



Vers une fiscalité plus progressive et plus équitable pour l'ensemble des Québécois

COMMENTAIRES D'OPTION CONSOMMATEURS
PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES

Table des matières

| | |
|---|----|
| Option consommateurs..... | 1 |
| Introduction..... | 3 |
| Mise en contexte..... | 3 |
| 1) Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie | 5 |
| Diminution de l'impôt sur le revenu | 5 |
| Tarification | 6 |
| 2) Encourager l'épargne personnelle | 6 |
| Incitatif québécois à l'épargne-études..... | 7 |
| Retrait d'un REER avant l'âge de 55 ans | 8 |
| 3) S'inscrire dans la logique de développement durable | 9 |
| Écofiscalité | 9 |
| Le cas de l'essence | 9 |
| Le cas du prix de l'électricité | 10 |
| L'instauration d'une taxe sur la « surconsommation » d'électricité | 12 |
| 4) Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis..... | 13 |
| Bonification du crédit de solidarité..... | 13 |
| Bonification de l'Allocation-logement | 14 |
| Évaluation des effets de la réforme sur les particuliers..... | 15 |
| CONCLUSION | 16 |

Option consommateurs

MISSION

Option consommateurs est une association à but non lucratif qui a pour mission de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

HISTORIQUE

Issue du mouvement des associations coopératives d'économie familiale (ACEF), et plus particulièrement de l'ACEF de Montréal, Option consommateurs existe depuis 1983. En 1999, elle a regroupé ses activités avec l'Association des consommateurs du Québec (ACQ) qui existait depuis plus de 50 ans et accomplissait la même mission qu'Option consommateurs.

PRINCIPALES ACTIVITÉS

Option consommateurs aide les consommateurs qui vivent des difficultés, les reçoit en consultation budgétaire et donne des séances d'information sur le budget, l'endettement, le droit de la consommation et la protection de la vie privée. Nous effectuons aussi des visites gratuites chez des ménages à faible revenu afin d'améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. Chaque année, nous réalisons des recherches sur des enjeux de consommation d'importance. Nous intervenons également auprès des décideurs et des médias pour dénoncer des situations inacceptables. Lorsque nécessaire, nous intentons des recours collectifs contre des commerçants.

Au fil des ans, Option consommateurs a développé une expertise notamment dans les domaines du budget et de l'endettement, des services financiers, de la santé et de l'agroalimentaire, de l'énergie, de l'accès à la justice, des pratiques commerciales et de la protection de la vie privée.

Chaque année, Option consommateurs rejoint directement entre 7 000 et 10 000 consommateurs, accorde de nombreuses entrevues aux médias, siège à plusieurs comités de travail et conseils d'administration et réalise des projets d'envergure avec d'importants partenaires.

Beyond its impact on social cohesion, growing inequality is harmful for long-term economic growth.

– In it together: Why less inequality benefits all. OCDE. 2015

Introduction

Option consommateurs considère que l'économie doit être au service de la population et non le contraire. Elle tient à réitérer les principes qui doivent, selon elle, guider une réforme de la fiscalité. Ces principes sont la **justice sociale, l'équité et la progressivité des mesures fiscales**.

Mise en contexte

Le mandat de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (ci-après commission), déterminé par décret gouvernemental, a été défini par les propositions suivantes¹ :

- « examiner l'ensemble des mesures fiscales eu égard à leur pertinence et leur efficacité dans le but d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015;
- « effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics;
- « comparer les tendances mondiales en matière de fiscalité notamment à l'égard de ce que font nos voisins géographiques tels que les États-Unis et les autres provinces canadiennes;
- « examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation; – réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique;
- « analyser le régime fiscal des particuliers afin notamment d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis;
- « évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation. »

¹ http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Fascicule2_FiscaliteParticuliers.pdf Page II.

Notre organisation a pris connaissance de l'ensemble des objectifs retenus par la commission. Nous nous prononcerons de façon plus spécifique sur les objectifs suivants, tels que formulés par la commission² :

- 1) Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie**
- 2) Encourager l'épargne personnelle**
- 3) S'inscrire dans la logique de développement durable**
- 4) Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis**

Notons que l'absence de commentaires à l'égard de certains éléments du rapport final de la commission ne doit pas être interprétée comme constituant un assentiment tacite, non plus que comme l'expression d'un désaccord.

Option consommateurs a noté que la commission propose une réforme « à coût nul pour les contribuables, c'est-à-dire pour les particuliers et pour les sociétés, chaque groupe étant pris séparément ». ³ La réforme « n'a pas pour objectif de modifier le poids combiné de la fiscalité et de la tarification dans l'économie. Ainsi, les modifications proposées doivent s'autofinancer, sans alourdir ni alléger la fiscalité globale. » ⁴ À cet égard, Option consommateurs demeure préoccupée par les critiques ⁵ relatives à l'utilisation par la commission du modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec (MEGFQ) dans son analyse de l'impact de ses propositions fiscales sur l'évolution de l'économie québécoise. Le rapport de la commission fait état des effets positifs qu'aurait, sur l'économie québécoise, la transition fiscale proposée. Le manque d'unanimité ⁶ quant aux effets de la transition fiscale proposée ne fait qu'augmenter notre scepticisme face à la pertinence de la vision de la commission et des propositions qui en découlent.

La commission mentionne que « selon l'évaluation du ministère des Finances, la réforme proposée par la commission entraînerait une augmentation de 2 milliards de dollars du PIB et de près de 600 millions de dollars du revenu personnel disponible. » ⁷ De plus, la réforme « aurait pour effet de soutenir la création de 20 505 emplois à terme ».

