

En pratique, au cours du dernier hiver, un client résidentiel type a franchi ce seuil fatidique si l'une de ses factures bimensuelles a dépassé 428 \$ (taxes incluses). Nombre de ménages dépassent largement le seuil de 80kWh/jour. Il n'est pas rare de voir des factures bimensuelles de petits logements témoignant d'une consommation moyenne de 100 à 150 kWh par jour lors des mois d'hiver. Un exemple concret est présenté à l'Annexe 1 du présent document, où la facture d'un logement de quatre pièces et demie dépasse le seuil établi par la Commission. Notons aussi que les ménages qui vivent en sous-sol, doivent habituellement chauffer davantage, ce qui les rends plus susceptible d'être touchés par le la surtaxe.

De toute évidence, cette taxe à la « surconsommation » ressemble davantage à une « surtaxe » à la consommation. Et pour un besoin essentiel, le chauffage.

Union des consommateurs a poussé plus loin l'analyse et s'inquiète. Selon le tableau suivant, 48,9 % des clients résidentiels ne chauffant pas à l'électricité ne consomment jamais plus de 80 kWh par jour. Les 51 % restant seront visé par la surtaxe à la consommation. Et ce, sans compter l'effet que peuvent avoir les hivers froids.

⁴³ Prestation ontarienne pour l'énergie propre, Ministère de l'Énergie de l'Ontario, mise à jour le 26 mars 2015. [En ligne] : <http://www.energy.gov.on.ca/fr/clean-energy-benefit/>

⁴⁴ Vol. 2, page 170.

Tableau 2
Répartition de la consommation des clients résidentiels chauffant à l'électricité⁴⁵

Période annuelle

Tarifs D - Clientèle résidentielle - Chauffage tout à l'électricité

Strates de consommation	Nombre de clients dont la consommation maximale est facturée dans la strate				Nombre de jours de factures dont le dernier kWh est compris dans la strate				Répartition de la consommation totale par strate			
	kWh / jour	(000) de clients par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(000) de factures par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GWh par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif
0 à 5	16	16	0,7%	0,7%	26 049	26 049	2,0%	2,0%	4 464	4 464	9,4%	9,4%
6 à 10	16	32	0,6%	1,3%	37 500	63 549	4,1%	7,0%	4 325	8 789	9,1%	18,5%
11 à 15	21	53	0,8%	2,1%	56 419	122 968	6,5%	13,5%	4 078	12 867	8,6%	27,1%
16 à 20	31	84	1,3%	3,4%	68 077	191 045	7,5%	21,1%	3 755	16 622	7,9%	35,0%
21 à 25	46	130	1,9%	5,2%	66 047	250 062	7,6%	23,7%	3 410	20 032	7,2%	42,2%
26 à 30	65	195	2,6%	7,8%	60 469	326 591	7,9%	38,0%	3 070	23 102	6,5%	48,6%
31 à 35	93	276	3,3%	11,1%	61 661	368 542	8,9%	42,9%	2 749	25 850	5,9%	54,4%
36 à 40	99	377	4,0%	15,1%	56 857	445 400	8,3%	49,1%	2 451	28 301	5,2%	59,6%
41 à 45	110	487	4,4%	19,6%	51 487	496 886	5,7%	54,8%	2 180	30 482	4,6%	64,1%
46 à 50	115	602	4,6%	24,2%	46 148	543 035	5,1%	59,8%	1 936	32 418	4,1%	68,2%
51 à 55	114	717	4,6%	28,8%	40 805	583 899	4,5%	64,3%	1 719	34 136	3,6%	71,8%
56 à 60	109	826	4,4%	33,1%	35 944	619 843	4,0%	68,3%	1 527	35 663	3,2%	75,0%
61 à 65	102	928	4,1%	37,2%	31 467	651 311	3,5%	71,8%	1 358	37 022	2,9%	77,6%
66 à 70	96	1 023	3,8%	41,1%	27 861	679 171	3,1%	74,8%	1 210	38 232	2,5%	80,5%
71 à 75	91	1 115	3,7%	44,7%	24 919	704 090	2,7%	77,6%	1 079	39 311	2,3%	82,7%
76 à 80	88	1 203	3,5%	48,3%	22 473	726 563	2,5%	80,1%	960	40 271	2,0%	84,7%
81 à 85	87	1 289	3,5%	51,7%	20 426	746 989	2,3%	82,3%	853	41 124	1,8%	86,5%
86 à 90	87	1 376	3,5%	55,2%	18 602	765 591	2,0%	84,4%	756	41 880	1,6%	88,1%
91 à 95	88	1 464	3,5%	58,7%	16 967	782 588	1,9%	86,2%	667	42 547	1,4%	89,5%
96 à 100	88	1 552	3,5%	62,3%	15 434	798 022	1,7%	87,9%	586	43 133	1,2%	90,8%
101 à 150	699	2 221	26,9%	99,1%	64 224	862 245	9,3%	97,3%	2 902	46 035	6,1%	90,9%
151 et plus	272	2 492	10,0%	100,0%	25 308	907 552	2,8%	100,0%	1 467	47 522	3,1%	100,0%
Total		2 492	2 492	100,0%	907 552	907 552	100,0%	100,0%	47 522	47 522	100,0%	100,0%

Selon la Commission, la surtaxe s'appliquerait en plus d'une augmentation préalable de 12 à 15 % de la facture d'électricité de tous les ménages, énergivores ou non, suite à une révision à la hausse du prix de l'électricité patrimoniale, ce dont nous reparlerons plus loin.

Ces taxes et surtaxes sur l'électricité toucheront donc la classe moyenne ainsi que plusieurs familles à budget modeste. Ces ménages pourront-ils vraiment y changer quelque chose à moins de baisser le seuil de consigne de leurs thermostats sous un minimum acceptable?

