

Décembre 2009

Note socio-économique

Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité?

Le gouvernement du Québec étudie la possibilité d'augmenter de 1 ¢ le tarif du bloc patrimonial d'Hydro-Québec dans le but d'aller chercher auprès des particuliers et des entreprises un peu plus de 1,5 milliard de dollars (G\$)¹ pour renflouer les coffres de l'État. Le tarif du bloc patrimonial (2,79 ¢/kWh) est une des composantes du prix facturé tant aux particuliers qu'aux entreprises. Cette augmentation aurait un effet sur les deux paliers de prix payés par les consommateurs, les portant respectivement à 6,45 et 8,46 ¢/kWh. Selon certains, en plus de renflouer les coffres de l'État, une telle mesure encouragerait les consommateurs québécois à une plus grande efficacité énergétique. Dans cette note, trois mythes entourant les tarifs d'électricité et leur augmentation seront explorés et critiqués : la vente à rabais de l'électricité aux Québécois-es, le caractère équitable d'une hausse de tarifs chez les consommateurs résidentiels et l'impact positif de cette hausse sur l'économie d'énergie.

MYTHE NO 1 : DE L'ÉLECTRICITÉ EN SOLDE

Le bloc patrimonial a été créé à la fin des années 1990 afin de permettre à Hydro-Québec d'offrir de l'électricité sur le marché international, tout en garantissant aux consommateurs québécois un tarif préférentiel pour les 165 premiers térawattheures (TWh) produits. Ainsi, Hydro-Québec Production, qui est responsable de la production d'électricité, vend à 2,79 ¢ par kilowattheure (kWh) l'énergie du bloc patrimonial à Hydro-Québec Distribution, qui, ensuite, est responsable de la distribuer à un prix qui varie de 5,45 ¢ à 7,46 ¢/kWh pour les clients résidentiels. L'électricité produite en surplus est ensuite vendue, tant au Québec qu'à l'extérieur, à des prix variables. Certains économistes avancent que ce bloc patrimonial oblige Hydro-Québec à liquider son électricité sur le marché québécois en-deçà de ses

coûts de production, privant ainsi le gouvernement de revenus essentiels. Un coup d'œil aux états financiers d'Hydro-Québec nous permet de conclure qu'au contraire, la société d'État et son actionnaire, le gouvernement, réalisent de solides profits.

Des trois divisions d'Hydro-Québec (Production, Distribution et Transport), seule la division responsable de la production n'est pas réglementée par la Régie de l'énergie et peut ainsi fixer ses tarifs post-patrimoniaux selon ses propres critères. Voici quelques chiffres tirés du rapport annuel 2008 d'Hydro-Québec :

- La division Production, qui est responsable de produire l'électricité du bloc patrimonial, est celle qui a réalisé, de loin, le plus gros bénéfice net (2,1 G\$).
- Ce bénéfice de 2,1 G\$ représente 68 % de tous les bénéfices réalisés par Hydro-Québec cette année-là.
- Ce même bénéfice se traduit, pour la division Production, se traduit par un taux de rendement annuel sur l'avoir de l'actionnaire de 21 %.
- Le bénéfice net sur les ventes au Québec représente 54 % du bénéfice net total de la division Production.
- Le taux de rendement de 21 % est largement supérieur aux taux de rendement jugés raisonnables par la Régie de l'énergie pour les divisions Transport et Distribution. Actuellement, les rendements autorisés de ces deux divisions réglementées sont de 7,6 et 7,0 % respectivement.

Le bloc patrimonial de 165 TWh est surtout produit par des centrales hydroélectriques dont le coût de production est très bas : seulement 2,2 ¢/kWh en moyenne. À 2,79 ¢/kWh, le prix de vente réglementé s'avère amplement suffisant pour permettre à la division Production d'Hydro-Québec d'effectuer d'intéressants profits lorsqu'elle vend l'électricité en gros à la division Distribution.

Certains commentateurs mal informés ont également laissé entendre que l'électricité produite par les nouveaux équipements (parcs éoliens et nouvelles centrales hydroélectriques notamment) – dont les coûts sont de l'ordre de 6 à 10 ¢/kWh actuellement – serait vendue à perte, Hydro-Québec Production étant obligée de l'écouler au prix de 2,79 ¢/kWh. Il importe au contraire de souligner que les consommateurs québécois paient déjà par leurs tarifs d'électricité l'entièreté des coûts de ces nouveaux approvisionnements, y compris les profits des promoteurs.

En effet, pour tous les nouveaux approvisionnements en sus du contrat patrimonial, la division Distribution procède à leur acquisition par appel d'offres auprès de promoteurs privés. La division Production peut également soumissionner à ces appels d'offres avec l'électricité produite au-delà du 165 TWh du bloc patrimonial. Ainsi, au terme du premier appel d'offres lancé par la division Distribution en 2002, la division Production a signé deux contrats de vente d'électricité avec la division Distribution à un prix d'environ 6 ¢/kWh, soit deux fois plus que le prix de l'électricité du bloc patrimonial.