Le financement des services publics semble uniquement reposer sur la croissance économique et sur le niveau de vie des Québécois, qui seraient stimulés par la réforme proposée. Notre organisme se pose les questions suivantes : si les résultats attendus s'avèrent moins élevés que prévu, est-ce que l'atteinte de l'équilibre budgétaire se fera au détriment des

² http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Volume1_RapportCEFQ_01.pdf

³ http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Volume1_RapportCEFQ_01.pdf.

⁴ http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Sommaire_RapportCEFQ.pdf Page 3.

⁵ http://www.csn.qc.ca/web/csn/communique/-/ap/COMM2015-09-04LSH?p_p_state=maximized#.VfLgsBF_NBd

⁶ <http://uniondesconsommateurs.ca/wp-content/uploads/2015/09/MemoireCommissionFiscalite-UC-2015F.pdf>

⁷ http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Volume1_RapportCEFQ_01.pdf

services publics? Est-ce que les citoyens feront alors face à une nouvelle augmentation des tarifs des services publics et des taxes?

Devant un gouvernement qui souhaite à tout prix maintenir le cap vers l'atteinte de l'équilibre budgétaire, notre organisme est inquiet du sort qu'on réservera aux services publics, d'autant que la croissance économique de 2 % prévue par le gouvernement ne semble pas être au rendez-vous.

1) Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie

Diminution de l'impôt sur le revenu

Option consommateurs estime que l'État se priverait de revenus considérables en allant de l'avant avec une réduction de l'imposition des particuliers de 3,4 milliards de dollars. Cette baisse d'impôt serait financée par une révision des dépenses fiscales et une augmentation de la taxation et de la tarification.

La réforme proposée aura pour effet de transformer une fiscalité progressive en une fiscalité régressive. Un système qui met l'accent sur des formes de fiscalités régressives, comme la tarification et la taxation, a un impact démesuré sur les personnes à faible revenu et à modeste revenu.

Près de 37 %⁸⁸ des contribuables ne paient pas d'impôt; ils ne profitent donc pas des baisses d'impôt proposées par la commission.

Prélever l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises constitue, selon nous, l'une des façons les plus équitables d'augmenter les revenus du gouvernement du Québec. Cette façon de faire respecte la capacité de payer des contribuables québécois. La raison est simple : plus les revenus d'un citoyen sont élevés, plus celui-ci dispose de sommes qui ne sont pas utilisées pour l'acquisition de biens de première nécessité, comme l'alimentation et le logement.

Option consommateur est favorable à l'ajout de nouveaux barèmes d'imposition (de 4 à 9). Ce faisant, on augmente le caractère progressif de l'impôt sur le revenu. Nous saluons également la décision de faire passer la majoration du montant personnel de base de 14 281 \$ à 18 000 \$. Par contre, en réduisant les taux marginaux d'imposition sur l'ensemble des barèmes, la commission se prive de revenus supplémentaires. En effet, la diminution de l'imposition chez les contribuables gagnant entre 102 040 \$ à 150 000 \$ et le gel du taux marginal d'imposition du barème le plus élevé (150 000 \$ ou plus) causent problème car ils accentuent les inégalités entre les ménages.

⁸⁸ Gouvernement du Québec, Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2012,2015
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Statistiques/fr/STAFR_sfp_2012.pdf

Tarification

Nous nous opposons vigoureusement à toute hausse de tarifs sur les produits et les services publics de base tels que l'eau, l'énergie, la santé et le transport en commun. Encore une fois, l'impact de telles hausses serait nettement plus important sur les classes moins favorisées. Comme nous le mentionnions en décembre 2009 dans le cadre des consultations prébudgétaires 2010, nous souhaitons aussi que le gouvernement du Québec « examine attentivement la possibilité d'adopter un taux de taxation plus élevé pour les produits et services de luxe. »⁹

2) Encourager l'épargne personnelle

Notre société incite davantage à la consommation qu'à l'épargne. Pourtant, l'épargne constitue un enjeu important. Il faut se rappeler que le taux d'épargne des Québécois, qui était à 4,1 en 2012, se situait à 1,9, au premier trimestre de 2015¹⁰. Ce chiffre est préoccupant. Durant le même trimestre, dans le reste du Canada, le taux d'épargne était à 5,0¹¹. La faiblesse du taux d'épargne nous indique que les Québécois sont vulnérables en cas d'imprévu – perte d'emploi, maladie, etc. De tels événements sont d'ailleurs parmi les principaux facteurs d'insolvabilité. À l'heure actuelle, la hausse du coût des biens et services essentiels (aliments, logement, électricité) réduit la marge de manœuvre des personnes à faible et à moyen revenu et diminue la capacité d'épargne. Selon un rapport réalisé par HSBC, 60 % des Canadiens qui n'épargnent pas en prévision de leur retraite ne le font pas par choix, mais bien parce qu'il ne leur reste plus rien après les dépenses courantes¹².

L'endettement des ménages constitue aussi un obstacle à l'épargne. En raison des faibles taux d'intérêt, les conditions d'emprunt sont actuellement très favorables, mais cette situation ne pourra perdurer. Notre organisme s'inquiète des répercussions possibles d'une hausse d'intérêt sur la situation financière des ménages. Depuis de nombreuses années, le niveau d'endettement des ménages augmente plus rapidement que les revenus. Au deuxième trimestre de 2015, le ratio de la dette des ménages canadiens contractée sur le marché du crédit au revenu disponible a atteint 164,63 %¹³. De façon plus spécifique, lorsqu'on regarde uniquement les dettes de consommation des familles québécoises, on constate qu'elles représentent près de la moitié de leurs revenus en 2012¹⁴. À titre de comparaison, ce ratio s'établissait à 28 % en 1999¹⁵.

