DOSSIER R-3905-2014

Réponse à la demande de renseignement n^{o} 1 de la Régie

UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

Le 20 novembre 2014

DÉCRET 841-2014

1. Référence : Pièce C-UC-0011, p. 12.

Préambule :

Dans son mémoire, l'UC formule la recommandation suivante :

> *UC réitère, dans le contexte du Décret D-841-2014, sa recommandation formulée en 2013 à la Régie de ne pas reconduire « la stratégie tarifaire du Distributeur pour les tarifs D et DM qui consiste à hausser deux fois plus sur le prix de la 2^{e} tranche en énergie que le prix de la 1re tranche, mais de reconnaître plutôt une hausse uniforme des prix des deux tranches en énergie».*

Demande :

1.1 En quoi la recommandation d'UC est-elle à l'avantage des ménages à faible revenu?

UC est d'avis que la stratégie tarifaire qu'elle recommande de hausser de façon uniforme le prix des deux tranches en énergie du tarif D permet d'atténuer, par rapport à la stratégie préconisée par le Distributeur de hausser deux fois plus le prix de la 2^{e} tranche que le prix de la première tranche du tarif D, l'augmentation de facture de tous les ménages qui chauffent à l'électricité et ce afin d'alléger le fardeau important que représente la facture de chauffage pour les ménages à faible revenu et les ménages à budget modeste.

UC soumet que pour une année tarifaire la différence entre les deux stratégies, bien qu'appréciable dans certains cas, peut être marginale. L'écart se creuse avec le temps. Le tableau suivant fournit, pour les années 2013 à 2015, les factures annuelles d'électricité avant taxes de certains cas types utilisés par le Distributeur (HQD-14, document 2, page 10) ainsi que d'un cas réel (en grisé) tiré des données d'UC. Par exemple, de 2013 à 2015, la facture pour une maison unifamiliale croît de 180 $ selon la stratégie du Distributeur et de 151 $ selon celle proposée par UC. Sur deux années, la stratégie proposée par UC procure donc un gain de 29 $ par rapport à la stratégie du Distributeur.

Tableau R-1
Comparaison des impacts sur la facture des stratégies tarifaires du Distributeur et d'UC ($)

	Unifamiliale (26 484 kWh)			5 et 1/2 (11 590 kWh)			5 et 1/2 (16 980 kWh)			Tout électrique moyen (19 218 kWh)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Factures annuelles tarifs approuvés et proposés	1 950	2 042	2 130	827	854	878	1 210	1 257	1 301	1 425	1 488	1 548
Écart 2013 - 2015		180			51			91			123	
Factures annuelles avec tarif de 2013 et hausses uniformes des tranches en 2014 et 2015	1 950	2 027	2 101	827	857	885	1 210	1 256	1 299	1 425	1 479	1 531
Écart 2013-2015		151			58			89			106	
Écart stratégies UC vs HQD		-29			7			-2			-17	

L'écart entre les deux stratégies pour le cas type du Distributeur d'un logement de 5 ½ pièces est positif. Ce cas type est avantagé par la stratégie actuelle du Distributeur puisqu'il suppose peu de kWh en 2e tranche. Le même constat serait constaté chez tous les petits clients qui consomment peu ou pas de kWh en 2e tranche. Toutefois, au fur et à mesure que la consommation en 2e tranche augmente, l'écart passe du positif au négatif. C'est ce qu'illustre le cas réel d'un client habitant un logement de 5 ½ pièces à Montréal.

Les cas types fournis par le Distributeur n'ont pas de profil sociodémographique. La maison unifamiliale, le logement de 5 ½ pièces ou l'habitation qui reflète la consommation moyenne des clients au tarif D chauffés à l'électricité pourraient tous être associés à un ménage à revenu modeste ou à un ménage mieux nanti. On constate toutefois que la stratégie proposée par UC est avantageuse, par rapport à la stratégie du Distributeur, pour ceux qui ont des consommations plus importantes. Lorsque les ressources financières se font très rares et qu'on doit déjà assumer des factures d'électricité importante, tout gain est bénéfique.

