

CADRE GÉNÉRAL DE RÉVISION DES STRUCTURES TARIFAIRES DU DISTRIBUTEUR

TARIFICATION

Table des matières

1	INTRODUCTION	5
2	ORIENTATIONS TARIFAIRES	6
2.1	RÉCUPÉRATION DES COÛTS DE SERVICE	7
2.2	AUCUNE ATTÉNUATION DE L'INTERFINANCEMENT	8
2.3	SIGNAL DE PRIX FAVORISANT L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	9
2.4	SIMPLICITÉ, ÉQUITÉ ET CONTINUITÉ TARIFAIRES.....	11
2.5	POSITION CONCURRENTIELLE, STABILITÉ DES TARIFS ET PROTECTION DES CLIENTS À FAIBLE REVENU.....	12
3	ÉVOLUTION DES COMPOSANTES TARIFAIRES	13
3.1	REVENUS REQUIS	13
3.2	REVENUS DE RÉFÉRENCE.....	14
3.3	TARIFS SATELLITES.....	15

1 INTRODUCTION

1 Hydro-Québec Distribution (ci-après, le Distributeur) s'adresse à la Régie pour faire
2 approuver l'évolution prochaine des composantes de ses tarifs applicables à
3 l'ensemble de la clientèle du Québec. La dernière révision de la structure des tarifs
4 a été effectuée en 1996. Donc, cette demande constitue la première occasion
5 offerte à la Régie d'examiner la structure des tarifs d'électricité.

6 La présente demande s'inscrit dans le cadre de la Phase 3 de la demande
7 R-3492-2002 telle que prévue dans la décision D-2003-138.

8 En prévision de cette troisième phase et afin d'alléger le processus réglementaire,
9 la Régie a ordonné dans sa décision D-2002-256 la tenue de quatre rencontres
10 techniques avec les intervenants. Ces rencontres se sont déroulées de novembre
11 2002 à avril 2003 et ont porté sur les thèmes suivants :

12 **Rencontre 1** : Tarifs et structures tarifaires du Distributeur – Tarifs et options de
13 base.

14 **Rencontre 2** : Tarifs et structures tarifaires du Distributeur – Options tarifaires en
15 gestion de la consommation.

16 **Rencontre 3** : Pistes d'amélioration

17 **Rencontre 4** : Études des structures tarifaires et analyse des propositions des
18 intervenants.

19 Lors de ces rencontres techniques, Hydro-Québec Distribution a présenté ses
20 structures tarifaires et ses orientations ainsi que la comparaison de ses structures
21 avec celles des autres provinces canadiennes et de certains états américains. Le
22 Distributeur a également recueilli et analysé les préoccupations des intervenants
23 qui se sont exprimés sur plusieurs sujets dont l'efficacité énergétique, la clientèle à

1 faible revenu et la stabilité des structures tarifaires. La Phase 3 intègre les résultats
2 découlant de ces rencontres techniques sur les aspects relatifs aux structures
3 tarifaires. Le Distributeur présente donc dans cette demande l'étude des différentes
4 composantes des tarifs à revenus constants, ce qui n'affecte pas l'interfinancement
5 entre les catégories tarifaires mais uniquement l'intrafinancement¹ entre les clients
6 d'une même catégorie. Le tarif BT et son remplacement par une nouvelle option en
7 gestion de la consommation n'a pas été intégré dans le cadre de la présente
8 preuve.

9 Par ailleurs, le ministre des Ressources naturelles a exprimé des orientations quant
10 à la nécessité de moduler les hausses du tarif domestique de 2004 en fonction des
11 niveaux de consommation des clients de façon à minimiser leur impact sur la
12 clientèle à faible revenu. La Phase 3 intègre une proposition quant à la modulation
13 le cas échéant de la hausse du 1^{er} avril 2004.

14 Le présent document énonce, à l'intérieur de cette Phase 3, le cadre général de
15 révision des tarifs du Distributeur. Dans un premier temps, les orientations se
16 rapportant à l'évolution des composantes tarifaires sont présentées. Dans un
17 deuxième temps, la démarche utilisée pour déterminer l'évolution souhaitée des
18 composantes tarifaires est expliquée.

