

**RAPPORT DE LA BCUC
SUR LE TARIF À PALIERS DE BC HYDRO**

Table des matières

1. CONTEXTE	5
2. LE TARIF À PALIERS DE BC HYDRO	5
3. RAPPORT DE LA BCUC	8
3.1. CONSTATS DE LA BCUC	8
3.1.1. <i>Est-ce que le tarif à paliers a encouragé les clients de BC Hydro alimentés par le réseau de transport à faire de l'économie d'énergie ?</i>	8
3.1.2. <i>Est-ce que le tarif tel qu'il est conçu présente des entraves aux économies d'énergie, à la réduction de consommation et au maintien et à l'optimisation de l'autoproduction ?.....</i>	10
3.1.2.1. Structure 90/10	10
3.1.2.2. Incertitude entourant les investissements en économie d'énergie	11
3.1.3. <i>Est-ce que le tarif a eu pour conséquence de transférer des coûts aux autres catégories de clients de BC Hydro ou à l'actionnaire ? Si oui, quelles en sont les raisons ?</i>	12
3.1.4. <i>Est-ce que le tarif a encouragé les clients de BC Hydro alimentés par le réseau de transport à participer au marché de détail ? Si non, pourquoi ? Est-ce que certaines caractéristiques du tarif diminuent l'attrait du marché de détail ?</i>	13
3.1.5. <i>Pourquoi aucun client ne s'est-il prévalu du tarif différencié dans le temps ?</i>	13
3.1.6. <i>Y a-t-il des éléments de la structure tarifaire qui pourraient mener à des résultats non optimaux à l'avenir ? Si c'est le cas, quels sont-ils et quels sont les résultats non optimaux ?.....</i>	14
3.1.6.1. Neutralité des revenus et neutralité tarifaire pour le client	14
3.1.6.2. Effet de la référence sur les économies d'énergie	14
3.1.6.3. Manque d'incitatif à l'efficacité énergétique	14
3.1.6.4. Contrainte associée aux mesures importantes	14
3.1.6.5. Variabilité des factures	15
3.1.6.6. Stabilité tarifaire	15
3.1.7. <i>Coûts d'administration</i>	16
3.1.8. <i>Soutien commercial</i>	16
3.1.9. <i>Mesures de performance</i>	17
3.2. RECOMMANDATIONS DE LA BCUC.....	17
4. COMMENTAIRES DU DISTRIBUTEUR	18
 ANNEXE Tarifs LGS et MGS de BC Hydro	

1. CONTEXTE

1 L'analyse du tarif à paliers entamée dans le cadre du dossier tarifaire R-3644-2007¹
2 s'est poursuivie aux dossiers R-3677-2008² et R-3708-2009³. Dans la décision
3 D-2009-016 (page 109), la Régie demande au Distributeur « *de déposer et de*
4 *commenter le rapport d'évaluation à venir de la British Columbia Utilities Commission*
5 *concernant l'introduction du stepped rate en Colombie-Britannique.* » Cette demande a
6 été réitérée dans le cadre de la décision D-2010-022 (page 103 [428]).

7 La section 2 ci-dessous fait un bref rappel du tarif à paliers de BC Hydro et du mandat
8 de la BCUC. La section 3 résume les constats de la BCUC et ses recommandations tout
9 en tenant compte, de façon plus large, des résultats présentés par BC Hydro dans ses
10 trois rapports annuels sur le tarif et dans son rapport synthèse des trois années
11 d'application du tarif, ce dernier incluant notamment des commentaires de la clientèle
12 obtenus lors d'entrevues avec des dirigeants d'entreprises. Pour aider le lecteur,
13 certains commentaires du Distributeur facilement identifiables ont été intégrés à la
14 section 3. Les commentaires d'ensemble du Distributeur sont présentés à la section 4.

2. LE TARIF À PALIERS DE BC HYDRO

15 Le Transmission Service Rate (TSR) ou *stepped rate* (tarif à paliers) de BC Hydro a été
16 mis en place à la demande du gouvernement de la Colombie-Britannique. Ce tarif
17 s'applique à la clientèle de BC Hydro alimentée par le réseau de transport (60 kV et
18 plus) et vise à :

- 19 • inciter les clients à adopter des mesures d'économie d'énergie ;
- 20 • favoriser l'investissement privé dans l'autoproduction ; et
- 21 • favoriser l'approvisionnement par des tiers (ouverture du marché de détail).

22 Le tarif s'inscrit dans les orientations de la stratégie énergétique du gouvernement
23 publiée en 2002 qui privilégient un recours accru à l'économie d'énergie, l'efficacité
24 énergétique et la production privée pour répondre aux nouveaux besoins en électricité.

¹ HQD-12, Document 4, pages 37 à 49.

² HQD-14, Document 1, Annexe G.

³ HQD-8, Document 8, Annexe G.

1 Ces orientations, qui ont d'ailleurs été reconfirmées en 2007, ont mené à l'introduction
2 d'une structure tarifaire progressive pour la clientèle résidentielle en 2008 et à
3 l'approbation en juin 2010 par la BCUC d'une proposition de structure tarifaire
4 progressive pour les clients généraux alimentés par le réseau de distribution dont les
5 appels de puissance sont généralement supérieurs à 35 kW (voir l'annexe A pour plus
6 de détails).

7 Le tarif à paliers a été établi de manière à préserver le bas prix du tarif régulier tout en
8 donnant un signal de prix au coût marginal pour la consommation à la marge afin de
9 favoriser l'atteinte des objectifs. Ainsi, les clients dont la consommation réelle est égale
10 à la consommation de référence, c'est-à-dire une consommation qui reflète leur
11 consommation annuelle normale, auront la même facture que s'ils étaient facturés au
12 tarif régulier. La structure du tarif à paliers de BC Hydro au 1^{er} avril 2010 ainsi que celle
13 du tarif régulier, applicable aux clients exemptés et aux clients retirés temporairement du
14 tarif, sont présentées au tableau 1.

