

R-3854-2013
DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ POUR L'ANNÉE
TARIFAIRE 2014-2015

Rapport d'analyse

Préparé pour le
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Par
Lara Lévis, consultante

7 novembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

MISE EN CONTEXTE.....	3
1.0 Tarifs résidentiels: un signal des prix fort tenant compte de facteurs socio-économiques	3
1.1 Les propositions d'Hydro-Québec.....	4
1.2 La position du ROEÉ	4
1.2.1 Une structure tarifaire porteuse d'un signal des prix fort.....	5
1.2.2 Une hausse équitablement répartie et tenant davantage compte des revenus des ménages	5
1.3 Résumé des recommandations du ROEÉ.....	7
2.0 Tarifs généraux: la nécessité pour les clients de gérer autant leur consommation que leur facture ...	7
2.1 Les propositions d'Hydro-Québec	8
2.2 La position du ROEÉ	9
2.2.1 Les clients du tarif M.....	9
2.2.2 Les clients du tarif G	10
2.2.3 Les clients du tarif L.....	10
2.3 Résumé des recommandations du ROEÉ.....	10

MISE EN CONTEXTE

Ce rapport aborde la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec. En effet, la cause tarifaire 2014-2015 offre, une fois de plus, l'occasion d'amorcer un changement dans la stratégie d'amélioration du signal des prix du Distributeur. Or on constate que la stratégie tarifaire proposée est peu innovante et progressiste mais plutôt marquée par:

- une hausse généralisée et marquée des tarifs d'électricité ; et
- une hausse essentiellement supportée par le secteur résidentiel et les acteurs économiques de petite et moyenne envergure (PME, municipalités, commerces)

Le ROÉÉ n'est pas réfractaire à une hausse des tarifs d'électricité et s'est positionné en faveur d'une amélioration du signal des prix dans ses mémoires présentés à la Régie de l'énergie. Cependant, il souhaiterait que les hausses proposées par Hydro-Québec soient davantage empreintes d'équité tarifaire et incitent autant les clients du secteur résidentiel que ceux des tarifs généraux, à opter pour une utilisation rationnelle de l'électricité au travers de mesures favorisant des économies d'énergie.

1.0 TARIFS RÉSIDENTIELS: UN SIGNAL DES PRIX FORT TENANT COMPTE DE FACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Le contexte énergétique actuel fait en sorte qu'une augmentation des tarifs d'électricité est quasi-inévitable. Le ROÉÉ est d'avis que, dans l'optique d'une approche énergétique durable, toute hausse tarifaire est un incitatif permettant de modifier les comportements des consommateurs et d'aller vers une diminution de l'énergie consommée. Cependant, il estime également que cette hausse doit se faire au travers d'une structure tarifaire la répartissant de façon équitable entre les foyers québécois.

1.1 Les propositions d'Hydro-Québec

Dans la présente cause tarifaire, le Distributeur demande une hausse de 3,4 % de la facture d'électricité de sa clientèle résidentielle¹. En outre, la révision du taux de rendement d'Hydro-Québec, en cours devant la Régie, pourrait mener à une hausse effective de 5,4 %. Il s'agirait là de la hausse la plus élevée depuis 15 ans (voir tableau ci-dessous). Si elle était avalisée par la Régie, elle se ferait ressentir de façon conséquente sur les revenus des foyers, notamment les ménages les plus modestes.

Date	Pourcentage
1er janv. 2004	3 %
1er avril 2004	1,41 %
1er avril 2005	1,2 %
1er avril 2006	5,3 %
1er avril 2007	1,9 %
1er avril 2008	2,9 %
1er avril 2009	1,24 %
1er avril 2010	0,4 %
1er avril 2011	-0,4 %
1er avril 2012	-0,5 %
1er avril 2013	2,4 %
1er avril 2014	5,4 % (*)

Plus précisément, le Distributeur, dans le cadre de sa Stratégie tarifaire, propose que cette hausse se traduise par les ajustements suivants²:

- (1) un gel de la redevance;
- (2) une hausse tarifaire deux fois plus sur le prix de la deuxième tranche d'énergie que sur le prix de la première; et
- (3) un gel de la prime de puissance en hiver combiné avec une augmentation de 0,63 \$/kW de la prime de puissance en été.