La mauvaise gestion financière peut également avoir un effet sur l'épargne. Nous sommes en accord avec la commission à l'effet que le gouvernement doit entreprendre rapidement des

⁹ http://www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/memoires/oc_budget_gouvernement_quebec_20091215.pdf

¹⁰ Institut de la statistique du Québec, Stat-Express, Vol.17, n° 33, vendredi 28 août 2015

¹¹ I.d.

¹² L'avenir des retraites : Une nouvelle réalité (HSBC, 2013)

¹³ Statistique Canada, Comptes du bilan national, CANSIM, tableau 378-0123

¹⁴ Il s'agit des dernières données disponibles.

¹⁵ Gauthier, Marc-André, *Aperçu du ratio d'endettement à la consommation des familles au Québec*, Institut de la statistique du Québec, Volume 19, numéro 3, 2015

actions d'éducation financière pour permettre aux citoyens de faire des choix éclairés en matière d'épargne. Par contre, notre expérience sur le terrain, nous permet d'affirmer que, sans un meilleur encadrement du crédit à la consommation, l'incitation à l'épargne n'atteindra pas l'objectif visé. « Les ménages québécois possédaient 19 milliards de dettes en 1999, contre 59 milliards de dollars en 2012, une multiplication par trois (205 %) de la masse du crédit à la consommation. »¹⁶

La réforme fiscale proposée par la commission peut-elle encourager l'augmentation de l'épargne personnelle? Compte tenu des commentaires formulés précédemment, nous avons des doutes. Certes, pour les particuliers **qui travaillent**, la baisse d'impôt proposée augmentera à court terme le revenu disponible. Mais celui-ci sera réduit par les hausses de tarification et de taxation.

Par ailleurs, les hausses de tarifs et des taxes à la consommation accentueront la vulnérabilité financière de ceux **qui ne bénéficieront pas des baisses d'impôt**, ce qui ne les aidera certainement pas à épargner.

De nombreux ménages à faible revenu n'ont pas de coussin pour faire face aux imprévus ou, pire, n'ont d'autre choix que de se tourner vers le crédit parallèle. En 2001, notre organisme ainsi que d'autres ACEF (Associations coopérative d'économie familiale), préoccupées par ces situations, ont mis sur pied, avec l'aide de la Fédération des Caisses Desjardins, des programmes de micro-crédit. L'un d'eux, Prêt du quartier¹⁷, est géré par notre organisme. Il permet encore aujourd'hui à des personnes qui n'ont pas d'épargne et qui sont exclues du crédit traditionnel d'obtenir sans intérêt de petites sommes – entre 200 et 800 \$ – pour faire face à des dépenses essentielles. Ce programme offre aussi une autre solution au crédit parallèle.

Pour notre organisme, avec la réforme proposée, les ménages à faible revenu auront encore plus de mal à épargner. Déjà, pour la plupart d'entre eux, il est presque impossible d'épargner car, souvent, les revenus ne suffisent pas à couvrir les dépenses essentielles.

Incitatif québécois à l'épargne-études

La commission propose d'abolir l'Incitatif québécois à l'épargne-études.

Les régimes enregistrés d'épargne-études (REEÉ) permettent d'épargner en vue des études postsecondaires d'un enfant. Ce véhicule d'épargne est particulièrement avantageux parce que les gouvernements du Québec et du Canada y ajoutent respectivement une somme correspondant à 10 et 20 % à la somme investie. À titre d'exemple, si un ménage québécois place 1000 \$ dans un REEÉ, les gouvernements provincial et fédéral y ajouteront une somme totale de 300 \$. Ce gain s'ajoute à la performance acquise sur les marchés financiers. Les

¹⁶ Institut de la statistique du Québec, Données sociodémographiques en bref, « L'endettement des familles québécoises: une comparaison Québec, Ontario, Canada, Vol.119, no 2, février 2015

¹⁷ Nous offrons ce service en collaboration avec le Mouvement Desjardins, la Caisse solidaire, Centraide, Alerte Centre-Sud et Action solidarité grand Plateau.

ménages à faible revenu peuvent bénéficier de quelques avantages additionnels.¹⁸¹⁹ Par exemple, le gouvernement du Québec leur procure une majoration de 50 \$.

À notre connaissance, les REEE sont parmi les véhicules d'épargne les plus performants. De plus, ils incitent les ménages à prévoir des fonds pour améliorer l'accès aux études supérieures de leurs enfants. Puisque l'éducation demeure le meilleur moyen d'assurer la mobilité sociale²⁰, l'option consommateurs ne peut que s'opposer au retrait d'une mesure fiscale qui réduirait l'attrait et, par le fait même, l'utilisation de ce véhicule d'épargne.

Retrait d'un REER avant l'âge de 55 ans

Nous nous opposons à la proposition de la commission d'imposer une pénalité de 10 % lors du retrait d'un REER avant l'âge de 55 ans. Nous ne sommes pas d'accord non plus avec la deuxième proposition de la commission, qui est de faire passer la retenue à la source au taux d'imposition maximal.

Il est important de rappeler que les citoyens qui décident de retirer une partie de leurs épargnes cumulées dans un REER avant l'âge de 55 ans n'empruntent pas une somme d'argent, ils retirent leur propre argent, souvent parce qu'ils n'ont pas d'autres choix.

Notre organisme rencontre régulièrement des personnes qui songent à retirer de l'argent de leur REER. Les raisons invoquées sont nombreuses et, souvent, fort valables.