Recherchant d'abord le profit, Hydro-Québec Production joue le jeu du marché, en demandant un prix qui ne reflète pas nécessairement le coût de production, mais qui vise une rentabilité et une compétitivité maximales. Le coût de ces approvisionnements « post-patrimoniaux », qu'ils soient attribués par Hydro-Québec Distribution à Hydro-Québec Production ou à une autre compagnie de production, est par ailleurs pris en considération lorsque les tarifs sont fixés chaque année. La nouvelle production plus coûteuse est donc intégrée au surplus de capacité « post-patrimoniale » des centrales qui produisent à 2,2 ¢/kWh afin d'arriver à un coût de revient permettant la rentabilité, soit un prix inférieur au 6 ¢/kWh négocié. Les consommateurs paient ainsi déjà le plein prix de ces approvisionnements plus coûteux.

Certains économistes ont finalement comparé le prix du bloc patrimonial (2,79 ¢/kWh) aux revenus qu'Hydro-Québec pourrait réaliser sur les marchés d'exportation. Cette comparaison est toutefois défailante. Si Hydro-Québec diminuait ses ventes au Québec, ce ne sont pas 2,79 ¢/kWh, mais plutôt 6,5 ¢/kWh en moyenne qu'elle perdrait en revenus. En effet, les consommateurs résidentiels facturés au tarif D, soit le tarif offert à la majorité des ménages, paient, selon le palier, 5,45 ¢ ou 7,46 ¢ pour le dernier kilowattheure consommé (voir tableau 1). Ce sont donc à ces montants qu'il faut comparer la vente d'électricité puisqu'il s'agit de ce qu'Hydro-Québec perdra en revenus si la consommation diminue.

À l'exportation, on ne peut espérer obtenir guère mieux. Le prix de l'électricité sur le marché extérieur varie selon la production, la saison et plusieurs autres facteurs difficiles à contrôler. Au cours des dernières années, le prix à la marge du kWh vendu par Hydro-Québec en exportation a baissé de manière importante et la rentabilité s'avère très variable. Il est intéressant de noter qu'en situation de surplus, Hydro-Québec a préféré compenser TransCanada Energy (TCE) pour l'arrêt de la centrale de Bécancour, plutôt que de prendre livraison de l'électricité et la revendre sur les marchés extérieurs. Le prix de vente, estimé entre 5,5 et 6,0 ¢/kWh seulement, ne permettait pas de rentabiliser les coûts de production marginaux de la centrale. En tout, il s'agit de plus de 250 millions de dollars (M\$) par année versés pour ne pas produire.

En résumé, les consommateurs québécois paient déjà l'ensemble des coûts de production de l'électricité à travers leurs tarifs d'électricité, y compris la nouvelle production plus coûteuse. Au regard de la marge de profits déclarée par Hydro-Québec, rien ne nous permet d'affirmer qu'elle vend son électricité en solde. Au contraire, si on appliquait à la lettre le principe de l'utilisateur-payeur, il faudrait fort probablement consentir une baisse de tarif aux consommateurs québécois tant le rendement actuel de la division Production est élevé. De plus, Hydro-Québec réalise à la marge des revenus au moins aussi intéressants au Québec que sur les marchés de l'exportation.

MYTHE NO 2 : UNE HAUSSE DES TARIFS EST JUSTE ET ÉQUITABLE

Devant l'intention affichée du gouvernement de hausser le tarif du bloc patrimonial, il est légitime de se demander quels seraient les effets de cette mesure sur la population. Formulé autrement : quelle partie de la population fournira l'effort relatif le plus important pour offrir de nouveaux revenus au gouvernement du Québec ?

Pour répondre à cette question, nous pourrions simplement nous attarder à établir quels ménages verraient leur facture d'hydroélectricité augmenter le plus suivant une hausse de tarif du bloc patrimonial. Par contre, afin de tenir compte de la capacité de payer qui varie d'un ménage à l'autre, il nous faut comparer le poids qu'aurait l'effet d'une augmentation de tarif en proportion du revenu disponible. Nous tenterons donc de voir si cette augmentation est régressive, c'est-à-dire si son effet est plus grand sur ceux et celles dont les revenus sont les plus modestes ou si, au contraire, elle est progressive.

Cette « solution » au renflouement des finances publiques doit être évaluée par rapport à d'autres propositions afin d'en voir les avantages ou désavantages relatifs. Rappelons que la hausse des revenus gouvernementaux de 1,5 G\$ prévue à la suite de l'augmentation du tarif d'électricité proviendra à la fois des poches des consommateurs individuels, des entreprises et des grandes industries. On estime à environ 850 M\$² la part d'augmentation supportée par les citoyens. Nous com-

TABLEAU 1 : Composantes du prix de l'électricité pour la consommation résidentielle

Composantes	Redevance Frais quotidien fixe	1 ^{er} palier Les 30 premiers kWh quotidiens	2 ^e palier kWh quotidiens dépassants les 30 premiers kWh	Appel de puissance Lorsque la consommation simultanée dépasse 50 kW
Coût	40,64 ¢/jour	5,45 ¢/kWh	7,46 ¢/kWh	6,21 \$/kW (hiver) 0,63 \$/kW (été)
Pourcentage d'augmentation si hausse de tarif du bloc patrimonial	0 %	18 %	13 %	0 %

SOURCE : <http://www.hydroquebec.com/residentiel/tarif-residentiel.html>

TABEAU 2 : Consommation d'électricité suivant la tarification actuelle et une augmentation de 1 ¢ pour un ménage moyen par quintile, 2007