UC souligne enfin que la stratégie qu'elle propose est neutre au sens qu'elle ne fait pas de choix explicite quant aux types de ménages, d'usages ou de niveaux de consommation à favoriser ou à pénaliser. Elle assure néanmoins que les ménages à revenu modeste qui ont une consommation importante, par exemple parce qu'ils comptent de nombreux membres, que leur logement est mal isolé ou n'est pas équipé de thermostats électroniques, ne seront pas pénalisés.

À la connaissance d'UC, bon nombre de ménages en processus de recouvrement sont des ménages à revenu modeste qui ont une consommation d'électricité importante, voire plus importante en moyenne que celle des clients du Distributeur prise dans son ensemble. Le Distributeur pourrait d'ailleurs produire à chaque dossier tarifaire l'impact de ses hausses proposées sur la facture des ménages en recouvrement et la comparer de façon détaillée à l'impact sur la facture des ménages qui ne sont pas en recouvrement. UC croit qu'il s'agirait d'une alternative valable à la démonstration de l'impact des hausses tarifaires sur les ménages à faible revenu telle que produite à la pièce HQD-14, document 2, page 12. UC privilégierait dans ce cas l'utilisation de données associées à un

hiver froid, ce qui permettrait d'illustrer la réalité des ménages qui peinent à payer leur facture d'électricité.

UC renvoie également la Régie à sa réponse donnée à la pièce, page 3 C-UC-0022 dans le cadre du dossier R-3854-2013.

> *[…], la stratégie de hausser uniformément le prix des tranches en énergie a pour conséquence d'augmenter l'impact moyen des déciles inférieurs tandis qu'elle permet d'atténuer les impacts maximaux.*
>
> *Cette stratégie profiterait aux ménages à faible revenu, mais également à plusieurs ménages de la classe moyenne, qui chauffent à l'électricité et qui peinent à payer leurs factures d'électricité.*

ENTENTES DE PAIEMENT

2. Références : (i) Pièce C-UC-0012, p. 7;
(ii) Pièce C-UC-0012, p. 6;
(iii) Pièce C-UC-0012, p. 7;
(iv) Pièce C-UC-0012, p. 8;
(v) Pièce C-UC-0012, p. 11;
(vi) Pièce B-0125, p. 8;
(vii) Pièce B-0101, p. 24.

Préambule :

(i) Dans son mémoire, l'UC soulève le problème suivant :

> *« … l'expérience "terrain" des ACEF qui voient de plus en plus de ménages du "bas de la classe moyenne" (ménages à budget modeste) dans l'incapacité d'acquitter leur facture d'électricité.*
>
> *En effet, si les ménages à faible revenu peuvent bénéficier d'ententes de paiement adaptées à leur capacité de payer, la situation des ménages à budget modeste est présentement beaucoup plus inconfortable. Ces ménages dont le revenu ne dépasse souvent que légèrement les seuils d'admissibilité aux programmes "faible revenu", se trouvent présentement dans une situation où l'offre de solutions à leurs problèmes est pratiquement inexistante. » [nous soulignons]*

Dans la même section de son mémoire et au sujet du même problème, l'UC utilise les expressions suivantes :

(ii) «*… un nombre grandissant de ménages trainent une dette,…»*
(iii) «*… ménages dont les comptes sont en souffrance. »*
(iv) «*… clients aux prises avec des arriérés de paiement…»* [nous soulignons]

(v) À la fin de la même section de son mémoire, l'UC fait cette proposition :

> *« UC recommande donc à la Régie d'ordonner au Distributeur dans les délais les plus brefs, l'élaboration d'une entente de paiement "standard", offerte à tous les ménages en difficultés de paiement, dont les caractéristiques seraient notamment que cette entente ait une durée de plus d'un an, que le premier paiement de l'entente ne dépasse pas 20 %, et qu'elle comporte des frais d'administration annuels moindre que ceux de 14,4 % actuellement exigés par le Distributeur. » [nous soulignons]*

(vi) La proposition d'UC vise les ménages dont le revenu dépasse les seuils d'admissibilité aux programmes faible revenu. Au sujet de ces seuils, le Distributeur souligne ce qui suit :