Actuellement, lorsqu'un contribuable souhaite retirer de l'argent de son REER, son institution financière prélève de l'impôt à la source. Cette retenue joue un rôle dissuasif. Pour la très grande majorité des gens, retirer de l'argent de son REER est une solution de dernier recours.

Pour ne pas payer de pénalité, des personnes qui ont des REER et qui manquent de liquidité pourraient être tentées de se tourner vers le crédit à la consommation, possiblement en utilisant une marge de crédit dont le taux d'intérêt est inférieur à la pénalité. À court terme, ces personnes pourraient croire qu'elles font une bonne affaire. Pourtant, l'emprunt à long terme pourrait s'avérer beaucoup plus coûteux et créer une situation de surendettement.

Pour aider les Québécois à faire de meilleurs choix en matière d'épargne personnelle, principalement en prévision de la retraite, le gouvernement doit accentuer les démarches en littératie financière. Notre organisme est d'accord avec la commission à l'effet que les différentes interventions devront tenir compte de l'économie comportementale.

En effet, la méconnaissance des produits d'investissement peut faire en sorte que des personnes prennent des mauvaises décisions en matière d'épargne. Entre autres, plusieurs ne voient pas le REER comme un mécanisme d'épargne à long terme mais plutôt comme un coussin de sécurité.

¹⁸ <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/tpcs/resp-reee/cesp-pcee/csg-fra.html>

¹⁹ http://www.revenuquebec.ca/fr/citoyen/situation/parent/autres_infos/iqee/determination_montant.aspx

²⁰ <http://inm.qc.ca/blog/mobilite-sociale/>

Notre organisme se questionne sur l'impact qu'aura la réforme de la fiscalité sur l'épargne personnelle. En imposant une pénalité, la commission recommande de « taxer doublement » la personne qui prend la décision de retirer de l'argent de son REER.

3) S'inscrire dans la logique de développement durable

Écofiscalité

Selon l'Office québécois de la langue française, l'écofiscalité se définit comme suit :
« Ensemble des mesures fiscales visant à limiter les atteintes à l'environnement, en incitant notamment les individus et les entreprises à modifier leurs comportements, soit par des réductions ou des exonérations fiscales, ou encore par l'imposition de taxes et de redevances sur les biens et services pouvant avoir des effets préjudiciables à l'environnement. »²¹[nos soulignés]

Nous souhaitons porter à l'attention de la commission la fonction de modification comportementale intrinsèque à l'écofiscalité. En effet, l'écofiscalité ne se définit pas uniquement comme une mesure fiscale destinée à être appliquée à un bien ou à un service qui a des effets négatifs sur l'environnement. Il s'agit plutôt d'appliquer une mesure fiscale à un produit ou à un service afin de le rendre moins attrayant qu'un autre produit ou service semblable qui est moins dommageable pour l'environnement, afin que des modifications de comportements puissent être mises en œuvre par les agents économiques.

Évidemment, pour que l'écofiscalité fonctionne, il faut qu'il y ait sur le marché un produit ou un service de remplacement. Il faut que le consommateur ait la possibilité de modifier son comportement. Si ce n'est pas le cas, il ne s'agit pas d'écofiscalité.

Le cas de l'essence

Les consommateurs ne peuvent modifier leur comportement au moment de faire le plein²²... Peu importe le prix de l'essence, un conducteur fera le plein de son véhicule lorsque l'indicateur du tableau de bord lui indiquera que c'est nécessaire. Les consommateurs qui font le plein d'essence ne peuvent donc choisir de produit de remplacement. Il existe toutefois un moment où l'introduction d'un signal de prix peut avoir un impact réel sur les habitudes de consommation d'essence, c'est le moment du choix d'un véhicule (en achat ou en location).

Nous croyons donc que c'est à ce moment que l'application de mesures d'écofiscalité aurait le plus d'impact. Appliquer une mesure d'écofiscalité sur les achats de voitures et de camions légers à consommation d'essence élevée pourrait réellement avoir un effet sur les comportements des consommateurs relativement à leur consommation d'essence. À titre d'exemple, chaque catégorie de véhicules (sous-compactes, compactes, intermédiaires, VUS,

²¹ http://www.granddictionnaire.com/ficheOqlf.aspx?Id_Fiche=26501985

²² Il existe bien sûr une panoplie d'alternatives à l'utilisation de l'automobile, par exemple le transport en commun, le vélo, la marche ou même le covoiturage. Par contre, ces solutions demeurent marginales pour la plupart des Québécois, notamment pour ceux qui ne vivent pas à proximité des axes de transport en commun ou ceux qui sont dans un milieu rural.

camionnettes, fourgonnettes, etc.) pourrait se voir imposer un plafond de consommation d'essence²³ au-delà duquel une mesure d'écofiscalité sous forme de taxe serait appliquée. Les consommateurs seraient alors incités à choisir des véhicules qui, bien qu'ils répondant à leurs besoins, sont le moins énergivores possibles.

Option consommateurs est d'avis qu'une mesure d'écofiscalité appliquée à l'achat et la vente d'automobiles pourrait induire des changements de comportements relativement à la consommation d'essence des particuliers tout en participant au financement de l'État.

Le cas du prix de l'électricité

Option consommateurs s'est toujours opposée à l'augmentation du prix de l'énergie au-delà de son coût réel de production, de transport et de distribution. Il existe au Québec une réglementation qui reconnaît ce principe et qui a permis de mettre sur pied la Régie de l'énergie du Québec, qui règlemente notamment les coûts de transport et de distribution d'énergie.