15 **TABLEAU 1 : TARIFS DE BC HYDRO AU 1^{ER} AVRIL 2010**

	Tarif à paliers (RS1823)	Tarif régulier (RS1823A, RS1827)
Prime de puissance (\$/kVA)	5,581	5,581
Prix de l'énergie (¢/kWh)		
90 % de la consommation de référence	2,817	3,271
Reste de l'énergie	7,36	3,271

16

1 En 2009, 102 des 133 abonnements admissibles au tarif étaient facturés au tarif à
2 paliers alors que 31 abonnements étaient temporairement facturés au tarif régulier⁴. Six
3 autres clients bénéficient d'une exemption et sont également facturés au tarif régulier
4 (universités, redistributeurs et l'aéroport de Vancouver).

5 Le tarif à paliers de BC Hydro a fait l'objet de longues négociations avec l'ensemble des
6 intervenants concernés, plus particulièrement la clientèle industrielle, avant sa mise en
7 application le 1^{er} avril 2006. Outre des indications précises quant à sa structure, le
8 décret gouvernemental encadrant le tarif prévoyait entre autres qu'une évaluation devait
9 être soumise au gouvernement après trois années d'application du tarif.

10 Comme convenu, la British Columbia Utilities Commission (BCUC) a donc déposé au
11 gouvernement de la Colombie-Britannique le 31 décembre 2009, un rapport d'évaluation
12 pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2009⁵. Conformément au cadre de
13 référence établi en consultation avec BC Hydro et les intervenants concernés, le rapport
14 fournit des réponses à huit grandes questions :

- 15 1) Est-ce que le tarif à paliers a encouragé les clients de BC Hydro alimentés par le
16 réseau de transport à faire de l'économie d'énergie ?
- 17 2) Est-ce que le tarif, tel qu'il est conçu, présente des entraves aux économies
18 d'énergie, à la réduction de consommation et au maintien et à l'optimisation de
19 l'autoproduction ?
- 20 3) Est-ce que le tarif a eu pour conséquence de transférer des coûts aux autres
21 catégories de clients de BC Hydro ou à l'actionnaire ?
- 22 4) Si oui, quelles en sont les raisons ?
- 23 5) Est-ce que le tarif a encouragé les clients de BC Hydro alimentés par le réseau de
24 transport à participer au marché de détail ?
- 25 6) Si non, pourquoi ? Est-ce que certaines caractéristiques du tarif diminuent l'attrait du
26 marché de détail ?
- 27 7) Pourquoi aucun client ne s'est-il prévalu du tarif différencié dans le temps ?

⁴ Trois nouveaux clients, sept clients avec une baisse de production et 21 clients pour lesquels la BCUC avait accepté avant 2009 l'application temporaire du tarif régulier. Voir *BC Hydro Transmission Service Rate F2009 Annual Report, April 1, 2008 – March 31, 2009*, p. 9.

⁵ http://www.bcuc.com/Documents/Reports/BCUC-TSR-Evaluation-Report-December_31_2009.pdf

1 8) Y a-t-il des éléments de la structure tarifaire qui pourraient mener à des résultats non
2 optimaux dans le futur ? Si c'est le cas, quels sont-ils et quels sont ces résultats non
3 optimaux ?

4 Les constats de la BCUC s'appuient sur les résultats présentés par BC Hydro dans ses
5 différents rapports sur le tarif déposés au cours des dernières années à la BCUC.

3. RAPPORT DE LA BCUC

3.1. Constats de la BCUC

3.1.1. Est-ce que le tarif à paliers a encouragé les clients de BC Hydro alimentés par le réseau de transport à faire de l'économie d'énergie ?

6 Selon la BCUC, le tarif à paliers a encouragé les clients à mettre en place des mesures
7 d'économie d'énergie (mesures déclarées et vérifiées), à modifier leur comportement et
8 leurs opérations pour réaliser des économies d'énergie (mesures non déclarées) et à
9 faire de l'autoproduction (mesures déclarées et vérifiées). Les résultats de BC Hydro
10 montrent des économies d'énergie cumulées (incluant l'autoproduction) de 1 645 GWh
11 pour la période du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2009 auxquelles s'ajoutent des mesures
12 non déclarées estimées de 237 à 779 GWh pour un total de 1 882 à 2 424 GWh. Ces
13 économies d'énergie représentent une puissance évitée de 84 à 120 MW en 2009 selon
14 BC Hydro.

15 Selon la BCUC, la récession majeure qui a marqué l'économie mondiale a eu un impact
16 à la baisse sur la production industrielle et il est plausible qu'une partie des économies
17 d'énergie observées soit due à la baisse de production plutôt qu'à l'implantation de
18 mesures d'économie d'énergie. D'autres facteurs ont également contribué à réduire la
19 consommation d'électricité de la clientèle au cours de la période étudiée : le soutien
20 commercial de BC Hydro, le coût des autres sources d'énergie⁶ (hausse de
21 l'autoproduction d'électricité en remplacement de l'utilisation de combustibles) et le

⁶ Coût élevé des combustibles notamment en 2008 et introduction en juillet 2008 d'une taxe sur le carbone applicable sur les combustibles utilisés pour produire de l'énergie et de la chaleur. Voir *BC Hydro Transmission Service Rate Three-Year Summary Report (F2007 to F2009)*, Appendix C, Attachment 1, pages 10 et 24.

1 regroupement des charges des différentes usines d'un même client à des fins de
2 facturation. Dans ce contexte, l'impact du tarif sur les économies d'énergie est difficile à
3 évaluer. Selon la BCUC, la vraie mesure de l'impact du tarif ne pourra être établie qu'à
4 plus long terme et dans un contexte économique plus stable.