Quintiles	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
Revenu disponible	13 200 \$	27 953 \$	41 528 \$	59 708 \$	109 459 \$
Dépenses en électricité selon les tarifs actuels	653 \$	993 \$	1 305 \$	1 497 \$	1 887 \$
Augmentation	93 \$	143 \$	185 \$	210 \$	263 \$
Taux d'effort fiscal supplémentaire	0,70 %	0,51 %	0,44 %	0,35 %	0,24 %

SOURCE : Calculs à partir de Statistique Canada, *Détail des dépenses moyennes des ménages selon le quintile de revenu du ménage, 2007*.

parerons cette mesure à deux autres qui pourraient rapporter des fonds presque équivalents au gouvernement : l'augmentation de 0,5 % de l'imposition des particuliers³ et l'augmentation de 0,6 % de la taxe de vente du Québec (TVQ)⁴.

Afin d'établir des groupes comparables pour évaluer l'impact des augmentations, nous avons utilisé la division statistique des quintiles. La population est ainsi séparée en cinq groupes de taille équivalente, contenant chacun 20 % de la population, que nous ordonnons selon les revenus, des plus bas aux plus élevés.

Présentons rapidement les trois mesures pour ensuite comparer leur progressivité.⁵

AUGMENTATION DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ

Le gouvernement propose d'augmenter le tarif du bloc patrimonial de 1 ¢/kWh. Étudions ici l'effet de cette augmentation pour les particuliers.

En ce moment, les particuliers paient 40,64 ¢ par jour d'abonnement, 5,45 ¢/kWh pour les 30 premiers kWh par jour et 7,46 ¢/kWh pour les suivants. Ils paient également un supplément s'ils dépassent 50 kW d'appel de puissance. Ce supplément varie en fonction de la période de l'année.⁶ Déjà, on peut constater qu'une augmentation de 1 ¢ est proportionnellement désavantageuse pour les petites consommations : plus on consomme sur le deuxième palier, plus cette augmentation représente un faible pourcentage du prix que l'on paie pour l'électricité. En effet, pour le premier palier, une augmentation de 1 ¢ équivaut à une augmentation de 18 %, tandis que, pour le second palier, il s'agit d'une augmentation de 13 %⁷.

Si l'on souhaite aller plus loin dans notre évaluation de cette mesure, on se bute à une difficulté : il n'y a pas de données disponibles sur la consommation moyenne en kWh de chaque quintile de la population. Toutefois, Statistique Canada, dans son *Enquête sur les dépenses des ménages*, fournit le montant moyen dépensé en électricité par quintile. À partir de cette information, nous pouvons élaborer une hypothèse, non pas pour déduire précisément la consommation de chaque ménage, mais bien pour illustrer le caractère progressif ou régressif de l'augmentation des tarifs d'électricité en se penchant sur un ménage moyen par quintile.⁸ Le tableau 2 nous présente les dépenses en électricité du ménage moyen de chaque quintile suivant le mode de tarification actuel et l'augmentation de la facture annuelle à la suite d'une augmentation de 1 ¢ du tarif du bloc patrimonial, le tout selon notre hypothèse de consommation.

Il est important de noter, au tableau 2, le fait que le ménage moyen le plus riche est aussi le plus grand consommateur d'électricité. Cela fait dire à certains observateurs qu'il est inéquitable de laisser les tarifs d'électricité trop bas puisque ce sont les riches qui en profitent le plus. Cependant, on remarque également que, si le revenu augmente par un facteur de dix entre le premier et le cinquième quintile (de 13 200 \$ à 133 900 \$ – voir tableau 2), la facture d'électricité n'augmente pour sa part que par un facteur de trois.

AUGMENTATION DE L'IMPÔT DES PARTICULIERS

Combien le ménage moyen de chacun de ces quintiles paie-t-il d'impôt sur le revenu ?⁹ Le tableau 3 permet de comparer ces montants aux paiements d'impôts annuels que devrait effec-

TABEAU 3 : Revenus après impôts et impôt payé annuellement au gouvernement du Québec pour un ménage moyen par quintile, 2007¹⁰

Quintiles	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
Revenu total (incluant transferts)	13 200 \$	29 400 \$	45 500 \$	68 300 \$	133 900 \$
Impôt payé annuellement	-	1 447 \$	3 972 \$	8 592 \$	24 441 \$
Augmentation	-	45 \$	127 \$	243 \$	588 \$
Taux d'effort fiscal supplémentaire	-	0,16 %	0,31 %	0,41 %	0,54 %

SOURCE : Calculs réalisés à partir de Statistique Canada, CANSIM : 2020703.

TABEAU 4 : Achats taxables, montant de TVQ payé et montant de TVQ qui serait payé à la suite d'une augmentation de 1 % pour un ménage moyen par quintile, 2007¹¹

Quintiles	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
Revenu disponible	13 200 \$	27 953 \$	41 528 \$	59 708 \$	109 459 \$
Achats taxables	9 823 \$	17 883 \$	25 622 \$	33 454 \$	49 685 \$
Montant de taxe payé actuellement (crédit d'impôt inclus lorsqu' applicable)	507 \$	1 077 \$	1 788 \$	2 334 \$	3 466 \$
Augmentation	41 \$	86 \$	143 \$	187 \$	277 \$
Taux d'effort fiscal supplémentaire	0,31 %	0,31 %	0,34 %	0,31 %	0,25 %

SOURCES : Calculs réalisés à partir de Statistique Canada, *Détail des dépenses moyennes des ménages selon le quintile de revenu du ménage, 2007*.

tuer un ménage moyen de chaque quintile suivant une augmentation de 0,5 % de chaque palier d'imposition.