L'énergie est un bien essentiel qui doit demeurer abordable pour les ménages à faible revenu et les ménages à revenu modeste. L'augmentation du prix de l'électricité n'a que peu d'impact sur sa consommation. En 2005, Option consommateurs a comparé la consommation d'énergie des habitants de la ville de San Francisco, ayant des tarifs d'électricité près de trois fois plus élevés, à celle des habitants de la ville de Montréal.²⁴ Il est alors apparu que les San-Franciscains consommaient approximativement la même quantité d'énergie (en tenant compte des différences de température et des besoins de chauffage) que les Montréalais.

Qui plus est, en 2010, Hydro-Québec présentait devant la Régie de l'énergie du Québec les résultats du Projet Tarifaire Heure Juste²⁵. Ce projet avait pour but de vérifier dans quelle mesure les consommateurs pourraient réagir à un signal de prix élevé et ainsi modifier (ou non) leur consommation d'électricité. Plus de 2000 ménages québécois ont participé à ce projet. Ces ménages recevaient une facture de leur consommation réelle d'énergie en fonction de nouveaux tarifs (appelés Réso et Réso+) comportant des périodes où le prix de chaque kilowattheure étaient jusqu'à deux fois plus élevé que durant d'autres périodes. Ce type de tarification, appelée tarification différenciée dans le temps (TDT), est notamment en vigueur en Ontario.²⁶

Les résultats du Projet Tarifaire Heure Juste d'Hydro-Québec ont fourni des renseignements éclairants sur les habitudes de consommation résidentielle d'électricité des Québécois. Ils ont également démontré une fois de plus que la consommation d'énergie électrique des Québécois reste la même lorsque les tarifs augmentent. Parmi les constats d'Hydro-Québec, on peut lire :

- « il n'y a aucun déplacement de charge significatif entre les périodes chez les clients au tarif Réso ;

²³ Basé sur le Guide de consommation de carburant de Ressources naturelles Canada diffusé par l'entremise de l'Étiquette ÉnerGuide pour les véhicules qui est apposée sur tous les véhicules légers neufs qui sont vendus au Canada.

²⁴ http://www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/050113tcp_2_tarifs_hydro.pdf

²⁵ http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3740-10/Demande3740-10/B-1_HQD-12Doc6_3740_02aout10.pdf

²⁶ http://www.ontarioenergyboard.ca/OEB/Consumers/Electricity/Electricity+Prices/Electricity+Prices_fr#tou

- « au global, les tarifs Réso+ et Réso n'entraînent aucune économie d'énergie significative ; »²⁷

Les données montrent donc que, sans la mise en place d'autres incitatifs à l'efficacité énergétique, la demande en électricité n'est pas influencée significativement par une modification du signal de prix.

Cela s'explique principalement par le fait que la plupart des Québécois vivent dans des maisons chauffées à l'électricité. Peu importe le prix, les consommateurs doivent maintenir leur habitation à une température minimale en consommant de l'électricité. Dans la plupart des autres provinces et états nord-américains, les habitations sont chauffées surtout au gaz naturel.

La proposition de la commission d'augmenter le coût de l'électricité du bloc patrimonial ne nous semble donc pas être une mesure efficace d'écofiscalité pour inciter les Québécois à réduire leur consommation d'électricité ainsi que les impacts environnementaux relatifs à sa production, à son transport et à sa distribution. Comme le mentionnait l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) dans son mémoire : « À l'image des autres mesures précédemment discutées, cette proposition ne répond en rien au double objectif de l'écofiscalité. »²⁸

À l'instar de notre proposition pour le secteur de l'essence, Option consommateurs est d'avis que la commission aurait dû s'intéresser davantage aux mesures fiscales qui permettent vraiment au signal de prix d'avoir un effet réel sur les habitudes de consommation des Québécois. À cet égard, il serait plus efficace d'appliquer une mesure visant à augmenter les revenus fiscaux sur des déterminants plus significatifs de la consommation d'électricité du secteur résidentiel, soit les habitations elles-mêmes.

La taille des habitations et la vétusté de leur performance énergétique sont deux des éléments les plus déterminants des besoins énergétiques des ménages qui y vivent. C'est notamment au moment de choisir leur résidence que les Québécois peuvent réduire de façon importante leurs besoins en électricité. Il serait donc pertinent d'ajouter une mesure d'écofiscalité sur l'achat et la vente d'habitations de grande superficie. L'introduction d'une taxe additionnelle sur les transactions immobilières visant spécifiquement les habitations de grande superficie permettrait d'inciter les consommateurs à choisir des habitations plus modestes qui sont moins énergivores.

Enfin, le type de mesures d'écofiscalité que nous proposons a pour avantage de ne pas toucher les ménages à faible revenu ou à revenu modeste. La part du budget de ces ménages consacrée à l'énergie est beaucoup plus élevée que celle des ménages à revenu élevé. À cet égard, Option consommateurs souscrit tout à fait aux éléments apportés par l'Union des consommateurs au chapitre 6 de son mémoire, *Plus de taxes-tarifs, et moins d'impôt? À contre-courant et au détriment des Québécois-es*²⁹, présenté à la commission.