5 Sur la période étudiée, la structure tarifaire a été favorable aux clients de BC Hydro
6 ayant subi des baisses de consommation de tout ordre. BC Hydro a indiqué dans son
7 rapport annuel 2009 que pour cette année, le prix moyen payé par les clients au tarif à
8 paliers pour la composante énergie (23,85 \$/MWh) était inférieur au prix de l'énergie du
9 tarif régulier (28,25 \$/MWh)⁷. C'était aussi le cas en 2007 (26,34 \$/MWh vs
10 27,70 \$/MWh au tarif régulier⁸) et en 2008 (25,63 \$/MWh vs 27,70 \$/MWh au tarif
11 régulier⁹).

12 Bien que BC Hydro ait enregistré des économies d'énergie depuis la mise en application
13 du tarif à paliers, elle ne présente pas de comparaison avec les économies d'énergie qui
14 étaient réalisées par ses clients alimentés par le réseau de transport avant l'introduction
15 du tarif et donc, par l'entremise des programmes d'économie d'énergie. BC Hydro ne se
16 prononce pas non plus sur l'aide financière offerte par l'entremise du tarif
17 comparativement à celle offerte auparavant par l'entremise des programmes¹⁰. De plus,
18 bien que des tests économiques soient présentés dans les rapports de BC Hydro sur les
19 activités de gestion de la demande et dans ses plans d'approvisionnement, des résultats
20 ne sont pas présentés distinctement pour le tarif à paliers. Ainsi, pour le Distributeur, il
21 n'est pas possible à partir des informations présentées d'établir si le tarif est plus
22 efficace que les programmes utilisés auparavant pour inciter les clients à investir dans
23 des mesures d'économie d'énergie.

⁷ BC Hydro Transmission Service Rate F2009 Annual Report, April 1, 2008 – March 31, 2009, p. 19.

⁸ BC Hydro Transmission Service Rate F2007 Annual Report, April 1, 2006 – March 31, 2007, p. 24.

⁹ BC Hydro Transmission Service Rate F2008 Annual Report, April 1, 2007 – March 31, 2008, p. 22.

¹⁰ BC Hydro a d'ailleurs refusé de répondre à des questions à ce sujet. Voir à cet effet la correspondance du 16 novembre 2009 où BC Hydro donne ses commentaires sur les demandes de renseignements de l'intervenant JIESC qui représente les grands clients :

http://www.bcuc.com/Documents/Proceedings/2009/DOC_23552_B-4_BCHydro-RESP-JIESC-IRES_1.pdf.

3.1.2. Est-ce que le tarif tel qu'il est conçu présente des entraves aux économies d'énergie, à la réduction de consommation et au maintien et à l'optimisation de l'autoproduction ?

1 Selon la BCUC, la structure du tarif et l'incertitude inhérente à la consommation au
2 2^e palier représentent des entraves aux économies d'énergie, à la baisse de
3 consommation et à l'autoproduction.

3.1.2.1. Structure 90/10

4 Les clients ont peu d'incitatifs à réduire leur consommation sous le seuil de 90 % de la
5 référence, le prix du 1^{er} palier étant trop bas pour justifier la rentabilité des mesures. De
6 plus, la BCUC note que des clients ont admis avoir maintenu artificiellement leur
7 consommation au-delà du seuil de 90 %, soit en faisant fonctionner des équipements à
8 vide, en réduisant leur autoproduction ou en maintenant les lumières allumées, afin
9 d'éviter une révision à la baisse de leur référence.

10 Il faut rappeler que la référence est révisée lorsque la consommation réelle s'en écarte
11 de plus ou moins 10 %. Ces clients ont pu ainsi continuer de bénéficier du bas prix du
12 1^{er} palier pour une grande partie de leur consommation. En principe, pour éviter une telle
13 situation, la référence devrait être révisée pour tout écart dû à des raisons autres que
14 l'efficacité énergétique (et dans le cas de BC Hydro, l'autoproduction et
15 l'approvisionnement auprès de tiers) mais en pratique, une application systématique de
16 ce principe se traduirait par une augmentation du nombre de cas révisés et par
17 conséquent, par une lourdeur administrative et réglementaire accrue.

18 Selon BC Hydro, bien qu'une augmentation du prix du 2^e palier pourrait donner un signal
19 de prix encore plus important pour les économies d'énergie, la structure du tarif limiterait
20 quand même les économies d'énergie à 10 % de la référence. De plus, comme toute
21 hausse du prix du 2^e palier a pour conséquence de réduire encore plus le prix du
22 1^{er} palier, cela se traduirait par une perte de revenus de cette catégorie de clients et par
23 un transfert de coûts aux autres catégories tarifaires.

24 En ce qui concerne l'autoproduction, la marge de 10 % constitue également une
25 contrainte, tout comme le prix du 2^e palier. Les contrats d'approvisionnement pour
26 l'électricité produite à partir de biomasse ont été accordés à un prix moyen de

1 101 \$/MWh en 2008¹¹. Avec un prix du 2^e palier de 73,60 \$/MWh, les clients peuvent
2 avoir un meilleur rendement en vendant directement leur production à BC Hydro qu'en
3 réduisant leur consommation par l'autoproduction. BC Hydro a dénombré quatre
4 entreprises qui ont choisi cette voie.

5 Selon la BCUC, la pondération 90/10 et le calcul résiduel du prix du 1^{er} palier devraient
6 être revus dans le futur. De plus, elle souligne le besoin pour BC Hydro d'établir une
7 politique de prix cohérente pour l'achat (contrats d'approvisionnement de BC Hydro) et
8 la vente d'électricité (prix du 2^e palier). À cet égard, il faut noter que l'association
9 représentant les clients industriels de BC Hydro¹² a indiqué qu'elle s'opposait à une
10 remise en question du principe de neutralité. Elle aimerait se prononcer sur toute
11 proposition quant à l'établissement du tarif qui exclurait ce principe fondamental et
12 souhaite que tout changement proposé fasse l'objet d'une consultation avec les
13 intervenants concernés. Il est important de rappeler que la structure du tarif à paliers a
14 fait l'objet de nombreuses discussions et négociations avant d'être adoptée, chacun des
15 intervenants désirant minimiser ses propres risques (pertes de revenus pour BC Hydro,
16 hausses de facture pour les clients). La neutralité par rapport au tarif régulier est
17 inhérente à ce type de structure. Le fait de s'en écarter pourrait être difficile à concilier
18 avec l'application du tarif régulier aux clients exemptés et de façon temporaire à ceux
19 dont l'historique n'est pas représentatif de la consommation dite normale¹³.