Hydro-Québec se contente donc ici de poursuivre sa « *stratégie d'amélioration du signal prix amorcée en 2005 et reconduite depuis par la Régie* »³.

1.2 La position du ROÉÉ

Depuis des années, le ROÉÉ se positionne en faveur d'une révision de la structure tarifaire du secteur résidentiel et d'un signal des prix suffisamment significatif pour décourager un usage excessif de l'électricité⁴. Il s'est aussi montré soucieux, dans un besoin de développement durable et de justice sociale, que cette hausse tarifaire soit répartie équitablement entre les foyers. Le ROÉÉ souhaiterait donc qu'Hydro-Québec revoie sa structure tarifaire et fasse en sorte:

- que soit lancé un signal de prix suffisamment fort; et

1 HQD-1, document 1, p. 3, Présentation de la demande tarifaire 2014-2015 du Distributeur, R 3854-2013

2 HQD-13, document 2, p. 12, Stratégie tarifaire, Demande R 3854-2013

3 HQD-13, document 2, p.12, Stratégie tarifaire, Demande R 3854-2013

4 Mémoires du ROÉÉ dans le cadre des causes R-3579-2005, R-3610-2006, R-3644-2007, R-3677-2008

- que la hausse proposée soit équitablement répartie en tenant davantage compte des revenus des ménages.

1.2.1 Une structure tarifaire porteuse d'un signal de prix fort

Le ROEÉ reconnaît que la grille tarifaire d'Hydro-Québec a un caractère progressif et qu'elle lance, de par une hausse tarifaire deux fois plus importante sur le prix de la deuxième tranche que de la première, un signal des prix. Il est aussi conscient qu'en raison des approvisionnements post-patrimoniaux et face à des coûts croissants, le coût marginal de l'électricité continuera à excéder le niveau moyen des tarifs.

À plusieurs reprises, le Gouvernement et la Régie ont exprimé des « *préoccupations relatives au signal des coûts marginaux, particulièrement en ce qui concerne les tarifs du secteur domestique* »⁵. Ils invitaient le Distributeur à proposer « *des façons d'accroître la progressivité de la tarification de l'électricité dans le secteur résidentiel, afin que les derniers kilowattheures consommés soient facturés à un prix plus proche du coût réel des derniers approvisionnements (...)* »⁶.

Le ROEÉ estime cependant qu'il est essentiel que les tarifs résidentiels se rapprochent autant que possible du coût marginal de l'électricité qui est considéré, sur le plan économique, comme étant la tarification optimale⁷, et se questionne sur l'efficacité de la stratégie adoptée Hydro-Québec. Il recommande donc à la Régie de demander à Hydro-Québec de procéder à une évaluation permettant de quantifier les progrès effectués jusqu'à date par la reconduction de la stratégie tarifaire d'Hydro-Québec depuis 2005 afin de tendre davantage vers le coût marginal. Cette évaluation permettrait de dégager une vue d'ensemble de la progression d'Hydro-Québec relativement à l'atteinte de cet objectif et permettrait éventuellement de déterminer si cette

5 HQD-12, document 1, p. 6-7, Demande tarifaire R-3610-2006

6 Idem

7 "Hausse des tarifs d'électricité au Québec : éléments de problématique", Charles A. Carrier, ASDEQ, Comité des politiques publiques, Document CPP 2004-01

stratégie demeure toujours la plus pertinente et efficace afin de tendre davantage vers le coût marginal.

1.2.2 Une hausse équitablement répartie et tenant davantage compte des revenus des ménages

Le ROEÉ estime que la hausse tarifaire proposée par Hydro-Québec n'est pas équitablement répartie en fonction du revenu des ménages. En insistant sur le gel de la redevance et la hausse deux fois plus importante de la deuxième tranche, le Distributeur entend démontrer que cette hausse est modulée en fonction du niveau de consommation des ménages.