> *« Au départ, seuls les clients ayant un revenu correspondant à 100 % ou moins du seuil de faible revenu de Statistique Canada étaient admissibles aux trois types d'ententes MFR. En 2010, le Distributeur a élargi l'accès à deux des ententes de paiement MFR, soit l'entente CFR et l'entente personnalisée A, aux clients ayant un revenu modeste de 101 % à 120 % du seuil de faible revenu afin de mieux tenir compte du fardeau que représente la facture d'électricité sur leur revenu. »*

(vii) Finalement, dans sa réponse à la question 9.4 de la demande de renseignements no. 2 d'UC, le Distributeur donne l'information suivante :

> *« Le tableau R-9.4 présente le barème de revenu de 2014 pour se qualifier à une entente CFR ou une entente personnalisée volet A par taille de ménage, soit 120 % du seuil de faible revenu de Statistique Canada en vigueur pour les agglomérations de 500 000 habitants et plus. »*

Tableau R-9.4 :
Barème de revenu brut ($) de 2014 par taille de ménage pour l'entente CFR ou l'entente personnalisée volet A

Nombre de personnes dans le ménage	Revenu annuel
1	28 633
2	35 647
3	43 824
4	53 208
5	60 348
6	68 062
7	75 776
8	80 546
9	85 013
10	89 176

Demandes :

1.1 Veuillez donner votre définition du « bas de la classe moyenne », que vous identifiez également comme « ménages à budget modeste ». Dans votre réponse, veuillez tenir compte des seuils de qualification des ménages aux ententes CFR et aux ententes personnalisées volet A tels que décrits par le Distributeur à la référence (vi), seuils qui ont été augmentés à 120 % du seuil de faible revenu de Statistique Canada en 2010 (vii).

Réponse 1.1 :

UC n'a pas élaboré une définition statistique précise de la classe moyenne qui lui soit propre. Au sujet de la définition de la classe moyenne, les chercheurs Delorme, Godbout et St-Cerny s'expriment ainsi:

D'emblée, soulignons que personne ne s'entend sur une définition commune de la classe moyenne, et ce, malgré l'intérêt que suscite ce sujet et la multitude d'économistes et de sociologues qui s'y penchent. Il existe plusieurs façons de circonscrire la classe moyenne : méthodes qui rivalisent souvent en complexité statistique. On peut parier que cette diversité restera de mise encore pendant de nombreuses années.[1]

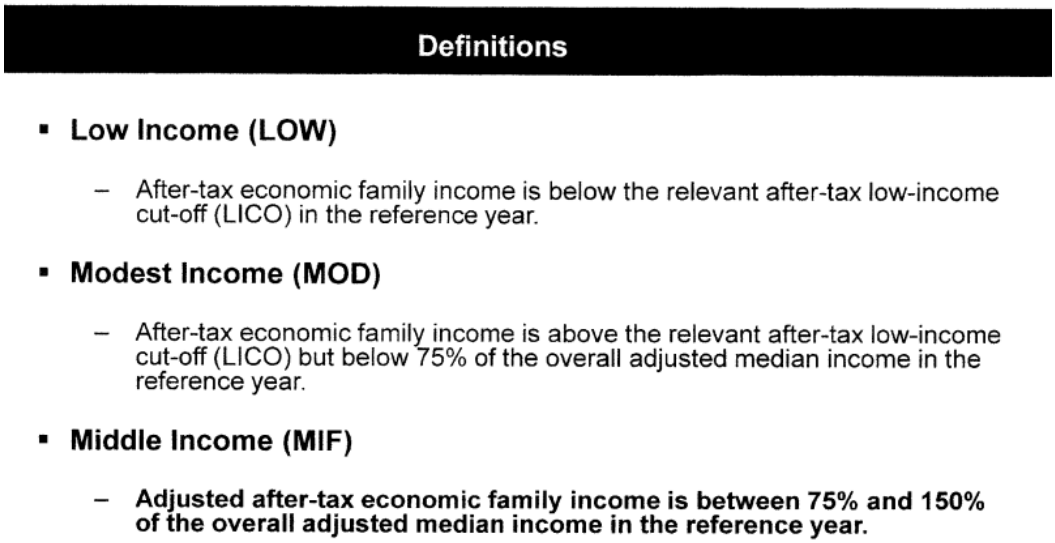
Ces mêmes chercheurs ont utilisé pour leur étude une définition de la classe moyenne basée sur le revenu disponible après impôt et transfert (et ajustement pour la taille du ménage) :