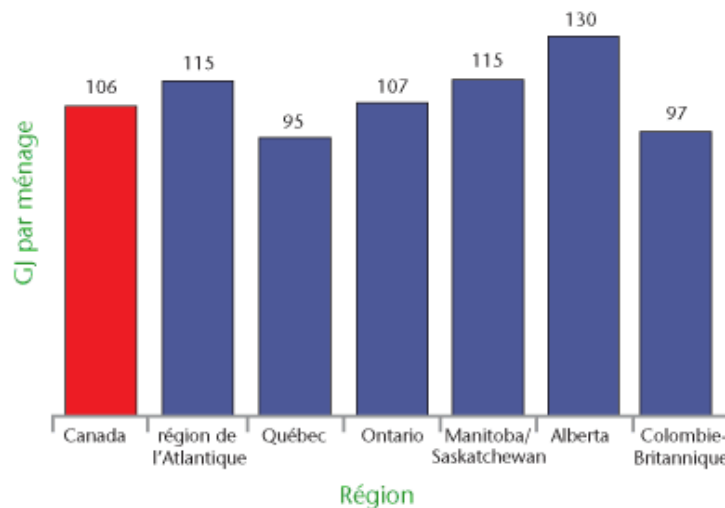
⁴⁵ http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2014-037/HQD_SommaireStratesConsommation2013_12juin2015.pdf

Quelques données canadiennes :

Il est intéressant de consulter les données de Ressources naturelles Canada pour vérifier les a priori de la commission. Voici ce que dit l'*Enquête 2007 sur l'utilisation de l'énergie par les ménages*⁴⁶ :

En 2007, un ménage canadien consommait en moyenne 106 gigajoules (GJ) (graphique 8). La consommation d'énergie par ménage dans la région de l'Atlantique, dans la région du Manitoba et de la Saskatchewan et en Alberta était considérablement plus élevée que la moyenne nationale, l'Alberta venant au premier rang avec une consommation de 130 GJ. La consommation par ménage en Ontario s'élevait à 107 GJ, soit un peu plus que la moyenne nationale. Le Québec (95 GJ) et la Colombie-Britannique (97 GJ) étaient les seules provinces où la consommation par ménage était inférieure à la moyenne nationale. Le taux par ménage en Colombie-Britannique est intéressant puisque c'est dans cette province que la dimension des logements est la plus grande, ce qui devrait se traduire par une consommation d'énergie élevée.

Graphique 8. Consommation d'énergie selon la région, 2007 (GJ par ménage)



On peut voir que les vues de la Commission, selon laquelle les ménages québécois « surconsomment » de l'électricité sont difficilement défendables dans une perspective canadienne. Notons que la Colombie-Britannique a ravi le titre de championne de la sous-consommation d'énergie en 2011, avec une consommation par ménage de 91 GJ, alors que le Québec est toujours bon deuxième avec 93 GJ, loin devant la

⁴⁶ **Enquête 2007 sur l'utilisation de l'énergie par les ménages (EUEM 2007) – Rapport sommaire**, Ressources naturelles Canada, Mise à jour le 17 septembre 2012. [En ligne] : <http://oee.nrcan.gc.ca/publications/statistiques/euem-sommaire07/parc-logements.cfm?attr=0>

moyenne canadienne de 105 GJ, ou des provinces comme l'Ontario (112 GJ) ou l'Alberta (131 GJ)⁴⁷.

Bien qu'on puisse toujours faire mieux, les Québécois ne sont pas, contrairement à ce l'imposition d'une taxe à la « surconsommation » peut laisser croire, des gaspilleurs d'énergie. Bien au contraire. Comme l'indiquait un avis d'expert déposé au ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs en 2005 :

Certains diront d'emblée que nous sommes les plus grands consommateurs d'énergie de la planète et de grands gaspilleurs. Grands consommateurs, peut-être, grands gaspilleurs, rien de moins sûr⁴⁸.

[...] notre consommation d'énergie résulte à la fois de notre richesse relative, de nos conditions climatiques et de l'étendue de notre territoire, mais aussi, et peut-être surtout des particularités de notre structure industrielle où les grandes industries fortes consommatrices d'énergie et orientées vers l'exportation pèsent lourdement dans notre bilan énergétique. Il faut donc éviter de perdre trop de temps à nous comparer globalement à d'autres sociétés développées et à en tirer des conclusions hâtives. Après avoir tenu compte des contextes relatifs de chacun et des différences de structure économique et sociale, nous en arriverions probablement à la conclusion qu'un même niveau de richesse appelle probablement un même niveau de consommation d'énergie⁴⁹.

On compare souvent la consommation d'électricité des ménages québécois à celle des ménages norvégiens, réputés pour être économes. Or, la consommation annuelle moyenne d'énergie des ménages norvégiens, toutes énergies confondues, est de 20 230 kWh soit 16 044 kWh en électricité, 698 kWh-équivalent d'huile ou kérosène et 3 204 kWh-équivalent de bois, charbon ou coke⁵⁰. Au Québec, les clients résidentiels d'Hydro-Québec qui chauffent tout à l'électricité consomment en moyenne par année 19 218 kWh⁵¹.

Non à une surtaxe à la consommation

La « surconsommation » d'électricité des ménages québécois est purement alléguée, et ne se retrouve dans les données compilées par Ressources naturelles Canada. Au contraire, les données canadiennes révèlent que la consommation d'énergie des ménages québécois est plus basse que la moyenne canadienne. Aucune justification à l'effet qu'une consommation au-delà de 80 kilowattheures par jour serait excessive n'a été présentée.

L'analyse de données d'Hydro-Québec et l'expérience terrain des ACEF membres d'Union des consommateurs, confirment que cette taxe toucherait bon nombre de

⁴⁷ **Enquête sur l'utilisation de l'énergie par les ménages 2011 – Rapport statistique détaillé**, Ressources naturelles Canada, 2014, page 18. [En ligne] :

http://publications.gc.ca/collections/collection_2015/mcan-nrcan/M144-120-2-2011-fra.pdf

⁴⁸ **L'efficacité énergétique**, Carpentier, Jean-Marc, Avis d'expert présenté au ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, Québec, novembre 2004.

⁴⁹ *Ibid.*, page 6.

⁵⁰ <http://www.ssb.no/en/energi-og-industri/statistikker/husenergi/hvert-3-aar/2014-07-14>

⁵¹ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPrj/R-3905-2014-B-0049-Demande-Piece-2014_08_01.pdf, page 10.

ménages occupant des logements de type cinq pièces et demie ou même quatre pièces et demie.

La consommation d'électricité d'un ménage augmentant avec le nombre d'occupants, les familles nombreuses seraient davantage touchées par cette mesure. Les ménages demeurant dans des régions froides, ayant des logements mal isolés ou occupant leur habitation plus souvent (i.e. les aînés) seraient également plus à risque.