3.1.2.2. Incertitude entourant les investissements en économie d'énergie

20 Des clients ont fait part de leur inquiétude quant aux gains attendus d'un investissement
21 en économie d'énergie étant donné qu'une éventuelle réduction non prévue de leur
22 consommation au 2^e palier, à cause des conditions de marché par exemple, pourrait
23 remettre en cause la rentabilité des mesures mises en place.

24 Des clients se sont également montrés préoccupés de l'incertitude entourant le
25 traitement par BC Hydro, aux fins de l'établissement des références, des mesures

¹¹ *BC Hydro Transmission Service Rate Three-Year Summary Report (F2007 to F2009)*, 2009, p. 20.

¹² L'intervenant JIESC (*Joint Industry Electric Steering Committee*) représente la clientèle industrielle en Colombie-Britannique.

¹³ Voir note 4.

1 permettant d'améliorer l'efficacité énergétique sans réduire la consommation (réduction
2 de l'intensité énergétique par unité de production).

3.1.3. Est-ce que le tarif a eu pour conséquence de transférer des coûts aux autres catégories de clients de BC Hydro ou à l'actionnaire ? Si oui, quelles en sont les raisons ?

3 Selon la BCUC, le tarif à paliers a amené un transfert de coûts aux autres clientèles de
4 BC Hydro ainsi qu'à l'actionnaire. Par contre, elle estime qu'il faut considérer cet aspect
5 dans une perspective de plus long terme. Le contexte économique a favorisé une baisse
6 de la consommation d'électricité et par conséquent une baisse des revenus pour
7 BC Hydro au prix du 2^{er} palier. Selon la BCUC, les écarts de revenus négatifs observés
8 pendant la récession seront compensés éventuellement, lors de la reprise, par une
9 hausse de la consommation et donc des revenus au 2^e palier. Toutefois, selon le
10 Distributeur, on peut penser qu'en pratique les clients voudront s'assurer de ne pas être
11 pénalisés lors de la reprise économique. Par exemple, ceci pourrait se traduire par
12 l'application temporaire par BC Hydro du tarif régulier (comme en 2009 où le tarif
13 régulier a été appliqué temporairement à une trentaine de clients dont la consommation
14 a été modifiée de façon importante) ou l'allègement des modalités d'établissement de la
15 référence pour éviter de pénaliser la croissance des entreprises.

16 BC Hydro constate un premier transfert de coûts dû à des ventes prévues dans le cadre
17 de la demande tarifaire annuelle inférieures aux consommations de référence. Pour
18 2007 et 2008, ces transferts sont faibles (7 M\$ et -4,4 M\$ respectivement) alors que
19 celui constaté en 2009 est de -43,9 M\$. Selon la BCUC, ces transferts résultent
20 principalement des conditions de marché et sont hors du contrôle de BC Hydro.

21 Un deuxième transfert de coûts provient d'une consommation réelle inférieure à la
22 consommation prévue. Selon la BCUC, ces écarts de consommation sont inévitables,
23 peu importe la structure tarifaire, et même si le tarif à paliers amplifie les impacts, ceux-
24 ci demeurent négligeables relativement aux revenus. En tenant compte des coûts
25 d'approvisionnement évités par la baisse de consommation (au coût marginal de court
26 terme), les transferts s'élèvent à -16,9 M\$ en 2007, 26,8 M\$ en 2008 et à -4,7 M\$ en
27 2009 soit respectivement -4,3 %, 7,5 % et -1,5 % des revenus en énergie du tarif.

3.1.4. Est-ce que le tarif a encouragé les clients de BC Hydro alimentés par le réseau de transport à participer au marché de détail ? Si non, pourquoi ? Est-ce que certaines caractéristiques du tarif diminuent l'attrait du marché de détail ?

1 Aucun client de BC Hydro n'a choisi de s'approvisionner auprès d'un tiers. Selon la
2 BCUC, le tarif à paliers n'a pas facilité la participation au marché de détail parce qu'il
3 existe des contraintes en termes de coûts et de risques associées à l'approvisionnement
4 auprès de tiers qui ne se présentent pas lorsque le seul fournisseur est BC Hydro. Les
5 modalités actuelles sont complexes et contraignantes pour le client. À titre d'exemple, le
6 client doit actuellement s'engager pendant 3 ans avec son fournisseur, s'assurer que
7 celui-ci ait suffisamment d'énergie disponible pour répondre en tout temps à ses
8 besoins, et payer les coûts de transport. De plus, l'incertitude quant à la rentabilité de
9 son choix, en particulier lorsque le contexte économique est incertain, s'ajoute à ces
10 contraintes. Par ailleurs, le prix du 2^e palier n'est pas assez élevé pour justifier
11 l'approvisionnement auprès de tiers. Il demeure donc avantageux pour un client de
12 continuer de s'approvisionner auprès de BC Hydro.

3.1.5. Pourquoi aucun client ne s'est-il prévalu du tarif différencié dans le temps ?

13 Selon les commentaires des clients, aucun client n'a choisi la version différenciée dans
14 le temps du tarif parce que ce type de structure ajoute de la complexité à un tarif déjà
15 complexe, ne présente qu'un faible potentiel de gain financier par rapport au tarif non
16 différencié et est difficilement conciliable avec les horaires de production des usines. En
17 outre, les clients industriels ne disposent pas tous de la même capacité à modifier leur
18 profil de consommation. Selon la BCUC, pour en retirer des avantages, le tarif
19 différencié dans le temps demande une grande flexibilité opérationnelle de la part des
20 clients, une capacité de stockage des produits et des contrôleurs de charge
21 sophistiqués.