Pour le ROEÉ, le principe selon lequel « *les ménages mieux nantis, consommant plus d'électricité, devraient payer plus cher* » n'est pas forcément garant de solidarité et d'équité à l'égard des foyers de la première tranche et se doit d'être nuancé. En effet, il a été maintes fois démontré que la part de revenu consacrée à la facture d'électricité est inversement proportionnelle au revenu des foyers⁸. D'une part, rares sont encore les foyers aisés qui sont réellement enclins à s'engager sur la voie d'une consommation responsable. D'autre part, nombreux sont les foyers à faible revenu qui souhaiteraient réduire leur consommation mais ne peuvent le faire en raison de logements vétustes et énergivores. En résumé, l'élasticité des tranches de revenus supérieurs étant plus élevée que celle des faibles revenus, même si la hausse tarifaire se fait ressentir deux fois plus sur la deuxième tranche que la première, elle ne mène pas vraiment à une réduction de la consommation chez les ménages les plus aisés.

Le ROEÉ invite donc la Régie à ordonner au Distributeur de revoir son modèle de structure tarifaire du secteur résidentiel afin qu'il soit plus équitable en maintenant l'accessibilité à un niveau vital de consommation d'électricité pour les revenus modestes, en récompensant les ménages les plus économes et en pénalisant les fortes consommations. Le modèle de structure tarifaire défendu par le ROEÉ est sous-tendu par les principes suivants:

⁸ Institut de recherche et d'informations socio-économiques, «Note socio-économique: Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité ? » Décembre 2009.

(1) *la baisse de la redevance d'abonnement.* En effet, même si les tarifs du Distributeur au kWh sont parmi les plus bas en Amérique du Nord, en revanche, sa redevance figure parmi les plus élevées. Dans la continuité de ses interventions pour les causes tarifaires précédentes, le ROEÉ estime que la redevance d'abonnement doit être revue à la baisse afin de privilégier une tarification basée autant que possible sur le niveau réel de consommation.

(2) *la révision du tarif de la première tranche.* Le ROEÉ propose ensuite au Distributeur de considérer une réduction du tarif de la première tranche⁹ qui serait combinée avec une majoration de la deuxième tranche.

(3) *l'instauration d'une troisième tranche.* Le ROEÉ suggère enfin de remettre à l'ordre du jour l'opportunité d'instaurer une troisième tranche¹⁰ tarifaire pour les foyers « trop gourmands » en électricité. Il faut garder à l'esprit que l'augmentation des tarifs de la deuxième tranche et son signal des prix ont encore un impact limité sur les foyers visés. Il paraît donc essentiel au ROEÉ de revoir les dispositifs tarifaires en place afin de faire supporter les hausses aux foyers énergivores les mieux nantis. De plus en plus de juridictions se penchent désormais sur l'instauration d'une troisième tranche afin de dissuader les foyers enclins au gaspillage. À titre d'exemple, en 2012, un projet de loi français¹¹ sur la tarification progressive de l'énergie a proposé trois types de consommation: un volume de base, un volume de confort et un volume de gaspillage. Ainsi le consommateur est censé lire sur sa facture « *tant d'énergie à prix réduit, tant d'énergie à prix accru* » et avoir une idée de son niveau de consommation par rapport à un volume de référence représentatif d'une consommation sobre. Un bonus-malus est calculé en appliquant un bonus aux consommations dans la limite d'un volume de base et des malus aux consommations excédentaires. Les bonus-malus appliqués font l'objet d'une mention distincte sur les factures.

1.3 Résumé des recommandations du ROEÉ

Le ROEÉ préconise une structure tarifaire progressive plus incitative et solidaire et souhaiterait qu'Hydro-Québec:

9 Idem

10 Mémoire du ROEÉ par Jean-François Blain, Dossier R-3677-2008

11 http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/tarification_progressive_energie.asp

- fasse porter le poids de la tarification à la consommation à la marge, laquelle est plus élastique, plus facilement évitable et moins essentielle;
- procède à une évaluation permettant de quantifier les coûts et bénéfices des structures tarifaires croissantes depuis 2005 afin d'avoir une vue d'ensemble de la progression et du rapprochement des tarifs du Distributeur vers le coût marginal; et
- revoie sa structure tarifaire afin de tendre vers plus d'équité en maintenant l'accessibilité à un niveau vital de consommation d'électricité pour les faibles revenus, en récompensant les ménages économes et en pénalisant les fortes consommations. Dans cette logique, le ROÉÉ réitère sa proposition de remettre à l'ordre du jour l'opportunité d'instaurer une troisième tranche tarifaire.