Pour l'ensemble de ces raisons, **Union des consommateurs recommande de rejeter la recommandation de la Commission à l'effet d'imposer une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour.**

6.5 L'augmentation de 0,8 cent par kilowattheure du coût du bloc patrimonial

La Commission reprend un vieux refrain des fervents de la tarification à tout va : l'augmentation du prix de l'électricité patrimoniale⁵². Visiblement sans plus d'analyse, la Commission reprend directement une recommandation formulée sous forme de piste de réflexion⁵³ de l'expert qu'elle a mandaté afin d'approfondir sa réflexion dans le domaine de l'électricité. Considérant l'indexation annuelle à laquelle est soumis le prix de l'électricité depuis le 1^{er} janvier 2014, cette hausse de 0,8 ¢/kWh permettrait d'atteindre le prix de l'électricité patrimoniale que souhaitait instaurer l'ex-ministre des Finances du Québec, M. Raymond Bachand, lorsqu'il en avait annoncé une hausse de 1 ¢/kWh en 2010⁵⁴. Tout comme M. Bachand, la Commission souhaite exempter la grande industrie de la hausse projetée, et refiler aux ménages et à la clientèle affaires et institutionnelle le soin de combler ce manque à gagner⁵⁵.

Du point de vue des consommateurs, cette hausse est colossale. On parle d'une augmentation de la facture annuelle de l'ordre de 125 \$ (taxes incluses)⁵⁶ pour un logement type⁵⁷ de cinq pièces et demie, et de 298 \$ (taxes incluses) pour une maison moyenne de 1700 pieds carrés. La hausse pour une grande maison sera de 559 \$

⁵² Voir par exemple :

Jean Charest contredit André Caillé, Radio-Canada, 9 décembre 2004. [En ligne] : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Index/nouvelles/200412/08/014-Caille-Hydro-Loi-116.shtml>,

Hausse des tarifs : le rapport Montmarquette déterré, Chouinard Tommy, La Presse, 16 février 2009. [En ligne] : <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/quebecoise/200902/16/01-828044-hausse-des-tarifs-le-rapport-montmarquette-deterre.php>,

Québec hausse la TVQ, les tarifs d'Hydro et impose une nouvelle taxe santé, Richer Jocelyne, Le Droit, 30 mars 2010. [En ligne] : <http://www.lapresse.ca/le-droit/economie/201003/30/01-4265836-quebec-hausse-la-tvq-les-tarifs-dhydro-et-impose-une-nouvelle-taxe-sante.php>

⁵³ **L'électricité au Québec : Faire entrer le secteur dans le 21^e siècle**, Pineau Pierre-Olivier, 21 octobre 2014, page 24. [En ligne] :

http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/etudes/electricite_au_quebec.pdf

⁵⁴ **Les tarifs d'Hydro seront haussés**, Renaud Carl, Canal Argent, 30 mars 2012. [En ligne] : <http://argent.canoe.ca/nouvelles/affaires/les-tarifs-dhydro-seront-hausses-30032010>

⁵⁵ Vol. 2, page 166.

⁵⁶ Vol. 2, page 166. Un taux de taxes combinées (TPS et TVQ augmentée selon les recommandations de la Commission) de 16 % a été appliqué sur les montants avant taxes.

⁵⁷ Évidemment, l'augmentation sera d'autant plus importante que le logement sera mal isolé, situé dans une région froide, et que le nombre d'occupants sera grand.

(taxes incluses). Ce à quoi s'ajouteront les hausses annuelles demandées par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie, et possiblement la « surtaxe » à la consommation également proposée par la Commission.

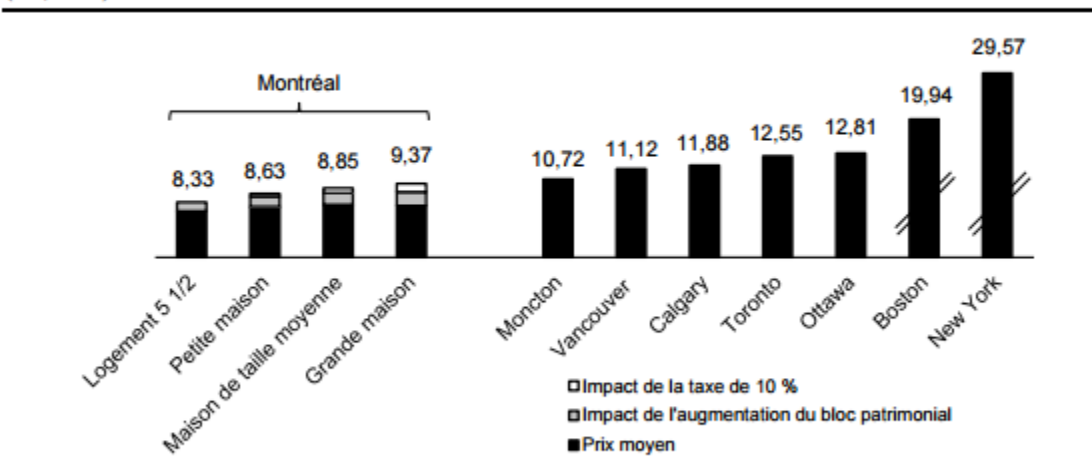
Au regard de la détérioration soutenue de la capacité des ménages à budget modeste à acquitter leur facture d'électricité que nous avons documentée auparavant, il apparaît inévitable qu'une telle augmentation tarifaire provoquera des dizaines, mais vraisemblablement plutôt des centaines de milliers de comptes impayés, une augmentation fulgurante des mauvaises créances et ultimement des débranchements.

La distinction entre le tarif et la facture finale : un concept de base

La Commission n'élabore que très peu sur le bien-fondé de cette hausse massive des tarifs d'électricité, outre le fait qu'elle note que ceci augmenterait les revenus de l'État⁵⁸ (sic), et qu'elle indique que les tarifs d'électricité demeureraient néanmoins « concurrentiels » malgré les hausses combinées du prix du bloc patrimonial et de la surtaxe à la consommation⁵⁹. Le Graphique 6⁶⁰ tiré du rapport de la Commission constitue la preuve à l'appui de la dernière affirmation et présente les prix de l'électricité au kilowattheure dans certaines grandes villes nord-américaines :

Graphique 6.

Prix moyens domestiques à Montréal (après recommandations) et dans certaines grandes villes nord-américaines
(en ¢/kWh)



Note : Les modifications s'appuient sur la consommation annuelle selon le type d'habitation, soit : 11 590 kWh pour un logement de cinq pièces et demie (966 kWh par mois), 20 494 kWh pour une petite maison (1 708 kWh par mois), 26 484 kWh pour une maison de taille moyenne (2 207 kWh par mois) et 48 062 kWh pour une grande maison (4 005 kWh par mois).