AUGMENTATION DE LA TVQ

Afin de pouvoir comparer trois mesures équivalentes, nous avons choisi d'étudier un scénario légèrement différent de celui qui est généralement mis de l'avant pour l'augmentation de la taxe de vente du Québec (TVQ) : l'augmentation d'un sixième de point de pourcentage (+0,6 %) du taux de taxe, sans modification de la structure de taxation¹².

Il faut aussi tenir compte du crédit d'impôt sur la TVQ que le gouvernement du Québec verse aux ménages les plus pauvres. En 2009, ce montant atteignait, pour les ménages gagnant moins de 29 645 \$, entre 178 et 356 \$ par année selon leur composition. Le montant est réduit de 3 % du revenu excédant ce seuil, jusqu'à ce que la compensation devienne nulle, ce qui arrive pour un revenu de 41 511 \$ dans le cas d'un couple.

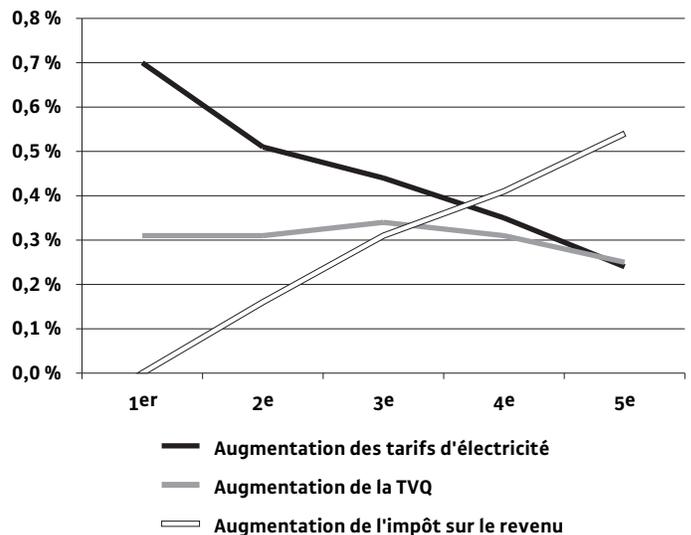
Le tableau 4 nous permet de voir quel impact aurait l'augmentation de la TVQ sur le montant annuel de TVQ payé par un foyer moyen de chaque quintile.¹³

Comparaison

Le graphique 1 compare l'augmentation de la ponction, selon les trois mesures étudiées, sur la part des revenus des ménages. Autrement dit, il s'agit de l'effort consenti par les ménages de chaque quintile pour chacune des mesures. Lorsque, partant du premier quintile et se rendant au cinquième, la courbe augmente, cela signifie que la mesure est progressive, puisque la part du revenu consacrée à cette dépense augmente suivant l'augmentation du revenu (l'effort consenti par les mieux nantis est plus grand). À l'inverse, si la courbe tend à descendre, on considère cette mesure comme régressive.

Une seule mesure offre donc une courbe progressive, l'augmentation de l'impôt sur le revenu. La tendance régressive de l'augmentation de la TVQ est apparente, toutefois, on remarque que la présence du crédit d'impôt amoindrit cette tendance pour les ménages moyens des deux premiers quintiles. Notons cependant que ce crédit n'inverse pas la tendance régressive, il réussit seulement à la rendre moins importante. Du côté de l'augmentation des tarifs d'électricité, on peut voir une courbe nettement régressive¹⁴.

Nous pouvons conclure que l'augmentation du prix du bloc patrimonial envisagée par le gouvernement pour augmenter ses revenus exigera un effort plus important des moins biens nantis. L'augmentation du tarif représente une contribution supplémentaire de 0,70 % du revenu disponible des contribuables du premier décile alors que ceux du dernier ne fournissent qu'un effort de 0,24 %. Comme nous venons de le voir, l'augmentation des tarifs est encore plus inéquitable que l'augmentation de la TVQ, mais rappelons en plus qu'une augmentation de 1 ¢ du bloc patrimonial a un impact moindre sur le deuxième palier de tarification (13 % contre 18 % pour le premier), ce qui avantage les gros consommateurs – qui sont aussi, bien souvent, les membres les plus fortunés de la société. Cette façon précise d'augmenter les tarifs d'électricité est donc, en quelque sorte, doublement régressive.

GRAPHIQUE 1 : Augmentation de la part du revenu des ménages moyens de chaque quintile consacrée aux dépenses en Impôt, TVQ et électricité suite à l'application de chacune des mesures étudiées, 2007

SOURCES : Calculs réalisés à partir de Statistique Canada, CANSIM : 2020703 et *Détail des dépenses moyennes des ménages selon le quintile de revenu du ménage, 2007*.