3.1.6. Y a-t-il des éléments de la structure tarifaire qui pourraient mener à des résultats non optimaux à l'avenir ? Si c'est le cas, quels sont-ils et quels sont les résultats non optimaux ?

3.1.6.1. Neutralité des revenus et neutralité tarifaire pour le client

1 Le tarif est conçu de manière à être neutre sur les revenus de la catégorie tarifaire et
2 neutre pour le client qui ne modifie pas sa consommation. Selon la BCUC, le principe de
3 neutralité mine les objectifs d'économie d'énergie en ne pénalisant pas les clients dont
4 la consommation reste inchangée. Les clients s'opposent toutefois aux modifications de
5 ce principe sans consultation au préalable.

3.1.6.2. Effet de la référence sur les économies d'énergie

6 Selon la BCUC, les règles de révision de la référence ont amené les clients à adopter
7 des comportements contre-productifs, tels que maintenir leur consommation
8 artificiellement au-delà du seuil de 90 % de la référence afin d'éviter une révision de
9 celle-ci et de conserver le prix moyen le plus bas possible. De plus, elle constate que le
10 concept de référence n'est pas bien compris par tous les clients et que tant que ce sera
11 le cas, certains d'entre eux ne pourront pas gérer leur consommation de façon efficace.
12 Le maintien du soutien commercial fourni par BC Hydro est souhaité par la clientèle pour
13 mieux comprendre et tenir compte des références.

3.1.6.3. Manque d'incitatif à l'efficacité énergétique

14 Selon la BCUC et les clients (voir section 3.1.2.2), le tarif actuel ne rémunère pas les
15 gains en efficacité énergétique c'est-à-dire la réduction de la consommation d'énergie
16 par unité de production ou la réduction de l'intensité énergétique. Le tarif devrait donc
17 être modifié pour en tenir compte et ainsi répondre aux objectifs de la stratégie
18 énergétique du gouvernement relatifs à l'efficacité énergétique.

3.1.6.4. Contrainte associée aux mesures importantes

19 Des clients ont indiqué que la structure du tarif limite la mise en place de mesures de
20 plus grande envergure qui permettent de réduire la consommation sous le seuil de 90 %
21 de la référence parce qu'elles seraient en partie rémunérées au prix plus faible du

1 1^{er} palier. De plus, selon BC Hydro, toute baisse non prévue de la consommation,
2 notamment en période de ralentissement économique, réduit la marge de manœuvre
3 pour baisser la consommation au 2^e palier. Lorsque la rentabilité d'une mesure
4 d'économie d'énergie est justifiée sur la base du prix du 2^e palier, la variation de la
5 consommation peut contribuer au report de cette mesure ou à la décision de ne pas
6 l'implanter.

3.1.6.5. Variabilité des factures

7 L'utilisation d'une année de facturation commune pour tous les clients et l'application du
8 prix du 2^e palier en fin d'année, au moment où la consommation excède 90 % de la
9 référence, apportent des problèmes de liquidités à certains clients dont l'année de
10 facturation ne coïncide pas avec le profil de revenus ou l'année financière. Selon la
11 BCUC, BC Hydro devrait évaluer la possibilité de rendre l'année de facturation variable.

12 De plus, les conditions économiques et la nature de la production peuvent faire en sorte
13 que la consommation d'un client n'est pas stable d'année en année. Selon la BCUC et la
14 clientèle, l'établissement des références devrait mieux tenir compte de la variabilité de la
15 consommation. La BCUC encourage notamment BC Hydro à examiner la possibilité
16 d'établir les références à partir d'une moyenne historique de la consommation.
17 L'avantage de cette approche selon la BCUC est principalement de réduire l'impact des
18 conditions économiques changeantes sur la consommation de référence et donc sur la
19 facture des clients.

3.1.6.6. Stabilité tarifaire

20 Les clients ont fait état de l'importance qu'ils attachent à la stabilité des tarifs. Selon eux,
21 le tarif à paliers devrait rester inchangé afin de leur laisser le temps de s'y adapter mais
22 également pour favoriser les investissements de long terme en économie d'énergie. En
23 ce sens, certains clients perçoivent la revue réglementaire du tarif après trois ans
24 d'application comme un risque qui pourrait possiblement remettre en question la
25 rentabilité de leurs investissements en économie d'énergie.

26 Il faut rappeler qu'avec un tarif à paliers, l'ajustement des prix doit aller de pair avec
27 l'ajustement de la référence de façon à ce que la rentabilité des investissements ne soit

1 pas remise en cause après quelques années. Une révision des prix ne devrait donc pas
2 influencer la période de récupération de l'investissement des clients si la référence est
3 ajustée de manière à maintenir le même incitatif financier pour le client.

3.1.7. Coûts d'administration

4 Les coûts d'administration associés au tarif à paliers pour la période du 1^{er} avril 2006 au
5 31 mars 2009 s'élèvent à 2,4 M\$ selon BC Hydro. Ces coûts incluent les salaires, les
6 dépenses liées à la consultation et à la publicité et les frais de déplacement mais
7 excluent les coûts reliés au processus réglementaire.

8 Rappelons que la lourdeur administrative associée au tarif à paliers a été soulevée tant
9 par BC Hydro que par les clients, notamment la gestion des références et leur révision
10 annuelle. Cet exercice est encadré par des directives qui ont évolué au cours des
11 années pour mieux refléter des problématiques soulevées par les clients ou par
12 BC Hydro. Par ailleurs, le processus réglementaire ajoute de la lourdeur au processus
13 de révision des références. Au final, la référence n'est connue des clients que plusieurs
14 mois après le début de l'année tarifaire et résulte systématiquement, d'année en année,
15 en des ajustements rétroactifs de factures¹⁴.