Si l'information présentée dans ce graphique n'est pas fautive en tant que telle, l'approche visant à comparer uniquement les prix au kilowattheure, afin de juger de la justesse du niveau des tarifs d'électricité, dénote une profonde méconnaissance de la réalité que vivent les ménages québécois.

⁵⁸ Vol. 1, page 157.

⁵⁹ Vol. 2, page 172.

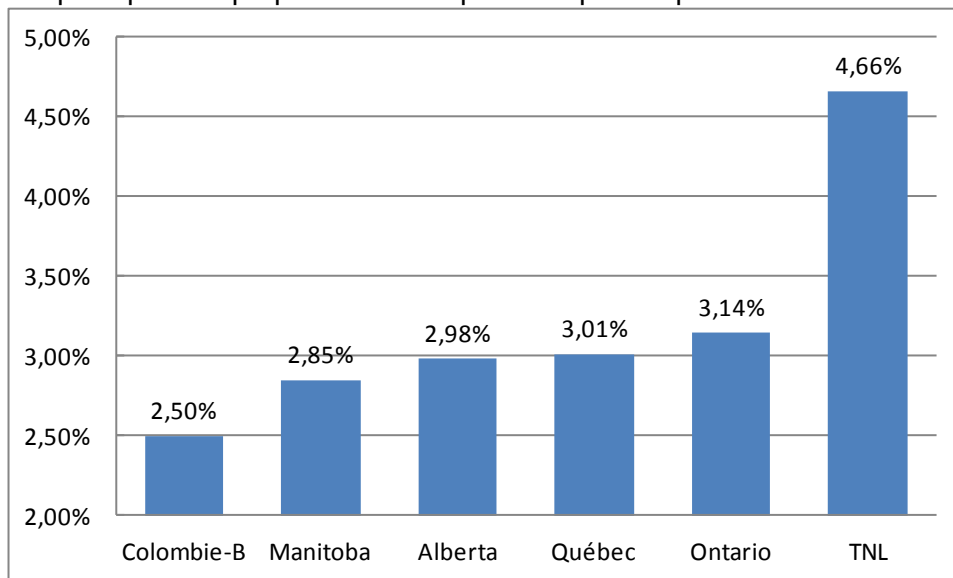
⁶⁰ Vol. 2, page 172.

En effet, dans la « vraie vie », ce qui importe pour les abonnés d'Hydro-Québec ce n'est pas le niveau du tarif d'électricité au kilowattheure, mais bien le poids de la facture totale d'énergie après taxes dans leur budget.

La facture à payer est le produit d'une quantité (de kilowattheures ou peut-être de mètres cubes de gaz naturel, de litres de mazout), d'un prix et des taxes provinciales et fédérales, selon le système de chauffage qui peut être à l'électricité, au gaz, au mazout ou même au bois. La facture finale des usagers va donc dépendre de ces quatre facteurs, et non du seul prix à l'unité de la source d'énergie utilisée.

Ainsi, c'est l'importance de cette facture, taxes incluses, qu'il faut prendre en compte et mettre en relation avec le revenu disponible ou le budget des ménages. Lorsque ceci est fait, il devient évident que la facture d'énergie des ménages québécois est tout à fait comparable avec celles des ménages des autres provinces canadiennes.

Graphique 7⁶¹. Dépense des ménages pour l'énergie de leur résidence principale en proportion des dépenses après impôts. Année 2013.



On voit aisément que la facture d'énergie des Québécois en fonction de leur budget, même avec des tarifs que l'on prétend être les plus bas en Amérique du Nord, est du même ordre de grandeur que la plupart des autres provinces canadiennes. N'y a-t-il pas anguille sous roche?

Prenons l'exemple de Vancouver. Le tarif moyen annoncé sur le graphique de la Commission est de 11,12 ¢/kWh ce qui semble largement supérieur au tarif moyen de n'importe quelle habitation de Montréal. Qu'en est-il de la facture d'énergie après taxes?

⁶¹ Source des données : **Enquête sur les dépenses des ménages 2013**, Statistique Canada, Tableau 203-0021. [En ligne] : <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a05?lang=fra&id=2030021>

Prenons une résidence consommant 24 000 kWh par année, dont 14 400 kWh pour le chauffage des locaux. Si cette résidence est située au Québec, et que le système de chauffage est électrique, la facture totale après taxes sera de **2176,79 \$**⁶².

Maintenant, si cette résidence est située à Vancouver et consomme l'équivalent calorifique de 24 000 kWh avec un système de chauffage au gaz, (soit 57,59 gigajoules « GJ » de gaz naturel pour le chauffage), et prenant en compte les différentes taxes, la facture finale sera de **1870,59 \$**, inférieure de plus de **300 \$** à celle qu'Hydro-Québec envoie à ses clients québécois!

Une partie de cet écart (185 \$) s'explique par le fait que la taxe provinciale de la Colombie-Britannique ne s'applique pas sur l'énergie utilisée à des fins résidentielles⁶³. Cette situation n'a rien d'un cas d'exception. L'Ontario offre présentement une remise de 10 % sur la facture après taxes d'électricité des usagers⁶⁴, et l'Alberta n'impose aucune taxe de vente provinciale. Ainsi, le traitement fiscal et les programmes d'aide au paiement de la facture, distinguent le Québec par rapport aux autres grandes provinces canadiennes.

Le mythe voulant que la facture d'électricité au Québec soit la moins élevée est déboulonné. De plus, même en comparant des systèmes de chauffage électrique, la facture d'électricité après taxes d'un client de Manitoba Hydro est plus basse que celle d'un client d'Hydro pour une consommation de 2 000 kWh par mois, et ce, depuis au moins 2013⁶⁵.

Suivre la recommandation de la Commission et augmenter le tarif patrimonial d'environ 15 %, porterait la facture finale du ménage québécois dans cet exemple à un peu plus de 2500 \$, soit 600 \$ de plus qu'à Vancouver. Le pourcentage de la dépense des ménages québécois en fonction de leur budget passerait à environ 3,40 % et serait notablement supérieur à ce que l'on observe en Colombie-Britannique, en Ontario, au Manitoba ou en Alberta. Il deviendrait largement plus économique⁶⁶ de chauffer au gaz naturel, et l'on peut penser que cela créerait un incitatif à adopter cette source d'énergie au détriment de l'électricité, notamment dans le secteur de la maison neuve. Ainsi, la hausse du tarif patrimonial, taxant l'énergie verte, n'est qu'une mesure faussement écologique.