MYTHE NO 3 : AUGMENTER LES TARIFS POUR SAUVER L'ENVIRONNEMENT

Les consommateurs québécois, il est vrai, sont des énérgivores, et il reste beaucoup à faire en termes d'efficacité énérgétique et d'économies d'énergie. Bien qu'il puisse être tentant de hausser les tarifs pour induire des comportements énérgétiques plus responsables, l'augmentation du prix du bloc patrimonial est loin d'être le moyen le plus efficace. Il est beaucoup plus intéressant de modifier la structure tarifaire pour cibler et pénaliser les grands consommateurs, tout en récompensant les ménages qui consomment peu.

Pour bien illustrer l'inefficacité de l'augmentation du prix du bloc patrimonial comme stimulant à l'économie énérgétique, il faut comprendre le concept de l'« élasticité-prix ». Lorsque les prix augmentent, les consommateurs réagissent généralement en réduisant leur consommation. Le taux de variation permet ensuite de voir si (et selon quelle grandeur) le coût fait varier la demande. L'élasticité-prix de l'électricité devrait être négative : une augmentation des prix se traduirait par une diminution de la consommation. Selon les tenants de l'augmentation des tarifs d'Hydro-Québec, cet ajustement devrait permettre des économies réelles au niveau énérgétique en incitant à réduire la consommation proportionnellement à l'augmentation des coûts.

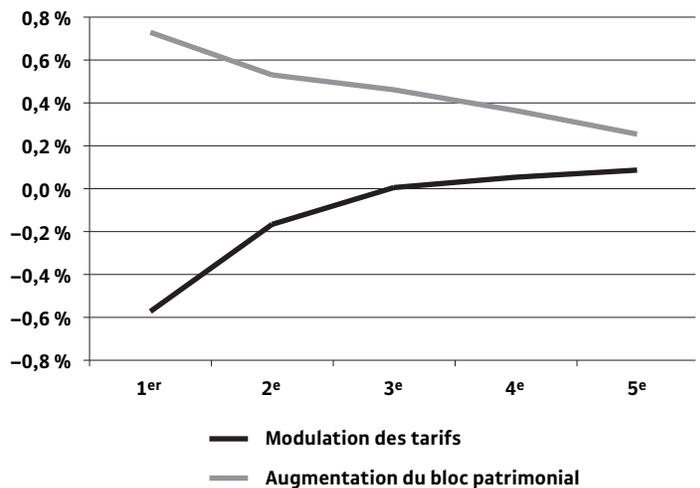
En fait, l'électricité présente une élasticité-prix très faible. Il s'agit d'un service essentiel pour la majeure partie de la consommation des Québécois-es. Les hausses de tarifs ne mènent pas à une réduction correspondante de la consommation. On estime qu'une augmentation de la facture de 10 % n'entraînerait qu'une diminution de 1,62 %¹⁵ des kWh consommés. Les ménages n'effectuent donc pas de changements qui auraient un impact important sur leur consommation, soit en variant les sources d'énergie utilisées, soit en changeant leurs comportements. La faible élasticité-prix indique que l'économie d'énergie est marginale et ne constitue en rien une véritable transformation des habitudes de vie. Une hausse de 1 ¢/kWh (soit 15 % du tarif en moyenne) n'entraînerait qu'une réduction de la consommation de 2,4 %, soit une économie de 1,4 TWh.

En effet, la plupart des ménages peuvent difficilement réduire leur consommation de base (éclairage, eau chaude, électroménagers, etc.). Ajoutons à cela que près des trois quarts des ménages québécois (73 %) utilisent l'électricité comme principale source d'énergie pour le chauffage¹⁶, une situation unique au Canada¹⁷. Ayant été présentée à la population comme une richesse nationale, l'électricité a été utilisée comme principale ou unique source énérgétique dans la conception de nombreux logements et maisons. Un changement à ce niveau demanderait d'importants travaux d'infrastructure, afin de convertir en conséquence les installations. Cela dit, une transition d'une source à une autre devrait être découragée si l'objectif en est un d'efficacité énérgétique. Au-delà du simple facteur économique,

l'électricité au Québec a une émission de GES beaucoup plus faible que les autres choix possibles (gaz naturel ou mazout par exemple). Rappelons que la production électrique au Québec est basée essentiellement sur le potentiel hydroélectrique et éolien du territoire, donc sur des ressources naturelles renouvelables, et non sur des combustibles fossiles.

Si le gouvernement du Québec souhaite vraiment stimuler l'efficacité énérgétique en passant par les tarifs, et non simplement augmenter ses revenus, il faudrait plutôt modifier la structure tarifaire de la clientèle domestique (tarif D) afin de pénaliser réellement les fortes consommations qui débordent sur le deuxième palier, mais, de laisser indemne, voire de récompenser, les ménages économes. Cette mesure serait d'autant plus efficace que les ménages à revenu élevé sont réputés « élastiques ». En effet, on estime que 88,1 % des ménages « aisés » le sont, alors que ce pourcentage n'est que de 39,2 % pour ceux qui ont un revenu réel faible.¹⁸

GRAPHIQUE 2 : Augmentation de la part du revenu des ménages moyens de chaque quintile consacrée aux dépenses en électricité selon une augmentation du bloc patrimonial ou un changement de structure tarifaire, 2007



SOURCES : Calculs réalisés à partir de Statistique Canada, CANSIM : 2020703 et *Détail des dépenses moyennes des ménages selon le quintile de revenu du ménage, 2007*.