Notre analyse retient l'approche largement répandue dans la littérature : à savoir que pour faire partie de la classe moyenne, les ressources financières des ménages doivent se situer dans l'intervalle compris entre 75 % et 150 % du revenu médian. Cette mesure simple permet de suivre facilement l'évolution de la taille de la classe moyenne au fil du temps.

De plus, une récente étude de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (« RHDCC ») utilise les mêmes balises pour définir la classe moyenne[2] **:**

[1] La classe moyenne au Québec s'érode-t-elle vraiment? Contour et évolution, Delorme, Godbout et St-Cerny, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, novembre 2014, page 3, [En ligne] : http://www.usherbrooke.ca/chaire-fiscalite/fileadmin/sites/chaire-fiscalite/documents/Cahiers-de-recherche/La_classe_moyenne_au_Quebec.pdf

[2] **What We Know About the Middle Class in Canada**, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 27 septembre 2013, page 4.



Definitions

- **Low Income (LOW)**
  - After-tax economic family income is below the relevant after-tax low-income cut-off (LICO) in the reference year.
- **Modest Income (MOD)**
  - After-tax economic family income is above the relevant after-tax low-income cut-off (LICO) but below 75% of the overall adjusted median income in the reference year.
- **Middle Income (MIF)**
  - **Adjusted after-tax economic family income is between 75% and 150% of the overall adjusted median income in the reference year.**

Tel que l'on peut le constater, RHDCC définit également les ménages à budget modeste comme étant ceux compris entre les balises pertinentes de faible revenu et 75 % du revenu médian (ajusté pour la taille du ménage).

Dans ce contexte, le « bas de la classe moyenne » pourrait se définir comme étant la tranche des ménages dont le revenu (après impôts et transferts, ajusté pour la taille du ménage) se situe entre 75 % et 100 % du revenu médian.

UC souligne qu'il est généralement admis que le revenu médian est plus bas que le revenu moyen[3].

Dans sa preuve (C-UC-0012), UC a utilisé les termes « ménages à budget modeste » et « bas de la classe moyenne » de façon interchangeable. Tel que l'on vient de le constater il est cependant possible de les distinguer de façon statistique, notamment en utilisant la méthodologie des deux études précitées, avec le revenu après impôts et transferts et ajustement pour la taille du ménage.

Quant à lui, le Distributeur utilise les seuils de faible revenu avant impôts majorés de 20% afin de qualifier les ménages aux ententes CFR ou aux ententes personnalisées A.

De l'avis d'UC, une étude plus exhaustive, et qui dépasse le cadre du présent dossier, serait nécessaire pour déterminer comment les seuils avant impôt majorés utilisés par le Distributeur se comparent aux balises énoncées plus haut en termes de revenu après impôts et transferts ajusté pour la taille du ménage.

Pour le présent dossier, les ménages identifiés par UC comme «étant à budget modeste » ou du « bas de la classe moyenne » peuvent être considérés comme

[3] Voir par exemple **: Portrait statistique des familles au Québec Édition 2011,** Ministère de la Famille et des Aînés, Gouvernement du Québec, Le revenu familial, page 382 [En ligne] : **http://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_Portrait_stat_chapitre5_11.pdf**

ceux dont les revenus dépassent les seuils de qualification utilisés par le Distributeur jusqu'au niveau du revenu médian du groupe considéré.

À titre informatif, UC a fait certains calculs à l'aide du tableau suivant, présenté[4] par Delorme, Godbout ans St-Cerny :

Tableau R-2.1

Tableau 3 : Seuils de revenus après transferts et impôts de la classe moyenne, 2010

		Min	Max
		Revenu après impôts ajusté ($)	
Tous les ménages		23 575	47 152
		Revenu après impôts non ajusté ($)	
	Taille		
Personnes seules	1	23 575	47 152
Couples sans enfants	2	33 340	66 683
Familles biparentales :			
1 enfant	3	40 833	81 670
2 enfants	4	47 150	94 304
3 enfants	5	52 715	105 435
Familles monoparentales :			
1 enfant	2	33 340	66 683
2 enfants	3	40 833	81 670
3 enfants	4	47 150	94 304

Sources : EDTR et calcul des auteurs.