3.1.8. Soutien commercial

16 Selon la BCUC, les activités des délégués commerciaux de BC Hydro devraient être
17 maintenues étant donné que les clients jugent que leur soutien est essentiel pour les
18 aider à comprendre et appliquer le tarif, et pour assurer son succès. Entre autres, les
19 délégués commerciaux aident les clients à recueillir l'information nécessaire à
20 l'établissement des références et leur donnent des conseils sur les mesures à adopter
21 pour réduire leur consommation d'énergie. Il faut rappeler qu'en complément du tarif à
22 paliers et du travail des délégués commerciaux, BC Hydro offre toujours aux grands
23 clients industriels une gamme de programmes commerciaux dont notamment, des
24 programmes d'analyses énergétiques, d'aide à l'embauche de gestionnaires en énergie
25 et de formation en entreprise.

¹⁴ Voir à cet effet la représentation graphique de l'établissement de la référence présentée par BC Hydro dans son rapport 2008 sur le tarif (page 19).

3.1.9. Mesures de performance

1 BC Hydro a présenté deux analyses statistiques des impacts du tarif sur les économies
2 d'énergie. Elle conclut qu'il est difficile de distinguer l'impact respectif du tarif de celui
3 d'autres facteurs. La BCUC encourage l'amélioration de ces analyses afin de mieux
4 pouvoir évaluer l'efficacité du tarif dans le futur.

3.2. Recommandations de la BCUC

- 5 • Étant donné que les clients ne souhaitent pas de changements en profondeur du
6 tarif, la BCUC recommande de ne pas modifier le tarif à paliers tant que les
7 conditions économiques ne se stabilisent pas ou que des tarifs généraux
8 différenciés dans le temps ne soient introduits par BC Hydro. De plus, tout
9 changement dans le futur devrait d'abord faire l'objet de consultation avec les
10 intervenants concernés.
- 11 • Par contre, elle recommande de modifier le décret gouvernemental *Special*
12 *Direction HC2* pour faciliter les modifications éventuelles du tarif :
 - 13 ○ Retirer les principes dictant que les tranches de prix du tarif devraient
14 respecter le rapport 90/10 et que le prix du 1^{er} palier devrait être dérivé du
15 prix du 2^e palier de façon à respecter la neutralité des revenus.
 - 16 ○ Retirer les recommandations 9 (dépôt d'un rapport au gouvernement), 10
17 (établissement du tarif initial basé sur les revenus requis du tarif régulier
18 alors en vigueur) et 13 (introduction d'une version différenciée dans le temps
19 du tarif) du *Heritage Contract* puisqu'elles sont devenues désuètes.
- 20 • Si ces modifications sont approuvées par le gouvernement, la BCUC
21 recommande que BC Hydro évalue la possibilité de faire les changements
22 suivants :
 - 23 ○ Modifier la structure 90/10 de manière à augmenter l'incitatif à l'économie
24 d'énergie.
 - 25 ○ Modifier le calcul des prix de manière à ne pas limiter les économies
26 d'énergie et à éviter le transfert de coûts aux autres clientèles.

- 1 • Selon la BCUC, d'autres modifications pourraient également être envisagées par
2 BC Hydro pour améliorer le tarif, en consultation avec les intervenants, incluant :
- 3 ○ Le retrait de l'obligation pour les clients de s'engager dans un contrat de
4 3 ans pour l'accès au marché de détail ;
- 5 ○ La mise en œuvre d'une politique générale pour l'achat et la vente
6 d'électricité pour éviter les situations où les contrats d'achat d'énergie par
7 BC Hydro sont à un prix supérieur à celui du 2^e palier ;
- 8 ○ L'élaboration de mesures pour évaluer l'efficacité du tarif.
- 9 • De plus, si le tarif est modifié dans le futur, BC Hydro devrait envisager de
10 modifier la méthodologie d'établissement de la référence de façon à :
- 11 ○ tenir compte des entreprises dont la production est variable,
- 12 ○ récompenser la réduction de l'intensité énergétique,
- 13 ○ permettre aux clients de choisir leur année de facturation, et
- 14 ○ ajouter au processus actuel d'établissement des références l'utilisation d'une
15 moyenne multiannuelle de la consommation historique du client.

4. COMMENTAIRES DU DISTRIBUTEUR

16 Au cours des dernières années, le Distributeur a suivi l'expérience de BC Hydro avec le
17 tarif à paliers, en particulier lors du dépôt de chacun des trois rapports annuels sur le
18 sujet et du rapport synthèse sur les trois années d'application du tarif. D'ailleurs, le
19 Distributeur a présenté un bref résumé du premier rapport annuel dans la demande
20 R-3677-2008¹⁵.

21 De façon générale, le rapport de la BCUC n'apporte pas d'éléments nouveaux remettant
22 en question l'analyse et les constats antérieurs du Distributeur sur le tarif à paliers. Le
23 Distributeur constate que le rapport de la BCUC reprend l'essentiel des constats
24 auxquels BC Hydro est arrivée dans son rapport synthèse sur le tarif. Ces constats
25 mettent en lumière les résultats obtenus, mais également les problèmes et les limites
26 inhérents à la structure du tarif ainsi que sa complexité d'application.

¹⁵ R-3677-2008, HQ-14, Document 1, Annexe G, p. 78.