⁶² Voir Annexe 2, pour les calculs se référant à la comparaison Vancouver-Montréal.

⁶³ **What's Taxable under the HST and What's Not ?**, Government of British-Colombia. [En ligne] : http://www.hstinbc.ca/files/GST_PST_HST_List_v04.pdf

⁶⁴ **Prestation ontarienne pour l'énergie propre**, Gouvernement de l'Ontario, mis à jour le 26 mars 2015. [En ligne] : <http://www.energy.gov.on.ca/fr/clean-energy-benefit/>

⁶⁵ **Notre électricité ne sera plus la moins chère au Canada**, Morin Michel, Journal de Montréal, 20 août 2013. [En ligne] : <http://www.journaldemontreal.com/2013/08/20/notre-electricite-ne-sera-plus-la-moins-chere-au-canada>

⁶⁶ **Le gaz naturel plus économique**, Morin Michel, Journal de Montréal, 22 mars 2015. [En ligne] : <http://www.journaldemontreal.com/2015/03/22/le-gaz-naturel-plus-economique>

L'électricité du secteur résidentiel est-elle subventionnée au Québec?

La Commission souligne que des modalités législatives inscrites à l'article 52.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie permettent la présence d'interfinancement entre les classes tarifaires. La Commission indique aussi que « la clientèle domestique bénéficie de tarifs d'électricité plus bas que le coût de leur service » et elle en conclut que « la clientèle domestique est donc subventionnée par les clientèles d'affaires et industrielles »⁶⁷.

Cette dernière affirmation est trompeuse, car elle s'appuie sur le cadre d'analyse partiel de la réglementation sur les tarifs d'électricité. Le lecteur pourrait ainsi croire que la rentabilité des ventes d'Hydro-Québec au secteur résidentiel québécois est négative, puisqu'elles seraient subventionnées par les clientèles affaires et industrielles.

Pourtant la réalité est tout autre : une analyse sommaire de la rentabilité des ventes à la clientèle résidentielle québécoise, présentée en annexe 3 du présent document, nous porte à croire que celle-ci est fort respectable, et contribue annuellement aux bénéfices de la société d'État à la hauteur de plusieurs centaines de millions de dollars. D'ailleurs, étant donné les profits record d'Hydro-Québec de 3,4 milliards de dollars en 2014, l'idée qu'Hydro-Québec vende à perte a de quoi surprendre.

Non à une augmentation du tarif patrimonial

L'augmentation du tarif patrimonial, tel que proposé par la Commission est difficilement justifiable.

Si les tarifs au kilowattheure d'Hydro-Québec demeurent bas, même si cela est de moins en moins vrai, la facture d'électricité (taxes incluses) des ménages québécois est comparable et même légèrement supérieure aux factures d'énergie des ménages des autres provinces canadiennes. Cette apparente contradiction, s'explique par le fait que la température est particulièrement froide au Québec, que le gaz naturel est principalement utilisé pour le chauffage hors Québec, et par le traitement fiscal de l'énergie utilisée à des fins résidentielles, plus lourd pour les ménages du Québec.

Ainsi l'augmentation des tarifs au-delà du niveau actuel où ils sont déjà trop élevés pour une bonne partie de la population, ne manquerait pas d'engendrer des difficultés financières importantes pour nombre d'abonnés d'Hydro-Québec.

Notre analyse a également réfuté l'idée que la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle était subventionnée au Québec.

Ainsi, lorsque l'on compare des paramètres de nature économique, il n'y a pas de raison valable pour appuyer l'augmentation massive des tarifs proposée par la Commission.

Union des consommateurs recommande donc à la Commission des finances publiques, de ne pas donner suite à la recommandation 20 de la Commission.

⁶⁷ Vol. 3, page 200.

7. Conclusion

Nous avons lu et analysé le rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Nos commentaires se retrouvent dans le présent mémoire.

Il nous apparaît, en conclusion, que la Commission est passée à côté des vrais enjeux : 1) mieux financer nos services publics et 2) faire face aux défis contemporains en matière de fiscalité. En effet, en 2015, les vrais problèmes de nos finances publiques sont ailleurs que dans l'équilibre entre les taxes à la consommation, les tarifs et les impôts sur le revenu (des particuliers et des sociétés). Ils résident plutôt dans les réponses apportées aux problèmes majeurs suivants : concurrence fiscale encouragée par les multinationales; évasion fiscale; déresponsabilisation des entreprises – alors même qu'entre 48 % et 60 % des entreprises ne paient pas d'impôt; explosion du coût des médicaments; surépargne des entreprises (les baisses d'impôt des dernières années ont stimulé l'épargne des entreprises plutôt que l'investissement);

L'éminente fiscaliste Brigitte Alepin affirme, dans son plus récent livre *La crise fiscale qui vient* : « En moins de 10 ans, les régimes d'imposition ont été attaqués par la mondialisation et la défiscalisation des entreprises, par la popularité grandissante des paradis fiscaux et du commerce électronique, et par la multiplication des fondations de charité. Chacun de ces facteurs suffirait à lui seul à ébranler les régimes d'imposition. Réunis, ils les poussent à la faillite »⁶⁸.

Ces enjeux ne sont pas traités par la Commission.

Alors que nous saluons l'exercice ayant permis de récupérer 1,1 milliard\$ en procédant à la révision des dépenses fiscales, nous regrettons que cela n'ait pas été fait dans l'optique de renflouer les coffres publics. Nous ne pouvons souscrire à un mandat qui vise d'abord à rétablir l'équilibre budgétaire alors que les revenus de la population stagnent et qu'on réfléchit à lui imposer davantage de hausses de taxes et de tarifs. Nous avons démontré, par exemple, que les recommandations de la Commission en matière de tarifs d'électricité provoqueraient une hausse majeure de la facture d'électricité des consommateurs résidentiels, alors même que les difficultés de paiement explosent à Hydro-Québec en raison des importantes hausses de tarifs des dernières années.

Nous avons travaillé étroitement à la rédaction du document *10 milliards\$ de solutions*⁶⁹, depuis 2010, avec la conviction que ces 18 solutions fiscales, qui accorderaient 10 milliards\$ aux finances publiques sans recourir à la tarification ni à la privatisation, sont la preuve que nous avons les moyens de faire AUTREMENT.

Nous souhaitons que nos décideurs en fassent une lecture attentive au moment de décider de l'adoption des recommandations de la Commission.

⁶⁸ ALEPIN, Brigitte. *La crise fiscale qui vient*, Québec, Vlb éditeur, 2011, p.131.