2 ORIENTATIONS TARIFAIRES

19 La conception tarifaire vise non seulement à récupérer auprès des clients et en
20 conformité avec la Loi, les coûts encourus pour assurer le service électrique, mais
21 doit également tenir compte d'orientations particulières notamment de nature
22 économique et sociale. Dans le cadre de la révision de ses structures tarifaires, le
23 Distributeur entend pour sa part respecter les cinq orientations tarifaires suivantes.

¹ Écart entre les coûts et les revenus générés par certains sous-groupes de clients d'une même catégorie tarifaire.

2.1 Récupération des coûts de service

1 La tarification doit assurer au Distributeur des revenus annuels suffisants pour
2 couvrir l'ensemble des coûts du service électrique associés aux charges
3 d'exploitation et d'intérêts et générer un rendement sur l'avoir propre.²

4 La conception des différents tarifs et le reflet des coûts de service entre les
5 composantes tarifaires permettent également de traiter de la même façon les clients
6 qui présentent des caractéristiques de consommation semblables. Ainsi, les
7 composantes fixes (redevance et prime de puissance) et variables (prix de
8 l'énergie) d'un tarif reflètent les particularités du coût du service par catégorie
9 tarifaire.

10 Le Distributeur propose de récupérer davantage les coûts de la fourniture dans la
11 composante variable des tarifs (ϕ /kWh). Jusqu'à concurrence du volume de
12 consommation patrimoniale de 165 TWh, le coût de la fourniture du Distributeur est
13 de 2,79 ϕ /kWh tel que prévu dans la Loi mais, à mesure que les nouveaux
14 approvisionnements s'ajouteront au volume patrimonial, ce coût moyen
15 augmentera. Il s'avère donc nécessaire de donner aux clients un signal de prix qui
16 soit cohérent avec les coûts marginaux de long terme estimés à 6,1 ϕ /kWh.³ Cette
17 approche, qui fait porter les hausses sur la partie la plus élastique du tarif, permet
18 au client de réagir et ainsi de diminuer l'impact des hausses sur sa facture. Le
19 signal de prix sera traité plus en détail dans la section 2.3 du présent document.

² Le principe de récupérer les coûts de service par une tarification au coût moyen était également présent dans la première proposition tarifaire de TransÉnergie (R-3401-98, HQT-10, document 1, page 6):

« Hydro-Québec propose une tarification des services de transport basée sur les coûts moyens. L'approche du coût moyen permet de récupérer auprès de l'ensemble des clients les coûts de transport nécessaires pour répondre à leur utilisation du réseau. Cette approche est également en continuité avec la pratique tarifaire en usage au Québec et partout ailleurs, dans le domaine du transport et de la distribution, tout comme le principe de l'uniformité territoriale des tarifs. »

³ Demande d'approbation du budget 2004 et suivi du plan global en efficacité énergétique (R-3519-2003).

1 Toutefois, contrairement au contexte historique où il existait un écart important
2 entre les coûts de fourniture de pointe et hors pointe, le signal de prix des
3 prochaines années doit tenir compte que les dépassements de l’approvisionnement
4 patrimonial peuvent maintenant survenir en été ou la nuit. Dans ce contexte, l’écart
5 de coût pointe/hors pointe est minime.

6 Comme les coûts de transport et du réseau de distribution associés à chaque
7 catégorie tarifaire sont fonction de sa présence en pointe, le Distributeur propose
8 de les récupérer d’abord via les composantes fixes des tarifs. Quant aux coûts de
9 services à la clientèle, incluant le mesurage, (SALC) qui sont spécifiques à chacune
10 des catégories tarifaires, ils sont normalement récupérés par le biais de la
11 redevance lorsqu’ils sont significatifs.

2.2 Aucune atténuation de l’interfinancement

12 La Loi inclut certains critères de fixation des tarifs d’électricité applicables par le
13 Distributeur. Entre autres, la Loi prévoit à l’article 52.1, alinéa 4, que le tarif d’une
14 catégorie de consommateurs ne peut être modifié afin d’atténuer l’interfinancement.