1 Les constats de la BCUC illustrent la difficulté d'établir une structure qui réponde aux
2 différents objectifs du tarif. Ainsi, la marge de 10 % de baisse de consommation au
3 2^e palier s'avère souvent insuffisante selon BC Hydro d'autant qu'une baisse non prévue
4 de la consommation, que ce soit pour des conditions de marché ou autres, réduit le
5 potentiel de réduction de la consommation au coût marginal. Cette situation a d'ailleurs
6 mené BC Hydro à réintroduire un programme d'aide financière directe pour les mesures
7 permettant de réduire la consommation de plus de 10 % et ainsi augmenter l'incitatif au
8 1^{er} palier. Un autre programme est actuellement disponible pour les clients qui préfèrent
9 recevoir une aide financière directe dès le début de la mesure à un taux plus intéressant
10 que le prix du 1^{er} palier¹⁶. Ainsi, lorsqu'ils investissent dans une mesure d'économie
11 d'énergie, les clients ont la possibilité de choisir une aide financière directe
12 correspondant à un taux de 45 \$/MWh sur la durée de vie de la mesure implantée plutôt
13 que la rémunération de leur mesure par l'entremise du tarif. Ceci permet de donner un
14 plus grand incitatif aux économies d'énergie tout en répondant aux problématiques de
15 liquidités que vivent certains clients. On peut donc constater que les programmes d'aide
16 financière directe demeurent utiles, bien que le tarif devait justement les remplacer.

17 Le rapport aborde plusieurs questions mais ne permet pas de conclure à l'avantage du
18 tarif à paliers par rapport aux programmes d'économie d'énergie. Du point de vue du
19 Distributeur, plusieurs éléments importants ne sont pas abordés, notamment le coût par
20 kWh économisé par le tarif à paliers et la comparaison entre l'aide financière offerte par
21 l'entremise du tarif et celle offerte auparavant par BC Hydro par l'entremise des
22 programmes d'économie d'énergie. Ces questions ne faisaient pas l'objet du rapport de
23 la BCUC ni de ceux de BC Hydro.

24 BC Hydro a constaté une baisse de la consommation d'électricité de ses clients au tarif
25 à paliers au cours des trois premières années d'application du tarif. Dans ce sens, le
26 tarif semble répondre aux objectifs du gouvernement de la Colombie-Britannique.
27 Toutefois, on ne peut dissocier l'impact du tarif à paliers de l'impact des autres facteurs
28 ayant influencé la consommation d'électricité des clients.

¹⁶ http://www.bchydro.com/powersmart/industrial/industrial_transmission/transmission_service_rate_incentives.html

1 Au Québec, le Distributeur dispose d'une offre commerciale éprouvée en matière
2 d'économie d'énergie qui lui permet d'atteindre la cible prévue par le gouvernement.
3 Toutefois, le contexte énergétique est différent de celui de la Colombie-Britannique : pas
4 d'ouverture du marché de détail et appels d'offres pour l'autoproduction. Dans ce
5 contexte, l'analyse du Distributeur ne peut porter que sur l'efficacité relative des
6 différents moyens pour inciter la clientèle à faire des économies d'énergie, analyse que
7 n'a pas faite BC Hydro¹⁷.

8 Tel que démontré dans le dossier R-3708-2009, un tarif à paliers pourrait être utilisé par
9 le Distributeur pour offrir aux clients un financement équivalent à celui actuellement
10 offert par l'entremise des programmes en ajustant la consommation de référence des
11 clients sur une période appropriée, différente de la durée de vie de la mesure. Dans
12 l'exemple présenté par le Distributeur (R-3708-2009, HQD-8, document 8, annexe G),
13 c'est en gardant la consommation de référence inchangée pendant une période de
14 2,5 ans que la valeur actuelle nette des flux monétaires du tarif équivaut à l'aide
15 financière des programmes d'économie d'énergie.

16 Toutefois, le Distributeur doute de la valeur ajoutée du tarif à paliers par rapport aux
17 programmes du PGEÉ pour atteindre les objectifs d'économie d'énergie. Les
18 programmes actuels permettent d'optimiser les sommes investies par le Distributeur en
19 fonction de l'intérêt de l'ensemble de la clientèle et des bénéfices attendus par les
20 participants. Ils atteignent les objectifs tout en limitant le financement à la valeur
21 économique des mesures adoptées par la clientèle. Ils sont conçus de manière à limiter
22 l'effet d'opportunisme et leurs modalités sont mises à jour de façon à maximiser les
23 économies d'énergie. De plus, les clients ont exprimé leur préférence pour les
24 programmes qui sont jugés plus flexibles et moins lourds à gérer qu'un tarif à paliers.

¹⁷ *BC Hydro F2009 TSR Evaluation Report, Exhibit B-4, p.1 : «The eight terms of reference for the BCUC's Report (Exhibit A-1, Appendix A) are all focused on the experience to date, and potential obstacles to further conservation, associated with the transmission service rates themselves. None of the terms of reference relate to Power Smart program design, or to the interaction of rates and Power Smart programs. The terms of reference are appropriate, in BC Hydro's view, because the purpose of the proceeding is not to redesign or otherwise change the transmission service rates. Therefore, consideration of alternative means to acquire cost-effective energy savings from transmission service customers should not be within the scope of this proceeding.»*

1 Le Distributeur s'est questionné dans le dossier R-3708-2009 sur l'intérêt d'accroître
2 l'aide financière afin d'obtenir davantage d'économies d'énergie de la part de la clientèle
3 au tarif L. C'est ainsi qu'il en est venu à la conclusion que la seule augmentation des
4 incitatifs financiers par une approche tarifaire ou une approche commerciale pouvait
5 s'avérer inefficace à cet égard si elle n'était pas accompagnée de moyens permettant
6 d'agir sur d'autres facteurs importants qui influencent l'implantation des mesures par la
7 clientèle (par exemple, habileté à identifier les opportunités et à en quantifier la valeur
8 économique, ou encore capacité interne à planifier, implanter et suivre les projets). Le
9 Distributeur est ainsi d'avis qu'une majoration de l'aide financière combinée par exemple
10 à l'élargissement du panier de services, ce que facilitent les programmes commerciaux,
11 peuvent s'avérer appropriés pour augmenter la participation de la clientèle et la
12 pénétration des mesures ciblées. C'est d'ailleurs ce que propose le Distributeur dans
13 son PGEÉ de la présente cause tarifaire dans le cadre de l'évolution de son portefeuille
14 d'interventions pour les programmes destinés à la clientèle affaires.