⁶⁹ Op.cit. note 17.

8. Résumé des principaux constats et recommandations

1. Nous déplorons que la Commission propose une réforme fiscale à coût nul seulement pour l'État.
2. La conséquence de recommander une réforme à coût nul, c'est que les mesures proposées ne permettront pas de mieux financer nos services publics et nos programmes sociaux, qui en auraient bien besoin. Nous ne pouvons souscrire à une telle approche.
3. Les recommandations de la Commission à l'effet de fonder une réforme fiscale sur la baisse des impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers et la hausse des taxes à la consommation et de différents tarifs (électricité, garderie, en l'occurrence) est à contre-courant des récentes recommandations formulées par de réputés économistes (Stiglitz, Krugman ou Piketty) et les grandes institutions internationales tels le FMI ou l'OCDE, qui suggèrent plutôt d'aller récupérer des revenus auprès des plus fortunés
4. Les pays scandinaves que la Commission semble vouloir prendre en modèle ont, dans les dernières années, diminué la proportion de recettes fiscales provenant de l'impôt des particuliers et des taxes à la consommation, pour augmenter celles issues de l'impôt sur le revenu des sociétés et des cotisations sociales. Alors que la Commission propose le contraire : hausser les taxes à la consommation et baisser l'impôt sur le revenu des sociétés.
5. Nous avons des doutes majeurs quant à la pertinence de baser une réforme fiscale sur les constats d'une étude dont les analyses sont partielles. L'étude de Wen, Dahlby et Ferede arrive à la conclusion que les taxes de vente et la tarification seraient bien plus efficaces pour stimuler le PIB que l'impôt sur le revenu. C'est sur ce constat que se fondent par la suite toutes les recommandations de la Commission. Or, une lecture attentive de l'étude montre que les auteurs admettent en toutes lettres que le coût social des mesures proposées (augmenter les taxes de vente et baisser les impôts) n'a pas été considéré et qu'« un impôt supporté principalement par les pauvres comporte un coût social élevé ». À la lumière de ces affirmations, nous refusons que le gouvernement aille de l'avant avec une réforme fiscale basée sur une augmentation des taxes de vente et des tarifs, sans que nous ayons eu démonstration que les Québécois-es à faible et moyen revenus n'en feraient pas les frais.
6. Toute hausse de taxe qui ne serait pas compensée par une hausse équivalente du revenu viendra augmenter l'endettement déjà préoccupant des ménages québécois, ceux-ci dépensant déjà plus que leur revenu disponible. La preuve du contraire n'a pas été faite à cet effet dans le rapport de la Commission.

7. Le bouclier fiscal proposé n'aura pas une durée d'application assez longue pour constituer un incitatif au travail assez efficace. De même, le montant retourné aux ménages nous semble insuffisant.
8. La Commission propose une taxe à la « surconsommation » d'électricité pour le secteur résidentiel. D'après notre analyse et constatations sur le terrain, cette taxe toucherait environ 50 % des ménages québécois chauffant à l'électricité, y compris ceux demeurant dans des logements mal isolés de type quatre pièces et demie ou cinq pièces et demie. La consommation d'énergie au plan résidentiel des ménages québécois est pourtant sensiblement plus basse que celle de la moyenne canadienne, selon les données de Ressources naturelles Canada. Cette taxe à la « surconsommation » s'apparente davantage à une « surtaxe » à la consommation, et ce, pour un bien essentiel : le chauffage.
9. L'augmentation proposée du prix du bloc patrimonial remet sur la table la proposition de l'ex-ministre des Finances, M. Raymond Bachand. Elle se traduirait par une augmentation colossale de la facture des usagers de l'ordre de 12 à 15 %, soit de 125 \$ pour un petit logement, et de 350 \$ pour un bungalow de 1700 pieds carrés. Dans un contexte où, en 2014, un nombre record de 288 000 ménages ont dû prendre une entente de paiement avec Hydro-Québec afin d'acquitter leur facture d'électricité, et qu'un nouveau sommet de 62 000 débranchements a été atteint, cette proposition pourrait conduire des dizaines de milliers de ménages à l'impasse financière.
10. L'argument qu'un rattrapage tarifaire soit nécessaire afin de rejoindre la moyenne canadienne ne tient pas la route. La Commission se base sur une comparaison des tarifs d'électricité dans certaines grandes villes nord-américaines afin de justifier la hausse du prix du bloc patrimonial. Ce type de comparaison est inadéquat, car il occulte le fait que la température est plus clémente dans les autres juridictions; qu'au besoin, le gaz naturel, plus économique, est habituellement utilisé pour le chauffage, et que les taxes de vente sont plus élevées au Québec. L'analyse que nous avons effectuée démontre que la facture d'énergie après taxes des ménages québécois est plus importante en proportion de leur budget que celle des ménages de plusieurs autres provinces canadiennes telles que l'Alberta, le Manitoba ou la Colombie-Britannique, et comparable à celle des ménages de l'Ontario.
11. La consommation d'électricité dans le secteur résidentiel n'est pas subventionnée au Québec. La Commission prétend que l'électricité consommée par la clientèle résidentielle est « subventionnée » au Québec. Étant donné les profits record d'Hydro-Québec de 3,4 milliards de dollars en 2014, cette affirmation a de quoi surprendre. Nous avons effectué une analyse sommaire de la rentabilité du secteur résidentiel qui démontre plutôt que la clientèle québécoise d'Hydro-Québec contribue annuellement à la hauteur de plusieurs centaines de millions de dollars aux bénéfices de la société d'État.

En conséquence, Union des consommateurs recommande :

1. Une réforme fiscale qui permette d'aller chercher de nouveaux fonds pour assurer la pérennité des services publics et des programmes sociaux, sans recourir à la tarification et à la privatisation.
2. La bonification de la mesure du bouclier fiscal, quant à la durée d'application et au montant accordé aux ménages.
3. L'abandon de toutes les recommandations de la Commission concernant la tarification de l'électricité.

Annexe 1⁷⁰

24/03/2015 **Mise à jour** : 24 mars 2015 | 10:53

Une facture salée d'électricité

Par Audrey GauthierTC Media

De nombreux citoyens de Parc-Extension ne savent plus où donner de la tête quand ils reçoivent leurs factures. C'est le cas de Johanna Bourget, qui a reçu un état de compte d'Hydro-Québec de 556,75 \$, pour le chauffage de décembre à janvier de son 4 1/2.