15 *« La Régie ne peut modifier le tarif d’une catégorie de consommateurs
16 afin d’atténuer l’interfinancement entre les tarifs applicables à des
17 catégories de consommateurs.*

18 *Le quatrième alinéa ne s’applique pas lorsque la Régie fixe ou modifie
19 un tarif de transition pour un consommateur qui passe à une autre
20 catégorie de consommateurs. »*

21 Dans sa décision D-2003-93, la Régie a retenu l’établissement d’une balise qui lui
22 permette de suivre l’évolution du niveau d’interfinancement dans le temps, sans
23 rigidité excessive. L’année 2002 a été choisie comme année de référence pour
24 établir cette balise, dans la mesure où elle constitue la première année d’application
25 des nouvelles dispositions législatives. Le Distributeur entend donc suivre le niveau

1 d'interfinancement de façon à ce qu'il respecte cette balise, tel que démontré à la
2 satisfaction de la Régie⁴ lors de la Phase 2 de la présente cause.

3 Le cadre de révision des tarifs et options tarifaires que le Distributeur entend
4 proposer n'aura aucun impact sur l'interfinancement entre les catégories de
5 consommateurs. Ce cadre de révision n'aura des impacts que sur
6 l'intrafinancement au sein d'une même catégorie tarifaire par la modulation des
7 hausses tarifaires en fonction des différentes composantes du tarif.

2.3 Signal de prix favorisant l'efficacité énergétique

8 Le Distributeur entend donner à sa clientèle un signal de prix qui favorise
9 l'optimisation des choix sur le plan énergétique et l'utilisation la plus avantageuse
10 des ressources disponibles. En reflétant le signal de prix des coûts marginaux, la
11 tarification peut inciter les consommateurs à faire une utilisation rationnelle de
12 l'électricité en les informant de l'impact de leur comportement sur les coûts du
13 Distributeur.

14 *« Le principe de l'efficacité économique.... implique de répercuter sur
15 chaque client l'ensemble des coûts que ce dernier occasionne au
16 système électrique quelle que soit l'utilisation de l'électricité. En fonction
17 de ce coût, reflété par le tarif, chacun des clients décide de façon
18 décentralisée s'il maintient sa demande ou s'il la modifie. L'efficacité
19 économique est ainsi assurée...⁵»*

20 *« Le client effectue ses choix sur la base de son intérêt propre... Il
21 incombe donc à l'entreprise de l'informer des conséquences
22 économiques de ses décisions sur la collectivité... L'objectif de la
23 tarification au coût marginal [pratiquée à Électricité de France] se définit*

⁴ D-2003-232

⁵ Électricité de France, *Tarification de l'électricité en France : principes et construction des barèmes*, DEPS Tarification, Cahier 30, Juin 1995, page 3.

1 *ainsi : au moyen de signaux de prix, inciter les consommateurs à utiliser*
2 *les équipements électriques au mieux de l'intérêt général ⁶.»*

3 Le reflet des coûts marginaux s'impose particulièrement dans le cas des monopoles
4 réglementés.

5 *« Since electric utilities generally do not operate in competitive markets*
6 *that would impose cost discipline upon them, regulation must fulfill that*
7 *function. This objective is promoted by setting rates that reflect, to the*
8 *greatest extent possible, the long-run marginal costs of production ⁷.»*

9 La British Columbia Utilities Commission a également pour mandat de favoriser
10 l'efficacité énergétique via une tarification au coût marginal.

11 *« In designing B.C. Hydro electricity rates, the Commission shall ensure*
12 *that those rates contribute to conservation and efficient electricity use*
13 *by reflecting the total cost of new sources of electricity supply...⁸ »*

14 La Ontario Energy Board adopte le même principe en ce qui concerne les coûts de
15 distribution :

16 *« The basis of the volumetric charge is the incremental distribution cost*
17 *(« ICD »)... Conceptually it represents the cost of providing the next*
18 *kWh and includes incremental operating and maintenance expenses,*
19 *incremental capital investment, and incremental financing charges⁹. »*

20 Le niveau des tarifs d'électricité au Québec est établi sur la base des coûts moyens
21 mais sans changer ce principe, il est important que la structure des tarifs reflète
22 celle des coûts marginaux pour induire les bons choix économiques. Les coûts
23 marginaux de long terme ne viennent donc pas remplacer les revenus requis dans
24 le calcul des niveaux des tarifs mais indiquent plutôt la direction et l'ampleur des

⁶ Électricité de France, *Tarification de l'électricité en France : principes et construction des barèmes*, DEPS Tarification, Cahier 30, Juin 1995, page 5.

⁷ Weston, Frederick, « Charging for distribution utility services : Issues in rate design », The Regulatory Assistance Project, Décembre 2000, pages 22-23.