Reprenons les chiffres que nous avons utilisés pour déterminer la régressivité d'une hausse des tarifs d'électricité¹⁹ afin de vérifier l'effet d'une modification de la structure de tarification qui viserait à décourager les grands consommateurs. Cet exercice exclut l'appel de puissance et prétend que toute la facture est divisée selon la redevance et les deux paliers et vise à obtenir un impact nul sur les revenus d'Hydro-Québec. La redevance quotidienne est d'abord réduite de 15 % afin d'augmenter la part variable du coût de l'électricité. Nous appliquons ensuite une réduction de 15 % au tarif du premier palier et majorons le deuxième de 20 %. Cette opération entraîne une diminution de 15 % de la facture du premier quintile et de

6 % pour le deuxième. De leur côté, les ménages les plus aisés voient leur facture augmenter en moyenne de 3 à 6 % pour les quatrième et cinquième quintiles, alors que le troisième quintile reste stable. Cette nouvelle structure de tarification mènerait à un changement plus progressif qu'une simple augmentation des tarifs.

Le changement de structure des tarifs d'électricité que nous suggérons permet une hausse qui respecte le principe de progressivité, contrairement à ce qui arrive lorsqu'on augmente le bloc patrimonial (voir le graphique 2). Cependant, le changement réel appliqué aux factures des ménages ne permet pas de renverser la régressivité de ces tarifs. Les ménages les plus aisés continuent de payer 2 % de leurs revenus en électricité, alors que ce pourcentage double lorsqu'on observe les ménages du premier quintile.²⁰ La tarification de l'électricité ne peut donc pas être envisagée dans le but de remplir les coffres de l'État. La facture doit d'ailleurs continuer à refléter les coûts de production de l'électricité et d'utilisation du réseau plutôt que les besoins des finances publiques. Une modification de la structure tarifaire dans l'objectif de rendre le coût de l'électricité plus cohérent permettrait d'atteindre cet objectif avec un effet neutre sur les revenus d'Hydro-Québec.

Il semble par ailleurs que cette approche permette d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan de l'efficacité énergétique, malgré la faible élasticité-prix. En effet, bien que les pourcentages d'augmentation réels soient relativement peu élevés pour les quintiles supérieurs (en moyenne de 3 à 6 %), l'impact d'une réduction de la consommation sera plus grande puisque le coût du kWh économisé est plus élevé, sans toutefois pénaliser les ménages qui consomment déjà peu. La création d'un troisième palier serait même envisageable, comme une surtaxe sur une consommation jugée de luxe. Rappelons une fois de plus que l'élasticité est plus grande chez les ménages les plus aisés, qui consomment plus d'électricité, et qui sont visés spécifiquement par la modification suggérée. Les variations de la consommation dans le deuxième ou troisième palier seraient alors perceptibles de manière plus importante et encourageraient les utilisateurs à faire des choix plus responsables, sans pénaliser les ménages dont la consommation serait sous la moyenne.

Cela étant dit, une réelle politique d'efficacité énergétique ne peut passer uniquement par la tarification. Au niveau du gouvernement, un simple changement de normes qui exigerait que toutes les nouvelles constructions soient conformes aux standards « novoclimat » permettrait une économie d'énergie substantielle²¹. De plus, en conservant les programmes d'Hydro-Québec ou de l'Agence d'efficacité énergétique existants déjà, en augmentant la sensibilisation et l'éducation énergétique, en misant sur les énergies renouvelables comme l'éolien et le solaire et en faisant la promotion de mesures

comme la géothermie, les économies réalisées auraient un impact concret et durable.

Il serait aussi pertinent de créer de nouveaux programmes qui cibleraient spécifiquement le marché locatif afin d'aider les ménages à loyer qui doivent parfois choisir entre une facture d'électricité élevée ou une augmentation de loyer suite à des rénovations qui augmentent l'efficacité énergétique de leur demeure.

Conclusion

Comme nous avons pu le voir, il est nécessaire de déboulonner nombre de mythes au sujet d'Hydro-Québec. En premier lieu, la société d'État ne vend pas son électricité au rabais aux Québécois-es; au contraire, elle réalise en ce moment d'importants profits grâce à cette vente. Ensuite, l'augmentation des tarifs d'électricité ne viendrait pas rectifier une supposée « subvention » aux plus riches, mais au contraire, viendrait exercer un poids relatif plus lourd sur les ménages les moins riches. Enfin, contrairement à ce qu'on peut entendre régulièrement, la hausse du bloc patrimonial tel que proposée ne peut pas avoir d'effet positif substantiel sur l'environnement à cause de la structure de tarification actuelle d'Hydro-Québec. En conséquence, l'augmentation des tarifs d'hydroélectricité est non seulement une mesure régressive, elle est aussi faussement écologiste.

Lors de son implantation, la nationalisation de l'hydroélectricité a été présentée aux Québécois-es comme un choix de société. L'électricité devenait ainsi une richesse collective, mais aussi une réponse publique à un besoin essentiel. En faisant d'Hydro-Québec une vache à lait devant compenser les baisses d'impôts des dernières années, le gouvernement la détourne de sa mission originelle. Qui plus est, il rend plus régressive la participation au financement des activités gouvernementales et rend inéquitable le processus de mutualisation des risques et entraîne de ce fait son démantèlement.