ANNEXE

TARIFS LGS ET MGS DE BC HYDRO

1. CONTEXTE

1 Pour répondre aux objectifs de la stratégie énergétique du gouvernement de la
2 Colombie-Britannique, BC Hydro a proposé de mettre en place des tarifs comportant
3 une structure de prix progressive pour sa clientèle générale alimentée par le réseau de
4 distribution dont les appels de puissance sont généralement supérieurs à 35 kW (tarif
5 LGS ou *Large General Service* actuel). La clientèle à ce tarif regroupe environ 23 000
6 abonnements.

7 En 2007, une première proposition visant la modification du tarif LGS actuel a été
8 refusée par la BCUC. Dans sa décision, la BCUC demandait toutefois à BC Hydro de
9 déposer en 2009 une nouvelle structure tarifaire « *that encourage conservation without*
10 *unduly benefiting or harming any of its customers in that class.* »

11 BC Hydro a entamé en 2008 une consultation auprès de sa clientèle et réalisé des
12 études et balisages qui ont conduit à la proposition tarifaire qui a été déposée en
13 octobre 2009 à la BCUC.

2. TARIF LGS ACTUEL

14 La structure du tarif LGS actuel comprend une redevance, une composante puissance
15 avec 2 prix progressifs au-delà de 35 kW (seuil de 150 kW pour l'application de la
16 2^e tranche) et une composante énergie avec 2 prix dégressifs (seuil de 14 800 kWh pour
17 l'application de la 2^e tranche).

3. PROPOSITION DE BC HYDRO

18 Dans sa proposition initiale, BC Hydro proposait de scinder le tarif LGS actuel en deux
19 catégories tarifaires : le tarif MGS (*Medium General Service*) et le tarif LGS (*Large*
20 *General Service*). La réforme devait s'étaler sur une période de 5 à 6 ans.

21 Selon cette proposition, le tarif MGS (16 800 abonnements) s'appliquerait à des
22 abonnements dont les appels de puissance sont compris entre 35 kW et 150 kW. Au
23 terme de la réforme, la composante énergie du tarif ne comprendrait qu'un seul prix. La

1 structure tarifaire pourrait toutefois être modifiée de nouveau, et ce, afin d'adopter celle
2 du tarif LGS si les conclusions du rapport prévu après trois ans d'application s'avéraient
3 positives.

4 Le tarif LGS (5 400 abonnements) s'appliquerait quant à lui à des abonnements dont les
5 appels de puissance sont d'au moins 150 kW. La structure tarifaire proposée
6 correspondrait à un tarif à paliers pour la composante énergie et comprendrait deux
7 parties : la première correspondrait à la structure tarifaire actuelle dégressive en énergie
8 et s'appliquerait jusqu'à concurrence de la consommation de référence mensuelle
9 (*Historical Baseline*). Celle-ci serait fixée automatiquement en utilisant une moyenne
10 mobile de 3 ans de la consommation mensuelle. C'est ce qui la distingue surtout du tarif
11 à paliers applicable aux abonnements alimentés par le réseau de transport. La seconde
12 partie s'appliquerait à l'énergie consommée jusqu'à concurrence de $\pm 20\%$ de la
13 consommation de référence. Cette énergie serait facturée/créditée au coût marginal de
14 long terme.

4. ENTENTE NÉGOCIÉE

15 Le 19 mars 2010, la BCUC a autorisé les intervenants et BC Hydro à s'engager dans un
16 processus de négociation afin de produire une proposition commune de structure
17 tarifaire. Le 14 mai 2010, une entente a été déposée à la BCUC pour approbation¹⁸.

18 Au départ, l'entente maintient que le tarif LGS actuel soit scindé en deux avec un seuil
19 de 150 kW pour la catégorie LGS. Toutefois, la modification principale qui est apportée à
20 la proposition de BC Hydro est de conserver la structure dégressive également au tarif
21 MGS. À compter du 1^{er} avril 2011, un tarif à paliers s'appliquerait au tarif LGS. Au tarif
22 MGS, un tarif à paliers serait appliqué dès le 1^{er} avril 2012 pour les abonnements dont
23 l'appel de puissance se situe entre 85 kW et 150 kW, soit environ 4 000 abonnements.
24 Au 1^{er} avril 2013, le tarif s'appliquerait aux abonnements avec un appel de puissance
25 d'au moins 55 kW, soit 6 000 abonnements additionnels, et au 1^{er} avril 2014, il
26 s'appliquerait au reste de la clientèle au tarif MGS soit environ 6 000 autres

¹⁸ http://www.bcuc.com/Documents/Arguments/2010/DOC_25477_05-14_BCH-Large%20-General-Service-Rate-NSA.pdf

1 abonnements. Enfin, les modalités pour établir la référence initiale ont été revues pour
2 les deux tarifs et il est proposé que les abonnements dont la consommation annuelle a
3 été supérieure à 550 000 kWh au cours d'une des trois années antérieures (environ
4 1 000 abonnements) et qui auraient dû normalement être au tarif MGS s'ajoutent au
5 nouveau tarif LGS.

6 Les participants au processus ont indiqué que l'entente procure un gain d'économies
7 d'énergie (+ 300 GWh) par rapport à la structure tarifaire initiale et qu'elle respecte la
8 liste des critères dont la BCUC leur a demandé de tenir compte pour en arriver à une
9 proposition qui lui serait éventuellement soumise pour approbation. L'entente négociée
10 entre BC Hydro et les intervenants a été approuvée intégralement par la BCUC le
11 29 juin 2010 (Order G-110-10).