²⁷ Rapport final du Projet Tarifaire Heure Juste. HQD-12, Document 6. Disponible en ligne au : http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3740-10/Demande3740-10/B-1_HQD-12Doc6_3740_02aout10.pdf [Consulté le 9 septembre 2015]

²⁸ http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/memoires/irec.pdf

²⁹ <http://uniondesconsommateurs.ca/wp-content/uploads/2015/09/MemoireCommissionFiscalite-UC-2015F.pdf>

L'instauration d'une taxe sur la « surconsommation » d'électricité

Lors de séances de travail à la Régie de l'énergie au printemps 2015, Hydro-Québec présentait un scénario concernant l'introduction d'une tranche supérieure dans le tarif actuel de l'électricité. Cette troisième tranche, au prix plus élevé que les tranches inférieures, permettrait entre autres de :

- « faire payer davantage les grands clients »
- « réduire la surconsommation d'électricité »
- « favoriser davantage l'efficacité énergétique »³⁰

Les deux derniers éléments sont toutefois conditionnels à la possibilité qu'ont les ménages de réduire de manière significative leur consommation. Encore une fois, cette proposition s'appuie sur le principe qu'un signal de prix suffisamment fort inciterait les grands consommateurs d'électricité à réduire leur consommation.

En tant qu'agent-livreur du programme Éconologis³¹ depuis 1996, Option consommateurs côtoie régulièrement des ménages à faible revenu ayant des installations de piètre qualité (bâtiment mal isolé, appareils énergivores, etc.) ou des comportements peu éconergétiques³². Nous constatons qu'il est difficile pour ces ménages de réduire leur consommation d'énergie. Dans un scénario où une troisième tranche serait introduite au tarif résidentiel, Option consommateurs proposait d'analyser la possibilité d'exempter certains ménages, dont ceux à faible et à moyen revenu qui ne peuvent réduire de façon significative leur consommation d'électricité.

Nous sommes toujours d'avis que toute mesure fiscale visant à punir la « surconsommation » devrait prévoir une exemption pour les ménages qui ne peuvent intervenir de façon significative sur leur consommation d'énergie (par exemple, parce qu'ils vivent dans des logements mal isolés et qu'ils sont locataires).

Du côté d'Hydro-Québec, on affirme miser plutôt sur des ententes de paiements et des programmes d'efficacité énergétique. Or, selon Option consommateurs, bien que ces deux approches soient pertinentes et nécessaires, elles ne sont pas suffisantes. Les ententes de paiements ne sont pas offertes à tous les consommateurs qui en ont besoin et les programmes d'efficacité énergétique ne touchent pas un nombre assez grand de ménages à faible revenu. D'autres solutions pourraient être mises de l'avant, comme l'adoption d'une tarification adaptée aux ménages à faible revenu ou la prise en compte des coûts en énergie dans le calcul du crédit de solidarité.

Dans le cas de l'énergie - consommation d'électricité du secteur résidentiel et consommation d'essence pour le transport des particuliers -, on peut affirmer que la demande fluctue très peu

³⁰ Présentation lors de la séance de travail Phase 1 : tarifs domestiques, p. 32.

³¹ <http://www.econologis.ca/>

³² Bourgeois, O. (2012) Transférer les connaissances en efficacité énergétique aux consommateurs à faible revenu : Les meilleures méthodes. Rapport de recherche d'Option consommateurs, pp.: 12-14. Disponible en ligne : http://www.optionconsommateurs.org/documents/principal/fr/File/oc_ic06_efficacite_energetique_rapport_2012.pdf

quels que soient les prix. Les Québécois consomment de plus en plus d'électricité et de plus en plus d'essence même si le prix de ces deux ressources est en constante augmentation. Option consommateurs ne s'oppose pas à ce que le gouvernement intègre les principes du développement durable dans ses pratiques fiscales. Toutefois, elle croit qu'il doit le faire en ciblant les habitudes de consommation qui peuvent susciter des changements de comportements. Mettre en place des mesures d'écofiscalité lorsqu'il n'y a pas de produit de remplacement qui permettent des changements de comportement serait inefficace.

Pour Option consommateurs, il est très important que le ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes (également président du Conseil du trésor), la Commission de révision permanente des programmes, les intervenants à la commission ainsi que la population québécoise ne soient pas indûment brouillés par une utilisation laxiste du terme écofiscalité.

4) Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis.

Au Québec, les inégalités dans le partage de la richesse se sont accentuées dans les dernières années. La réforme proposée ne permettra pas de rectifier le tir. Au contraire, elle risque d'être néfaste pour les personnes qui ne paient pas d'impôt. Entre 1999 et 2012, alors que les avoirs nets des ménages se situant dans les deux quintiles inférieurs ont crû d'environ 40 %, ceux des 3^e, 4^e et 5^e quintiles ont crû d'environ 100 %³³.

Bonification du crédit de solidarité

Une autre proposition de la commission consiste à bonifier le crédit d'impôt pour solidarité. La commission affirme l'importance de protéger les plus démunis contre l'impact d'un recours accru aux taxes à la consommation et à la tarification. Actuellement, ce crédit d'impôt est composé de trois éléments qui, respectivement, servent à compenser la TVQ, les frais de logement pour les ménages admissibles et le fait d'habiter dans les régions nordiques. Nous saluons cette bonification, mais elle nous paraît insuffisante pour pallier les différentes augmentations proposées par la commission, principalement chez les plus démunis.

En effet, certains éléments proposés par la commission demeurent exclus du calcul du crédit de solidarité. C'est le cas notamment des hausses de tarifs de l'électricité, de l'augmentation des taxes d'accise et de la hausse des taxes sur l'essence proposées par la commission.

Pour ceux qui ne travaillent pas et qui ne bénéficient donc pas des autres mesures suggérées par la commission (la majoration du montant personnel de base, la réduction des taux d'imposition, la bonification de la prime au travail), les effets de la réforme proposée augmenteront les difficultés. Nous estimons que la bonification du crédit de solidarité ne sera pas suffisante pour y palier.