« J'ai le minimum d'électroménager, je fais attention à ma consommation et je n'ai pas chauffé à plus de 23 °C, cet hiver, malgré les grands froids. Toutefois, mon logement est mal isolé, nous avons de la moisissure et mon propriétaire ne veut rien faire. C'est de plus en plus cher et je n'arrive pas à tout payer », indique la mère monoparentale.

Pour parvenir à joindre les deux bouts, Mme Bourget a pris une entente avec Hydro-Québec pour réduire ses paiements à 147 \$ par mois. Toutefois, c'est encore trop élevé pour son budget.

« Je reçois moins de 1000 \$ en revenus par mois et en enlevant mon loyer ainsi que le tarif d'électricité, il me reste environ 250 \$ pour me nourrir, pour le service de garde de mon garçon, pour le transport en commun, etc. », explique la résidente.

Afin de couper le plus possible dans ses dépenses, la dame n'a ni le câble, ni une voiture et fait son épicerie dans des comptoirs alimentaires du quartier.

« Je n'achète que les produits de base, comme du pain, du lait et des œufs. Les fruits et les légumes, j'en achète seulement lorsque j'en ai les moyens. Je vais également à Jeunesse au soleil et à la Saint-Vincent-de-Paul quand je n'arrive plus », laisse-t-elle savoir.

La citoyenne, qui voulait retourner aux études, est maintenant à la recherche d'un emploi et d'un nouveau logement, pour tenter d'améliorer la situation de sa famille.

« Je voudrais rester où je suis, mais je n'ai plus le choix. Je dois partir, mais c'est mon fils qui en pâtira. Il a besoin d'une situation stable, mais si on déménage, il devra peut-être changer d'école », déplore-t-elle.

(...)

⁷⁰ **Une facture salée d'électricité**, Gauthier Audrey, Le Progrès – Villeray/Saint-Michel/Parc-Extension, 24 mars 2015. [En ligne] <http://journalmetro.com/local/villeray-st-michel-parc-extension/actualites/742575/une-facture-salee-deelectricite/>

Annexe 2

Prenons l'hypothèse d'une consommation annuelle de 24 000 kWh, dont 60 % serait attribuable au chauffage des locaux⁷¹, soit 14 400 kWh. Ces kilowattheures sont équivalents à une quantité de gaz naturel de 1 520 mètres cubes ou 57,59 GJ⁷². Ce gaz naturel sera acheté chez Fortis BC⁷³. Le reste de la consommation énergétique, soit 9 600 kWh, est acheté chez BC Hydro⁷⁴.

Pour une quantité annuelle de 57,59 GJ de gaz naturel la facture totale après toutes les taxes sera de :

365 jours x 0,389 \$/j (frais fixe) = 141,99 \$
 57,59 GJ x 2,486 \$/GJ (coût du gaz) = 143,17 \$
 57,59 GJ x 6,726 \$/GJ (coût de distribution) = 387,35 \$
 57,59 GJ x 1,334 \$/GJ (coût de transport et entreposage) = 76,83 \$
Sous-total = 749,34 \$
 Franchise fee (3,09 %) = 23,15 \$
 Carbon tax (1,4898 \$/GJ) = 77,22 \$
 Clean Energy Levy (0,40 %) = 3,00 \$
 TPS (5 %) = 37,47 \$
 Taxe provinciale (0 %) = 0 \$.
TOTAL = 890,18 \$

Pour une quantité annuelle de 9 600 kWh d'électricité, soit 1 600 kWh aux deux mois, la facture totale bimensuelle après taxes sera de :

Basic charge 60,83 jours x 0,17640 \$/j = 10,73 \$
 1350 kWh x 0,0797 \$/kWh = 107,60 \$
 250 kWh x 0,1195 \$/kWh = 29,88 \$
 Sous-total = 148,21 \$
 Rate-rider (5 %) = 7,41 \$
 TPS (5 %) = 7,78 \$
TOTAL = 163,40 \$ (bimensuel)
TOTAL = 980,41 \$ (annuel)

⁷¹ **Chauffage : un peu moins cher, sauf pour les clients d'Hydro**, Baril Hélène, La Presse, 15 octobre 2009. [En ligne] : <http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/200910/15/01-911467-chauffage-un-peu-moins-cher-sauf-pour-les-clients-dhydro.php>

⁷² En utilisant un taux de conversion de 0,095 m³ pour un kWh, et un facteur d'utilisation de 90 %. Voir : **Facteurs de conversion énergétique**, Agence de l'efficacité énergétique du Québec. [En ligne] : http://www.efficaciteenergetique.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/Innovation_technologique/PAIE/OP_facteurs_conversion_energie_vf.pdf

⁷³ Pour les prix, voir :

<http://www.fortisbc.com/NaturalGas/Homes/Rates/VancouverIsland/Pages/default.aspx> et <http://www.fortisbc.com/NaturalGas/Homes/Rates/VancouverIsland/Pages/Sample-bill-for-VancouverIsland-customers.aspx>

⁷⁴ Pour les prix, voir : <https://www.bchydro.com/accounts-billing/rates-energy-use/electricity-rates/residential-rates.html> ou <https://www.bchydro.com/accounts-billing/bill-payment/bill-details/bill-details-residential.html>.

La facture totale d'énergie est donc de : **890,18 \$ (gaz naturel) + 980,41 \$ (électricité) = 1870,59 \$.**

Maintenant, allons voir le coût de 24 000 kWh chez Hydro-Québec :

365 jours x 0,4064 \$/j = 148,34 \$
10 800 kWh x 0,0568 \$/kWh = 613,44 \$
13 200 kWh x 0,0860 \$/kWh = 1 135,20 \$
Sous-total = 1896,98 \$
TPS (5 %) = 94,85 \$
TVQ (9,75 %) = 184,96 \$
TOTAL = 2176,79 \$

Ainsi, la facture d'énergie de ce ménage est plus de 15 % plus élevée après les taxes à Montréal qu'à Vancouver, l'écart est de **306,20 \$**, et ce, pour une même consommation d'énergie.

Puisque la température est beaucoup plus clémente à Vancouver qu'à Montréal, les besoins de chauffe sont beaucoup moindres à Vancouver. Et la facture annuelle totale après taxes d'autant plus basse que dans cet exemple où les besoins de chauffe étaient identiques dans les deux villes. Notons finalement que l'écart de coût aurait pu être encore plus grand, si l'on avait utilisé le gaz naturel à Vancouver pour le chauffe-eau afin de réaliser davantage d'économies.