Tableau R-2.2
Revenu médian après impôts et transferts selon la taille du ménage ($)

Nombre de personnes dans le ménage	Revenu médian après impôts et transferts
1	31 433
2	44 453
3	54 444
4	62 867

Source : Tableau R-2.1, et calculs de UC.

Finalement, il convient de noter que l'étude des revenus (disponibles ou bruts) ne constitue qu'une facette de la réalité économique des classes moyennes ou à budget modeste. En effet, nombre de chercheurs s'inquiètent également de la situation d'endettement croissante des classes populaires. À ce sujet RHDCC considère que la classe moyenne est désormais plus vulnérable aux chocs économiques[5] :

[4] Ibid, page 18.
[5] **What We Know About the Middle Class in Canada**, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 27 septembre 2013, page 20.

> Between 1999 and 2005, the debt-to-income ratio of middle-income families increased 20% (from 98.1% to 117.9%), i.e. they spent more of their income on debt payments and, therefore, were more likely to be financially strained.
>
> There are no current detailed data on wealth. However, at the national level, the debt-to-income ratio has increased steadily over the past few years and stood at 163% in 2013, a rate close to the one observed in the U.S. before the 2007-2008 housing crash.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cet état de fait. Par exemple, l'augmentation des années de scolarisation implique que les jeunes ménages entreprennent leur vie active plus tard, et ce, avec des dettes accumulées plus importantes (frais de scolarité), et un nombre d'années moins grand sur le marché du travail pour rembourser ces dettes et accumuler du capital. De plus, la précarisation croissante des conditions d'emploi des travailleurs, emplois atypiques et à temps partiel, voire occasionnels - le plus souvent sans sécurité d'emploi, combinée avec l'affaiblissement des mesures de protection sociale telles que l'assurance-emploi, l'assurance-santé (où l'accessibilité à un nombre de plus en plus important de soins prodigués gratuitement s'étiole constamment depuis plusieurs années) et la détérioration des conditions de retraite fragilisent grandement les conditions matérielles des classes industrieuses. Un revers économique comme une perte d'emploi ou un accident de travail, ou encore la maladie des travailleurs ou de leurs enfants peuvent maintenant rapidement diriger ces ménages vers des difficultés financières importantes. **Le Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (« CREDOC ») décrit ainsi les principales modifications aux conditions de vie de la classe moyenne :**

> ***Une instabilité professionnelle grandissante***
>
> *Les conditions de vie des classes moyennes – tout comme celles des autres catégories, bien entendu – dépendent étroitement de leur situation professionnelle. Or, le marché du travail est marqué par une précarité croissante — augmentation des emplois à durée déterminée, de l'intérim, du temps partiel, alors que le taux de chômage est déjà très élevé —, qui fragilise en premier lieu les bas revenus et les classes moyennes. La proportion d'individus déclarant être au chômage n'est ainsi que de 4% parmi les hauts revenus, contre 7% chez les classes moyennes supérieures et 14% au sein des classes moyennes inférieures. Alors que les générations d'actifs des Trente glorieuses évoluaient avec la perspective d'un avenir professionnel stable et l'espoir d'une ascension sociale, les nouvelles générations, pourtant plus diplômées et mieux qualifiées, ne sont pas assurées de vivre avec un emploi à temps plein tout au long de leur*

vie : la probabilité est donc forte que leur parcours professionnel s'émaille de périodes de chômage, certains étant même confrontés au déclassement salarial.