Pourtant, nous constatons aujourd'hui que l'hydroélectricité s'est avérée un choix écologiquement responsable pour chauffer nos habitations et édifices, contrairement au mazout ou au gaz naturel. Avec l'intérêt croissant pour les énergies renouvelables comme l'éolien, le solaire et la géothermie, il est possible pour le gouvernement de miser à la fois sur des mesures d'économie d'énergie et des technologies novatrices tout en gardant Hydro-Québec rentable et à l'écoute des besoins énergétiques du Québec. L'augmentation des tarifs apparaît ainsi comme un geste inutile et contre-productif qui va à l'encontre des choix de société faits par le Québec.

Eve-Lyne Couturier et Pierre-Antoine Harvey

Chercheur-e-s de l'IRIS

Notes

1 Cette annonce entourant le congrès du parti Libéral des 26 et 27 septembre 2009 a été reprise dans différents médias. On consultera ce texte de Radio-Canada qui y fait nommément référence : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Economie/2009/09/29/013-hausse-tarifs-hydro.shtml>

2 Montant obtenu à partir de Ministère des Finances, *Statistiques Fiscales 2006*, Québec, 2008, p. 3 (pour l'impôt des particuliers) et de Ministère des Finances, *Plan Budgétaire 2009-2010*, Québec, p. C-13 (pour la TVQ). À partir de ces montants globaux, nous obtenons des chiffres supérieurs qui avoisinent plutôt 850 M\$. Toutefois, ces chiffres sont très peu précis. Ainsi, avec l'impôt des particuliers, les déductions fiscales et l'imposition différenciée d'autres sources de revenus (comme les gains en capital), il est préférable de se baser sur un chiffre plus conservateur. Rappelons que ce chiffre ne nous est utile ici que pour situer des mesures qui sont à peu près du même ordre.

3 Il y a divers moyens pour le gouvernement d'obtenir plus de revenus à partir de l'impôt des particuliers : changer les limites des paliers d'imposition, ajouter des paliers d'imposition, augmenter le taux d'imposition d'un seul palier ou de plusieurs, etc. Nous présentons ici l'un des moins intéressants : l'augmentation du taux d'imposition de tous les paliers. Si cette option est la moins intéressante en termes socio-économiques, elle a l'avantage pour cette démonstration d'être la plus facile à calculer et celle dont les effets seront les plus faciles à prévoir tout en offrant une différence marquée par rapport à l'augmentation des tarifs d'électricité.

4 Nous utilisons la hausse de l'impôt, de la TVQ et des tarifs d'électricité afin de comparer leur effet sur les ménages en termes de progressivité, et non pour comparer directement l'augmentation elle-même. En effet, nous présentons ici des données partielles qui ne tiennent pas compte de l'effet sur les entreprises et les industries, qui sont elles aussi touchées par de telles hausses.

5 Nous ne cherchons pas ici à faire une démonstration précise des effets de chaque mesure, mais bien à illustrer les mécanismes qu'elles sous-entendent quant à la distribution de la participation à l'augmentation des revenus du gouvernement pour le ménage moyen de chaque quintile. Conséquence d'un manque d'accessibilité de certaines informations, nos chiffres seront souvent des hypothèses plausibles que nous ne pouvons cependant pas vérifier avec exactitude.

6 On trouvera tous les détails de la facturation d'Hydro-Québec aux particuliers au : <http://www.hydroquebec.com/residentiel/tarif-residentiel.html>

7 Bien entendu, ces augmentations ne concernent pas la facture totale des clients, mais uniquement le tarif de chaque palier. Les consommateurs d'électricité doivent s'acquitter d'autres frais tels que la redevance quotidienne et l'appel de puissance.

8 Nous utilisons cette moyenne annuelle fournie par Statistique Canada et la réduisons à une moyenne par jour. Bien sûr, cela ne tient pas compte des variations de consommation en fonction des saisons. Toutefois, cela nous permet de fixer une consommation moyenne par jour sur les deux paliers (après avoir soustrait le montant dû à l'abonnement) pour le ménage moyen de chaque quintile. Même si ce montant n'est pas précis, il nous permet de situer la différence de proportion de consommation entre le premier et le deuxième palier. Ce calcul ne tient pas compte non plus de l'appel de puissance, mais celui-ci irait à notre avis renforcer la tendance qui se dégage de notre hypothèse et non la contredire. Puisqu'Hydro-Québec ne rend pas publique la consommation par quintile, il nous est impossible de formuler une hypothèse plus plausible. Voici notre hypothèse de consommation quotidienne pour le ménage moyen de chaque quintile :

Quintiles	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e
Consommation quotidienne moyenne au premier palier (en kWh)					
	25 370	30 000	30 000	30 000	30 000
Consommation quotidienne moyenne au second palier (en kWh)					
	0	9 104	20 562	27 614	41 937

9 Nous n'étudions que l'impôt sur le revenu payé en fonction des taux appliqués aux différents paliers d'imposition. Nous ne nous penchons ni sur les déductions, ni sur les autres taux d'imposition (comme les gains sur les capitaux).