³³ <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/bulletins/coupdœil-no39.pdf>

Option consommateurs recommande que le montant du crédit de solidarité proposé par la commission soit bonifié afin d'augmenter le revenu disponible chez les plus démunis. Actuellement, il ne faut pas oublier que ce crédit est une mesure qui tend à compenser la perte du pouvoir d'achat des consommateurs. Ce n'est pas une mesure de lutte à la pauvreté. Au cours des dernières années, nous avons assisté à une modification de la fiscalité, qui devient de plus en plus régressive. Le crédit de solidarité ne fait que réduire l'impact de cette transformation.³⁴

Le crédit de solidarité doit devenir un véritable outil de lutte à la pauvreté afin de diminuer les inégalités. Il doit être facilement modulable et inclure toute nouvelle forme de taxation que pourrait imposer le gouvernement.

Par ailleurs, pour les ménages à faible revenu, nous demandons le maintien de la détaxation des couches pour enfant et des articles d'allaitement. Cela aura certainement un impact sur le budget des jeunes familles.

Bonification de l'Allocation-logement

L'Allocation-logement est un programme d'aide financière destiné aux ménages à faible revenu qui consacrent une part très importante de leur budget pour le paiement de leur loyer.

Entre 1999 et 2009, la part des dépenses en habitation dans le budget des Québécois est passée de 16,5 % à 18,1 %.³⁵ En 2009, les dépenses en habitation comportaient une plus grande part du budget des ménages des quintiles inférieurs (31,8 % pour le 1^{er} quintile) que du budget des ménages des quintiles supérieurs (15,2% pour le 5^e quintile).³⁶ Cela nous porte à croire que la réduction des investissements gouvernementaux en matière de soutien au logement se fait au détriment des ménages des quintiles inférieurs.

En 2011, 227 835 ménages consacraient plus de la moitié de leur revenu au paiement de leur loyer, ce qui leur laissait bien peu place pour subvenir à leurs besoins essentiels (comme manger et se vêtir).³⁷ « L'augmentation du nombre de ménages locataires en difficulté est pour l'essentiel due à la hausse des loyers qui, de 2006 à 2011, a été supérieure à celle des revenus. L'Enquête de 2011 permet de constater que le loyer médian était de 643 \$ par mois au Québec. »³⁸

Notre organisme souhaite qu'une révision en profondeur du programme d'Allocation-logement soit réalisée pour tenir compte de la hausse du coût des loyers subie par les locataires. Cela est d'autant plus important que les types de ménages admissibles, les seuils d'admissibilité ainsi que le montant maximal de 80 \$ n'ont pas été revus depuis leur entrée en vigueur en 1997.

³⁴ Fortier Francis, *Crédit d'impôt pour solidarité: une mesure de lutte contre la pauvreté?*, IRIS, décembre 2012.

³⁵ <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/logement-equipement-transport/logement-equipement-menager/c1deploy.htm>

³⁶ http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/depenses-avoirs-dettes/depenses/t1c_quintr2009.htm

³⁷ http://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2014/09/Dossier-noir-2014VF_web.pdf

³⁸ http://www.frapru.qc.ca/wp-content/uploads/2014/09/Dossier-noir-2014VF_web.pdf

Dans le discours du budget 2011-2012, le gouvernement annonçait qu'il améliorerait ce programme en diminuant graduellement l'âge d'admissibilité pour le faire passer de 55 à 50 ans; depuis le 1^{er} octobre 2015, l'âge d'admissibilité au programme est en effet passé à 50 ans. Nous souhaitons que ce programme élargisse ses critères pour y inclure les personnes seules qui sont âgées de moins de 50 ans.

Ces modifications n'ont pas été suffisantes pour hausser le nombre de personnes bénéficiant du programme. En 2013-2014, la Société d'habitation du Québec indiquait une diminution de 1 121 ménages aidés par rapport à la même date l'année précédente, mais une augmentation de 1 462 ménages par rapport à 2011-2012.³⁹

Depuis plusieurs années, nous constatons une baisse de l'aide apportée aux ménages⁴⁰. En effet, la subvention moyenne aux ménages diminue depuis la mise en vigueur du programme, en 1997. Entre cette année-là et 2008, elle est passée de 62 \$ à 52 \$⁴¹. En 2014, elle a légèrement augmenté et se situe maintenant à 56 \$⁴².

Depuis 1998, le coût total du programme est en constante diminution⁴³; il était d'un peu plus de 100 000 000 \$ en 1998 et est aujourd'hui de 71 888 000 \$⁴⁴ (incluant une somme de 36 841 000 \$ provenant du gouvernement du Québec).

Ces résultats nous démontrent l'importance de revoir les critères d'admissibilités et les sommes allouées. Notre organisme souhaite que le gouvernement fasse davantage la promotion du programme d'Allocation-logement. Les conseillères budgétaires d'Option consommateurs rencontrent régulièrement des personnes qui sont éligibles au programme mais qui n'en bénéficient pas simplement parce qu'elles ne le connaissent pas. Nous souhaitons que le gouvernement évalue la possibilité d'ajouter dans la déclaration de revenu une section permettant aux personnes admissibles de signaler qu'elles désirent obtenir de l'information sur le programme Allocation-logement ainsi que le formulaire à remplir pour en bénéficier.

Évaluation des effets de la réforme sur les particuliers

À la demande de la commission, le ministère des Finances a utilisé des outils de simulation pour mesurer les impacts des principales recommandations sur les contribuables.

Nous déplorons entre autres que l'augmentation du prix de l'électricité patrimoniale et de la taxe sur les carburants n'ait pas été prise en compte dans les simulations.