L'inflation récente pénalise davantage les revenus intermédiaires et modestes

La récente flambée des prix du pétrole et l'augmentation des prix des produits alimentaires, qui se sont rajoutées au rythme soutenu de progression des loyers sur longue période (+3,4% par an pendant les vingt dernières années, contre +2,3% pour l'inflation), ont beaucoup pesé sur les revenus des classes moyennes et des catégories populaires. Les charges liées au logement, le coût de l'énergie, et l'alimentation représentent en effet une part importante du budget des ménages modestes. En fait, depuis le début des années 2000, seuls les hauts revenus semblent avoir été épargnés par l'inflation. Non seulement leurs revenus ont augmenté plus vite qu'en moyenne, mais les prix de nombreux biens et services — qui représentent une part proportionnellement plus importante dans leur budget — ont diminué ces dernières années : services de télécommunications, Internet, matériel informatique, produits électroniques, médicaments. Ils ont aussi davantage bénéficié des récentes baisses d'impôt direct.

Les dépenses contraintes pèsent de plus en plus sur les classes moyennes et les bas revenus

Enfin, depuis plus de 25 ans, le poids des dépenses de logement a considérablement augmenté, sous l'effet conjoint de l'amélioration de la qualité des habitations, de l'augmentation des loyers et de la hausse des prix de l'immobilier (ces derniers ayant plus que doublé entre 1997 et 2008). Il s'agit d'ailleurs d'un phénomène généralisé : plus le niveau de vie d'un pays est élevé, plus la part des dépenses consacrées au logement progresse ; ce phénomène est aussi, en partie, le reflet d'une amélioration des conditions de vie des ménages. Néanmoins, ces charges pèsent proportionnellement plus dans le budget des ménages aux revenus modestes et intermédiaires ; comparativement aux foyers aisés, leur taux d'effort s'accroît plus vite. La conséquence en est que le pouvoir d'achat du revenu arbitrable — c'est-à-dire ce qui reste une fois que l'on a fait face aux charges pré-engagées — progresse beaucoup moins rapidement dans les tranches de revenu intermédiaires et inférieures.

Ainsi, le poids que constituent « les dépenses contraintes » est de plus en plus lourd dans les groupes du bas de l'échelle ou intermédiaires. Les dépenses contraintes sont ici constituées, pour l'essentiel, des charges de logement (loyers, eau, gaz, électricité, chauffage, etc.) ; elles comprennent aussi les dépenses de télécommunications, les frais d'assurance et certains frais financiers.

> *De fait, si la plupart (70%) de nos concitoyens estiment que le logement est une sécurité face à l'avenir, de moins en moins nombreux sont ceux qui peuvent y accéder en tant que propriétaires : l'augmentation des prix des logements a ralenti considérablement l'accession à la propriété, d'abord dans les familles modestes, et de plus en plus maintenant dans les classes moyennes.*
>
> *Dans ce contexte, les hauts revenus font figure de privilégiés : leur situation professionnelle est bonne, leurs revenus progressent plus rapidement qu'en moyenne, leur pouvoir d'achat est moins vulnérable à l'inflation ; ils ont d'ailleurs de moins en moins souvent l'impression de s'imposer des restrictions dans leurs dépenses, accèdent plus facilement à la propriété, peuvent consolider leur patrimoine et laisser à leurs enfants les ressources nécessaires pour faire face à un avenir de plus en plus incertain. Comparativement, la situation des classes moyennes, notamment celle des classes moyennes inférieures, semble beaucoup plus précaire.*[6]

Au regard de ces dernières réflexions, UC juge pertinent de faire une recommandation additionnelle à la Régie, soit d'ordonner au Distributeur d'accroître l'accès aux conditions de l'entente « CFR » à tous les ménages dont le revenu disponible (ajusté pour la taille du ménage) est inférieur au revenu médian.

1.2 Est-ce que pour l'UC tous les ménages qui ont des retards de paiement sont considérés comme des ménages en difficulté de paiement? Si oui, veuillez élaborer. Sinon, veuillez justifier.

Non, certains ménages peuvent avoir négligé de payer une facture à temps tout en étant en mesure de régler le solde sans délai additionnel.

Il va de soi que plus le retard de paiement est important, plus la probabilité que ce ménage éprouve des difficultés de paiement est grande.

[6] Les classes moyennes sous pression, Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie, R. Bigot, 2008, Décembre 2008, page 9 et suivantes, [En ligne] : http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C249.pdf