10 Si les données des revenus totaux sont bel et bien de 2007, le paiement d'impôt est quant à lui un calcul réalisé à partir de ces données et des paliers d'imposition actuels du gouvernement du Québec. En effet, nous voulons voir l'effet d'une augmentation de 1 % sur les paliers d'imposition en place et non sur ceux d'avant l'importante réforme de ces paliers ayant eu lieu depuis 2007. Si on compare ces montants avec ceux réellement payés en 2007 (disponibles dans Statistique Canada, *Détail des dépenses moyennes des ménages selon le quintile de revenu du ménage*, 2007) on remarque qu'il y a peu de différence avec les chiffres obtenus du calcul avec les paliers de 2009 pour les premiers quintiles (à peine plus de 10 %), tandis que pour les derniers la différence est importante (plus de 25 %). En faisant le calcul à partir des paliers de 2007, on voit que cette différence est en effet due au changement de paliers, mais surtout au fait que les chiffres de Statistique Canada incluent tous les paiements d'impôts (gains sur les capitaux, etc.) qui affectent davantage les paliers supérieurs que les paliers inférieurs.

11 Comme nous en informe le questionnaire de l'Enquête sur les dépenses des ménages (disponible au : www.statcan.gc.ca/imdb-bmdi/3508-fra.htm), les répondants sont invités à inclure les taxes dans leurs dépenses. Nous avons donc dû extraire les taxes des montants globaux pour réaliser nos calculs.

12 Une méthode possible, utilisée par divers pays européens, serait de moduler la TVQ à partir de certains critères : produits de luxe, produits polluants, etc. Une telle modulation aurait probablement des effets sur la progressivité de cette augmentation. Toutefois, la TVQ n'est pas modulée pour l'instant et cette alternative n'a jamais été mise de l'avant par le gouvernement du Québec.

13 Pour notre hypothèse d'augmentation de la TVQ, nous avons augmenté proportionnellement le crédit offert par le gouvernement.

14 Il a été évoqué qu'une mesure compensatoire pourrait être versée aux plus démunis advenant le cas d'une augmentation des tarifs d'électricité. Comme cette mesure n'a pas été chiffrée, il nous a été impossible d'en tenir compte dans l'étude. Cependant, ce qui a été mentionné plus haut pour le crédit d'impôt pour la TVQ s'appliquerait aussi à cette compensation, c'est-à-dire qu'elle affaiblirait la régressivité de cette mesure, sans pour autant la rendre progressive.

15 Dubreuil, Annie, *Analyse de la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle du Québec*, Rapport de recherche, octobre 2005, Université de Montréal. Disponible au : <https://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/289/1/ar.1g1012.pdf>

16 Ressources naturelles Canada, *Enquête sur l'utilisation de l'énergie par les ménages (EUÉM)*, Rapport sommaire, 2003, p. 17, disponible au : <http://oee.nrcan.gc.ca/Publications/statistiques/euem-sommaire/pdf/euem-sommaire.pdf>

17 Bien qu'il soit difficile de comparer la situation entre différents endroits, les réalités climatiques, géographiques et de production étant variables, il est

important de prendre en compte la spécificité du Québec. Dès sa création, Hydro-Québec a eu comme mandat de favoriser l'électricité comme source d'énergie accessible et peu coûteuse.

18 Aucoin, Frédéric, *Analyse de la demande d'électricité du secteur résidentiel du Québec*, Mémoire, février 2007, Université de Montréal, p. 68. Disponible au : <http://www.economie.uqam.ca/pages/docs/Aucoin,%20Frédéric.pdf>

19 Les informations précises quant à la consommation des ménages n'étant pas disponibles, la solution proposée ici ne l'est qu'à titre indicatif afin de montrer ce qui serait potentiellement réalisable en changeant la structure tarifaire. Il s'agit encore une fois d'une hypothèse pour fin d'illustration.

20 Tel qu'on peut le voir dans le tableau suivant, en utilisant les chiffres de la section précédente adaptés selon une structure tarifaire différente, les variations entre les quintiles sont beaucoup plus progressives.

	Nouveaux tarifs	Variation	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5
Redevance	0,3454 \$	-15 %	126,09 \$	126,09 \$	126,09 \$	126,09 \$	126,09 \$
Premier palier	0,0463 \$	-15 %	428,96 \$	507,26 \$	507,26 \$	507,26 \$	507,26 \$
Deuxième palier	0,0895 \$	+20 %	0,00 \$	297,47 \$	671,87 \$	902,27 \$	1 370,27 \$
Nouveau total			555,05 \$	930,81 \$	1 305,21 \$	1 535,61 \$	2 003,61 \$
Différence			-97,95 \$	-62,19 \$	0,21 \$	38,61 \$	116,61 \$
Augmentation			-15,0 %	-6,3 %	0,0 %	2,6 %	6,2 %
Part des revenus consacrée à l'électricité			4 %	3 %	3 %	3 %	2 %

21 <http://avecenergie.org/index.php?pvview=efficacite>



**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheurs se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

Institut de recherche et d'informations socio-économiques

1710 Beaudry, Bureau 2.0 Montréal (Québec) H2L 3E7

514 789 2409 · www.iris-recherche.qc.ca