⁸ Gouvernement de la Colombie-Britannique, « Special Direction n°8 to British Columbia Utilities Commission », mars 2000.

⁹ Ontario Energy Board, « Electricity Distribution Rate Handbook », Chapitre 3, page 3-3, novembre 2000.

1 changements de structure à apporter sur un horizon de long terme. La donnée
2 utilisée dans la présente cause tarifaire correspond à celle utilisée dans la
3 planification et la conception du suivi du Plan global en efficacité énergétique
4 (R-3519-2003). Le Distributeur propose donc d'utiliser un coût marginal de long
5 terme générique de l'ordre de 6,1 ¢/kWh.

2.4 Simplicité, équité et continuité tarifaires

6 Le Distributeur vise la simplicité tarifaire en évitant, d'une part, de multiplier les tarifs
7 ou de construire des tarifs sur mesure pour tous les clients et, d'autre part, en
8 concevant des tarifs faciles à comprendre et à appliquer.

9 La simplicité tarifaire doit cependant se faire en respectant le principe d'équité
10 tarifaire¹⁰ que ce soit entre les clients d'une catégorie tarifaire ou entre les
11 catégories tarifaires.

12 Bien que les clients à l'intérieur d'une catégorie tarifaire présentent de grandes
13 similarités quant à leur profil de consommation, leur position sur le réseau de
14 distribution ainsi que le type de services utilisés, ils impliquent néanmoins une
15 grande diversité de coûts. Puisque tous les clients d'une catégorie tarifaire sont
16 facturés selon le même tarif, certains parmi eux paieront plus que leurs coûts alors
17 que d'autres paieront moins. L'équité à l'intérieur d'une catégorie tarifaire est
18 garantie lorsque, pour les sous-groupes de clients qui forment la catégorie tarifaire,
19 l'écart entre les coûts et les revenus générés est raisonnable¹¹.

¹⁰ Ce principe est également adopté par la Ontario Energy Board, « *The volumetric charge is intended to reflect, to some degree, differences in customers' use of the distribution system and, as such, addresses equity between customers within a customer class.* » (Electricity Distribution Rate Handbook, Chapitre 3, page 3-3, novembre 2000).

¹¹ C'est ce qu'on appelle la mesure de l'intrafinancement. Un écart de $\pm 10\%$ est considéré comme raisonnable.

1 La continuité entre les tarifs permet également d'assurer l'équité entre les
2 catégories tarifaires. En respectant ce principe, les structures tarifaires encouragent
3 les clients à choisir naturellement le tarif qui correspond à leur niveau de
4 consommation et à la durée d'utilisation de leur puissance maximale appelée.

2.5 Position concurrentielle, stabilité des tarifs et protection des clients à faible revenu

5 Bien que le Distributeur possède un monopole sur la vente au détail de l'électricité
6 au Québec¹², la conception tarifaire ne peut se faire sans tenir compte de la
7 position concurrentielle de l'électricité, que ce soit par rapport aux autres sources
8 d'énergie au Québec ou par rapport à d'autres distributeurs électriques en
9 Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. La position concurrentielle de
10 l'électricité peut influencer le niveau de consommation des clients du Distributeur.

11 Le Distributeur entend également assurer la stabilité des tarifs en procédant aux
12 ajustements des structures tarifaires de façon progressive et en misant plutôt sur
13 les options tarifaires que sur le bouleversement des tarifs de base afin de respecter
14 le libre choix des consommateurs et de tenir compte de leur capacité à modifier
15 leurs profils de charge.

16 Finalement, le Distributeur entend répondre de façon prioritaire à la demande du
17 ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs formulée dans sa
18 lettre du 13 août 2003 au président du Conseil d'administration d'Hydro-Québec
19 dans laquelle il indique que « *les demandes de hausse tarifaire applicables à la*
20 *catégorie des consommateurs résidentiels devraient être présentées dans les*
21 *meilleurs délais à la Régie de l'énergie en vue d'obtenir des hausses modulées en*
22 *fonction des niveaux de consommation des abonnés de façon à minimiser les*

¹² Exception faite des réseaux municipaux.

1 *implications sur les clientèles à faible revenu* ». La prise en compte des impacts sur
2 les clients à faible revenu est précisée à la pièce HQD-2, Document 1.