2.0 TARIFS GÉNÉRAUX: LA NÉCESSITÉ POUR LES CLIENTS DE GÉRER AUTANT LEUR CONSOMMATION QUE LEUR FACTURE

En 2010, la Régie autorisait Hydro-Québec à mettre fin au principe des tarifs généraux décroissants selon la quantité d'électricité consommée pour les clients des tarifs G et M¹². L'objectif était de parvenir progressivement à une tarification incitative et de lancer un signal de prix adéquat. Dans le cadre du dossier tarifaire 2014-2015, Hydro-Québec remet en question cette approche.

2.1 Les propositions d'Hydro-Québec

Tout d'abord, Hydro-Québec entend cesser la dégressivité du tarif M et le justifie par «*un rééquilibrage des tarifs généraux en appliquant une hausse moindre au tarif M et en récupérant l'écart des revenus auprès (...) des tarifs G et LG, sur la base des avantages constatés par rapport aux prix observés en Amérique du Nord*». Selon le Distributeur, «*cela permettra de limiter la zone sans signal de prix et le nombre de clients transférés inutilement [vers le tarif L]. Cette solution s'impose encore plus avec l'écart qui se creusera entre le tarif M et le tarif L en*

12 R-3677-2008, D-2009-016, p. 92 à 94

raison de l'indexation du coût de l'électricité patrimoniale »¹³. Hydro-Québec ne s'en cache pas: l'élément clé conditionnant cette décision est lié à la situation actuelle de certains acteurs économiques, en particulier ceux du secteur manufacturier, et se justifie par¹⁴:

- *«l'évolution du contexte économique et son impact sur les grands clients du tarif M»*
- *«un nombre peu élevé de grands clients subissant une hausse tarifaire plus importante que la moyenne», notamment:*

(i) *«ceux qui effectuent des appels de puissance de 1 000 kW et plus», soit «4,7 % de la clientèle du tarif M et [qui] consomment 33 % de l'énergie»*

(ii) *«le secteur manufacturier fortement représenté parmi les clients de plus de 1 000 kW»*

En outre, alors que le Distributeur essaie de contenir la migration des clients du tarif M vers le tarif L, il encourage vivement la migration de clients du tarif G¹⁵ (pour lequel l'élimination de la dégressivité est maintenue) vers les tarifs G-9 et M avec:

(i) une hausse des primes de puissance inférieure à la hausse moyenne mais une progression plus rapide au tarif G; et

(ii) une hausse plus importante du prix de la deuxième tranche d'énergie au tarif G.

Hydro-Québec entend ainsi utiliser *«pour les plus grands clients au tarif G, la procédure de transfert proactif mise en place temporairement au 1er avril 2011 lors du changement du domaine d'application du tarif M»*¹⁶. Le Distributeur aura recours aux *«mêmes critères qu'en 2011 pour identifier les clients qui migreront, c'est-à-dire une consommation annuelle de 175 000 kWh ou plus et une économie de facture d'au moins 23 % associée à l'application du nouveau tarif (...). Plus de 5 000 clients pourraient changer de tarif en vertu de cette procédure en 2014* »¹⁷.