Manitoba Hydro estime quant à elle, l'écart de coût de fonctionnement entre un système au gaz naturel et un système électrique à **572 \$** annuellement⁷⁵.

⁷⁵ **Choisissez le bon système de chauffage pour votre maison**, Manitoba Hydro, page 2. [En ligne] : https://www.hydro.mb.ca/francais/your_home/heating_and_cooling/know_your_heating_options.pdf

Annexe 3

La présence d'interfinancement calculé en fonction du cadre réglementaire sur les tarifs d'électricité n'implique en rien la présence d'une subvention d'une classe tarifaire vers une autre, lorsque l'on prend en considération l'ensemble des activités d'Hydro-Québec.

La Régie de l'énergie n'a qu'une juridiction partielle que sur les activités d'Hydro-Québec. Elle ne réglemente que les divisions Distribution et Transport, et dans ce contexte, le calcul de l'interfinancement ne prend pas en compte les prélèvements fiscaux que paie Hydro-Québec, ni la rentabilité de l'activité déréglementée de production d'électricité, véritable poule aux œufs d'or de la société d'État.

En effet sur les quelque 3,4 milliards de bénéfices réalisés par Hydro-Québec en 2014, les deux tiers, soit 2,3 milliards, proviennent de la division Production⁷⁶. De ces 2,3 milliards de bénéfices, près de 1,5 milliard provient des ventes au Québec, tel que le montre le Graphique 8 (à la page suivante) issu du rapport annuel 2014 d'Hydro-Québec.

Puisque la clientèle résidentielle représente 40 % des ventes du marché québécois, ce sont 600 M\$ qui échappent au calcul de la rentabilité des ventes au secteur résidentiel. Autre élément, Hydro-Québec Production a versé 656 M\$ en redevances hydrauliques⁷⁷ au gouvernement du Québec en 2014. Au pro rata des ventes de l'entreprise, ceci implique que la clientèle résidentielle québécoise a payé environ 230 M\$ (35 %)⁷⁸ de ce montant. Cet élément échappe également au calcul de l'interfinancement du point de vue réglementaire.

Troisièmement, les surplus énergétiques principalement dus à l'accumulation d'énergie éolienne pèsent lourd sur les tarifs d'électricité et n'ont rien à voir avec les besoins québécois en électricité. Il s'agit plutôt de subventions visant à promouvoir le développement économique et régional payées à même les tarifs des abonnés d'Hydro-Québec. Ces achats d'énergie imposés par le gouvernement impliquent un surcoût annuel de 800 M\$ dont 40 % est défrayé par la clientèle résidentielle. Il faut donc déduire 320 M\$ des coûts engendrés par celle-ci dans une analyse de rentabilité qui se veut sérieuse.

Finalement, notons que les divisions réglementées d'Hydro-Québec, Distribution et Transport ont généré des bénéfices de 960 M\$, dont 320 M\$⁷⁹ sont imputables à la clientèle résidentielle.

⁷⁶ Hydro-Québec – Rapport annuel 2014, pages 2 et 12. [En ligne] :

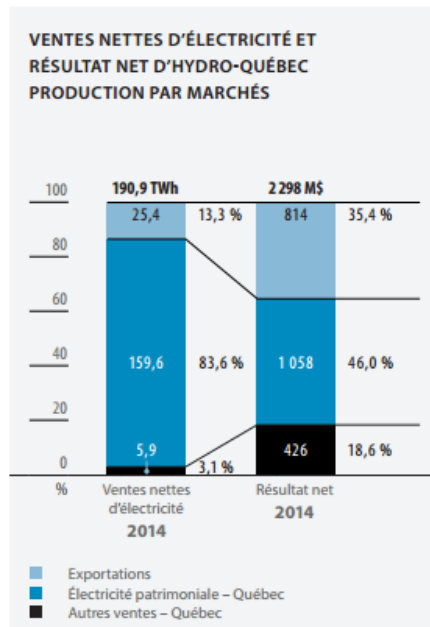
<http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/rapport-annuel/rapport-annuel-2014.pdf>

⁷⁷ Hydro-Québec – Rapport annuel 2014, page 9. [En ligne] :

<http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/rapport-annuel/rapport-annuel-2014.pdf>

⁷⁸ Soit 40 % des ventes au Québec de 165,5 TWh, sur des ventes totales de 191 TWh.

⁷⁹ En admettant un ratio de revenus sur coûts de 83,5 % pour la clientèle résidentielle en 2014 (voir : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/222/DocPrj/R-3854-2013-B-0187-Demande-PieceRev-2014_03_21.pdf , page 13), et le fait qu'elle représente 40 % des ventes. Ainsi : 960 M\$ x 40 % x 83,5 % = 400 M\$.

Graphique 8⁸⁰.

Lorsque l'on met bout à bout ces facteurs pour transformer le calcul de l'interfinancement au plan réglementaire en analyse sommaire de rentabilité, les pertes réglementaires attribuées au secteur résidentiel se transforment en gains financiers pour la société d'État, soit 470 M\$ de bénéfices sur des coûts de 4,530 milliards, pour un rendement de plus de 10 %⁸¹. Notons que la marge bénéficiaire moyenne des entreprises canadiennes a atteint 8,2 % en 2014, le sommet historique des 27 dernières années⁸². La clientèle résidentielle d'Hydro-Québec lui en apporte davantage. Le mythe voulant que les clientèles affaires et industrielles « subventionnent » les tarifs du secteur domestique ne tient pas la route.

⁸⁰ **Hydro-Québec – Rapport annuel 2014**, page 12 [En ligne] :

<http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/rapport-annuel/rapport-annuel-2014.pdf>

⁸¹ Les 5 milliards de revenus prévus pour la clientèle domestique par Hydro-Québec en 2014, avec un ratio d'interfinancement réglementaire de 83,5 % donnent 6 milliards de coûts sans interfinancement. Nous avons déduit de ce montant le 1,470 milliard identifié dans cette section (600 M\$ + 230 M\$ + 320 M\$ + 320 M\$), pour des coûts finaux de 4,530 milliards. La rentabilité est donc de 470 M\$ sur 4,530 milliards de coûts, soit plus de 10 %.

⁸² **Les marges bénéficiaires accrues des sociétés canadiennes sont là pour rester, selon la Banque CIBC**, Marchés mondiaux CIBC, 31 mars 2015. [En ligne] : <http://www.newswire.ca/fr/news-releases/les-marges-beneficiaires-accrues-des-societes-canadiennes-sont-la-pour-rester-selon-la-banque-cibc-517412951.html>