3 ÉVOLUTION DES COMPOSANTES TARIFAIRES

3 Dans la mesure où la Phase 3 de la présente cause vise à présenter l'évolution
4 proposée des composantes tarifaires au cours des prochaines années, il est
5 nécessaire de présenter la démarche suivie par le Distributeur pour établir les
6 structures cibles de chacun des tarifs. Les principaux paramètres utilisés sont les
7 revenus requis et les revenus de référence. La démarche suivie pour les tarifs dits
8 « satellites » est traitée de façon distincte à la section 3.3.

9 Par ailleurs, les écarts entre les revenus requis et les revenus par tarif ainsi que les
10 indices d'interfinancement font l'objet de la pièce HQD-1, Document 2.

3.1 Revenus requis

11 Les revenus requis représentent l'ensemble des coûts d'approvisionnement, de
12 transport, de distribution et de service à la clientèle, incluant un rendement,
13 engagés par le Distributeur pour offrir le service à ses clients.

14 Compte tenu de l'article 52.1, alinéa 4 de la Loi qui ne permet aucune atténuation
15 de l'interfinancement, les revenus requis par catégorie de consommateurs ne
16 représentent pas les revenus que doivent générer les tarifs et ne peuvent donc être
17 l'objectif à atteindre. Ils représentent plutôt un signal pur du coût de service, exempt
18 de toute distorsion relative à l'interfinancement. Les revenus requis sont donc utiles
19 non pas pour fixer le niveau des tarifs proposés par catégorie de consommateurs
20 mais plutôt pour calibrer les composantes de chacune des structures des tarifs du
21 Distributeur.

3.2 Revenus de référence

1 Les revenus de référence correspondent aux revenus simulés à partir des tarifs au
2 31 décembre 2003 et des plus récentes données de facturation de chaque client
3 ayant au moins une année d'historique. C'est ainsi que les simulations tarifaires
4 sont effectuées avec la presque totalité des abonnements de chaque catégorie
5 tarifaire. Dans le cadre de la Phase 3 de la présente cause, les données historiques
6 de référence couvrent la période allant du 1^{er} septembre 2002 au 30 août 2003. La
7 période allant du 1^{er} septembre 2002 au 30 août 2003 constitue la plus récente
8 année de consommation disponible au moment de l'établissement des structures
9 cibles. Elle permet également de capter un hiver complet et de minimiser les rejets
10 attribuables, entre autres, aux déménagements.

11 Par ailleurs, le choix d'une autre période n'influencerait pas les résultats puisque les
12 données de consommation ne servent qu'à illustrer l'impact, à consommation
13 constante, des modifications de structures étudiées. Ainsi, la comparaison par client
14 des revenus simulés aux tarifs cibles, qui sont le résultat de l'application du cadre
15 de révision à revenus constants, et des revenus de référence permet de mesurer
16 l'impact et la distribution des variations pour les clients de chaque catégorie tarifaire
17 des modifications proposées à long terme. Ce résultat étant obtenu à partir des
18 mêmes données de consommation, les variations de revenus observées sont
19 directement attribuables aux modifications des structures tarifaires et excluent donc
20 tout effet volume. Ces impacts sont toutefois purement illustratifs. En fait, puisque
21 les restructurations seront entreprises de façon graduelle lors des prochaines
22 hausses tarifaires, aucun client ne sera facturé aux prix des structures cibles. Ces
23 dernières illustrent seulement la tendance souhaitée dans l'évolution des
24 composantes tarifaires et permettent ainsi de statuer sur quelles composantes des
25 tarifs les prochaines hausses tarifaires devraient porter.

3.3 Tarifs satellites

1 Dans la décision D-2003-93, la Régie a accepté les catégories de consommateurs
2 proposées par le Distributeur, soit les clients domestiques (tarifs D, DM, DH et DT),
3 de petite puissance (tarifs G, G-9, éclairage public et à forfait), de moyenne
4 puissance (tarif M) et de grande puissance (tarifs L et H).

5 Ces regroupements s'expliquent par le fait que les tarifs satellites sont déterminés à
6 partir d'un tarif de base, par exemple, les tarifs DM, DH et DT sont dépendants du
7 tarif D. Pour maintenir cet équilibre entre les tarifs d'une même catégorie de
8 consommateurs, le Distributeur doit prendre en compte les répercussions d'une
9 modification d'un tarif de base sur les tarifs satellites.