13 HQD-13, document 2, p. 11, Stratégie tarifaire, Demande R 3854-2013

14 HQD-15, document 1, Réponses à la demande de renseignements no2 de la Régie, Demande R-3854-2013

15 Les clients du tarif G, sont ceux pour lesquels le prix de l'électricité se rapproche le plus du coût marginal, même s'il est beaucoup moins déterminant dans leur prise de décision

16 HQD-13, document 2, p. 32, Stratégie tarifaire, Demande R 3854-2013

17HQD-13, document 2, p. 33, Stratégie tarifaire, Demande R 3854-2013

2.2 La position du ROEÉ

2.2.1 Les clients du tarif M

Concernant les clients du tarif M, le ROEÉ note que le souci premier d'Hydro-Québec est « l'évolution du contexte économique et de son impact sur les grands clients du tarif M affectés par la hausse du prix de la 2^e tranche ». Comme le reconnaît le Distributeur il s'agit d' « (...) un nombre beaucoup plus restreint de grands clients » et « cette relation sera amplifiée par le transfert de clients du tarif G au tarif M dans les années à venir »¹⁸. Il semblerait donc que la décision d'Hydro-Québec soit essentiellement conditionnée par des raisons conjoncturelles et ne prenne aucunement en compte des considérations à caractère environnemental et durable. Le ROEÉ tient à rappeler que le but ultime d'un signal des prix fort est de changer le comportement des consommateurs et qu'une stratégie énergétique à long terme doit prévaloir sur les aléas de la conjoncture économique.

Le ROEÉ s'inquiète de la cessation de l'élimination de la dégressivité des tarifs M. Certes, il reconnaît qu'une telle cessation contient en partie une consommation excessive qui pourrait être causée par le basculement de certains grands clients de moyenne puissance du tarif M vers le tarif L. Cependant, le ROEÉ tient aussi à souligner que la dégressivité des tarifs a un impact négatif sur la rentabilité des mesures d'économie d'énergie.

2.2.2 Les clients du tarif G

Le ROEÉ s'interroge aussi sur la possible migration de 5 000 clients du tarif G au tarif M. Il craint qu'une telle migration ait pour effet d'atténuer fortement le caractère incitatif du tarif G qui lui poursuit la cessation définitive de la dégressivité des tarifs. Même si la position d'Hydro-

18 HQD-15, document 1, Réponses à la demande de renseignements no2 de la Régie, Demande R-3854-2013

Québec est motivée par des raisons économiques, le ROEÉ tient à rappeler que toute décision tarifaire dans un secteur incontournable, tel celui de l'électricité, devrait être conditionnée par une vision durable et porteuse d'efficacité énergétique à long terme. En outre, comme souligné par la Commission sur les enjeux énergétiques, le secteur de l'efficacité énergétique est un secteur en pleine expansion et générateur d'emplois et qui pourrait compenser en partie le ralentissement économique actuel subi par le secteur manufacturier.

2.2.3 Les clients du tarif L

Quant à la clientèle du tarif L, la grande industrie, le ROEÉ n'entend pas revenir sur la hausse tarifaire proposée par Hydro-Québec, d'autant plus que cette clientèle échappe à l'indexation du bloc patrimonial et s'avère la moins impactée par les hausses tarifaires 2014-2015. Le ROEÉ tient plutôt à souligner que le tarif L, basé sur le coût moyen, est déjà une aide considérable vu les coûts marginaux plus élevés des approvisionnements en électricité. En revanche, le ROEÉ souhaiterait, qu'en échange de ces tarifs concurrentiels, la grande industrie contribue au soutien de l'économie québécoise en associant systématiquement à ses activités de développement un important volet innovation privilégiant économies d'énergie et environnement.

2.3 Résumé des recommandations du ROEÉ

Le ROEÉ tient à souligner que l'efficacité énergétique est un secteur en pleine expansion, générateur d'emplois et porteur de développement économique au Québec. Il invite donc la Régie à tenir compte, dans l'examen de la structure des tarifs généraux d'Hydro-Québec, du fait que la contrainte tarifaire issue de l'élimination de la dégressivité peut aussi contribuer à développer une économie plus verte et compétitive et ainsi compenser, à moyen terme, les difficultés conjoncturelles rencontrées par les entreprises du secteur manufacturier soumises au tarif M. Le ROEÉ souligne également que toute décision en matière tarifaire devrait être conditionnée par une vision à long terme incitant à des économies d'énergie, et qu'il est important de faire prévaloir cette vision sur les aléas de la conjoncture économique.