³⁹ page 33 <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023777.pdf>

⁴⁰ En 1998, le programme d'Allocation-logement, aidait 155 414 ménages et en 2008, ce sont seulement 117 248 ménages qui bénéficiaient du programme. Il s'agit d'une diminution de 38 166 ménages. <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-09.pdf>

⁴¹ <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-09.pdf>

⁴² <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000021415.pdf>

⁴³ <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-09.pdf>

⁴⁴ <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023777.pdf>

De plus, les simulations effectuées par le ministère des Finances pour quantifier l'impact sur le revenu disponible des citoyens n'ont pas tenu compte des personnes qui gagnent un revenu inférieur à 20 000 \$ par année ou qui ne travaillent pas – cela représente 36,3 % des citoyens⁴⁵. En omettant d'analyser l'impact des recommandations sur ceux ayant un revenu peu élevé, la commission se prive d'une donnée importante pour évaluer l'effet des différentes mesures chez les plus démunis.

La commission n'a pas réussi à nous convaincre que la réforme proposée procurera un soutien adéquat à cette population. Elle n'a pas non plus réussi à nous démontrer que la réforme sera à coût nul pour les plus démunis.

Notre organisme souhaite rappeler que le gouvernement devra s'assurer du respect de l'article 20 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* lorsqu'il décidera de mettre en œuvre les propositions de la commission.

20. « Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement. »⁴⁶

CONCLUSION

Selon Option consommateurs, les propositions du rapport final de la commission laissent croire qu'il serait préférable pour l'État québécois de percevoir ses revenus *via* la consommation (en proposant l'augmentation des taxes à la consommation et des tarifs des services publics) plutôt que par la fiscalité (en proposant de réduire l'impôt sur le revenu). Dans un contexte où les propositions ne visent pas à accroître les revenus de l'État et que l'ensemble de cette opération doit se faire à coût nul pour le gouvernement, nous sommes en droit de nous poser la question suivante : Parmi les contribuables, qui seront les gagnants et qui seront les perdants des modifications proposées?

En prenant pour acquis que la transition vise à augmenter les taxes et les tarifs sur les produits et services à la consommation et à réduire l'impôt sur le revenu, nous pouvons affirmer que le ménage type le plus avantageux par la réforme proposée est celui pour qui le paiement de l'impôt sur le revenu constitue une part relativement importante des dépenses et pour qui la part relative des dépenses en consommation serait plutôt faible. Ces ménages sont donc ceux qui ont un taux d'imposition effectif élevé et dont les dépenses en produits et service de consommation sont relativement faibles par rapport à leur revenu.

⁴⁵ Gouvernement du Québec, Statistiques fiscales des particuliers, année d'imposition 2012,2015
http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Statistiques/fr/STAFR_sfp_2012.pdf

⁴⁶ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* (chapitre L-7)

Quels sont ces ménages? En 2012, l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) publiait un tableau statistique intitulé : « Dépenses moyennes de l'ensemble des ménages par grands postes de dépenses, selon le quintile de revenu total, Québec, 2009. »⁴⁷ Dans ce tableau, on peut observer le taux d'imposition moyen ainsi que le taux de consommation courant des ménages en fonction des quintiles de revenus. En voici les principales données :

Tableau 1. Taux de dépenses des ménages en impôts personnels et en consommation courante selon le revenu, Québec, 2009.

| Quintile de revenus | 1er 25 000 \$ ou moins | 2e 25 001 \$ à 40 000 \$ | 3e 40 001 \$ à 60 000 \$ | 4e 60 001 \$ à 89 000 \$ | 5e plus de 89 000 \$ |
|-----------------------|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| Impôts personnels | 2,5 % | 9,8 % | 13,4 % | 19,2 % | 28,3 % |
| Consommation courante | 94,0 % | 84,3 % | 77,4 % | 72,0 % | 63,0 % |

Source : *Dépenses moyennes de l'ensemble des ménages par grand postes de dépenses, selon le quintile de revenu total, Québec, 2009.*⁴⁸

Enfin, à la lecture du Tableau 1, il est facile d'identifier quels ménages seront affectés par la transition du système fiscal proposé par la commission. On observe que les ménages des quintiles inférieurs bénéficieraient de très peu de réductions de l'impôt sur le revenu. Inversement, comme une grande partie des revenus de ces ménages sont accaparés par leurs dépenses de consommation, une augmentation des taxes à la consommation aurait des effets plus grands pour eux. En contrepartie, les ménages ayant un revenu plus élevé économiseraient des sommes importantes en impôt tout en étant impactés de façon moins importante que les ménages des quintiles inférieurs par les hausses de taxes et tarifs relatifs aux produits et services de consommation courante.

Comme nous l'avons vu plus haut, même si certaines propositions de la commission sont destinées aux ménages à faible revenu ou à revenu modeste, l'option consommateurs demeure extrêmement préoccupée par la vision développée par la commission, vision qui avantage indument les ménages des quintiles supérieurs. Les propositions de la commission visent un mode de perception de taxes et d'impôts plus régressif que celui qui est présentement en place. Un tel choix nous semble inadéquat. Toute atteinte à la solidarité entre les classes socioéconomiques est maintenant reconnue comme un échec par les plus grandes institutions économiques de la planète, notamment par l'OCDE. Tel que mentionné en épigraphe de ce mémoire, l'augmentation des inégalités socioéconomiques est néfaste pour la croissance économique à long terme.⁴⁹

⁴⁷ http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/depenses-avoirs-dettes/depenses/t1c_quintr2009.htm [Consulté le 9 septembre 2015]

⁴⁸ Disponible en ligne : http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/depenses-avoirs-dettes/depenses/t1c_quintr2009.htm [Consulté le 9 septembre 2015]

⁴⁹ <http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>