

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

*Demande relative à l'établissement des
tarifs d'électricité pour l'année tarifaire
2016-2017;*

No: R-3933-2015

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS
Intervenante

MÉMOIRE D'OPTION CONSOMMATEURS

Table des matières

| | | |
|--------------|--|-----------|
| I. | Introduction..... | 2 |
| II. | Modifications au compte de pass-on et de nivellement pour aléas climatiques | 3 |
| III. | Mesures visant à soutenir les ménages à faible revenu..... | 4 |
| IV. | Coût de distribution et des services à la clientèle..... | 6 |
| | i. Autres charges directes - services professionnels et autres..... | 6 |
| | ii. Facteur de projection des salaires de base..... | 8 |
| V. | Frais d'administration..... | 9 |
| VI. | Allocations des coûts | 11 |
| VII. | Stratégie tarifaire | 13 |
| | Les objectifs de la stratégie tarifaire | 14 |
| | La composante fixe..... | 17 |
| | Le seuil de la première tranche | 19 |
| | Le signal de prix..... | 20 |
| | La création d'un tarif D2 | 21 |
| | La tarification différenciée dans le temps..... | 22 |
| | La stratégie à adopter dans le présent dossier | 23 |
| VIII. | Conclusions | 23 |

I. Introduction

Le 30 juillet 2015, Hydro-Québec dans ses activités de Distribution (le Distributeur) déposait à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2016-2017. Option Consommateurs (OC) identifiait au paragraphe 11 de sa demande d'intervention¹ les enjeux sur lesquels elle allait concentrer son analyse. Ces enjeux, au nombre de quatre, sont reproduits ci-dessous :

- (i) Le coût du service de distribution d'électricité, notamment les efforts d'efficacité et la performance du Distributeur;*

- (ii) La proposition du Distributeur relative à la disposition des soldes 2013 et 2014 du compte de pass-on et du solde 2015 du compte de nivellement pour aléas climatiques;*

- (iii) La proposition du Distributeur d'appliquer uniformément la hausse tarifaire sur les composantes des tarifs domestiques ainsi que les orientations de la révision à venir de la stratégie relative aux tarifs domestiques;*

- (iv) Le suivi des mesures visant à soutenir les ménages à faible revenu (MFR) ainsi que le suivi relatif aux frais d'administration.*

Après avoir complété l'analyse du dossier tarifaire 2016-2017 et examiné les réponses offertes par le Distributeur aux demandes de renseignements (DDR), OC présente dans les prochaines sections son analyse des enjeux mentionnés ci-haut.

¹ C-OC-0002.

II. Modifications au compte de pass-on et de nivellement pour aléas climatiques

Pour un deuxième hiver consécutif, les températures froides engendrent l'imputation d'un montant important au solde du compte de pass-on. Ce solde de 375,5 M\$ est toutefois compensé par un montant de 186,6 M\$ au solde du compte de nivellement pour aléas climatiques à remettre à la clientèle². Tel que mentionné par le Distributeur, il a été de pratique courante ces dernières années de procéder au cas par cas afin de disposer des soldes des comptes de pass-on et de nivellement pour aléas climatiques étant donné leur ampleur. Dans sa dernière décision tarifaire³, la Régie demandait par exemple de verser une partie du solde compte de pass-on 2014 aux tarifs, ce qui permettait notamment à moyen terme la réduction des frais de financement pour la clientèle.

Dans le cadre du présent dossier, le Distributeur propose d'intégrer dans les revenus requis de 2016 la totalité des soldes des comptes de pass-on 2013, 2014 et 2015 ainsi que la totalité du solde du compte de nivellement pour aléas climatiques 2015. Ceci correspond à une augmentation de 188,9 M\$ pour une augmentation des tarifs correspondante de 1,9 %⁴. En comparaison, la poursuite des modalités de disposition actuelles correspond à une augmentation de 181,2 M\$ pour une augmentation des tarifs de 1,8%⁵. À la demande de la Régie⁶ et de certains intervenants⁷, le Distributeur a également présenté les impacts de scénarios alternatifs de disposition des soldes des comptes d'écarts.

² B-0016, p. 6.

³ D-2015-018 p. 98.

⁴ B-0016, p. 7.

⁵ B-0068, p. 23.

⁶ *Ibid.*, p. 19-23.

⁷ B-0078 p. 9 et B-0082 p. 9-10.

Lors de l'analyse de la disposition des soldes et tel qu'indiqué dans sa dernière décision tarifaire, la Régie « *doit arbitrer entre, d'une part, l'impact tarifaire et l'équité intergénérationnelle et, d'autre part, l'impact sur le coût de financement* »⁸.

Après analyse des divers scénarios, OC estime que la proposition du Distributeur permet de répondre à la considération susmentionnée de manière appropriée. En effet, en plus de limiter les coûts de financement et de respecter le principe d'équité intergénérationnelle en disposant de l'ensemble des soldes des comptes dès cette année, les impacts tarifaires de la proposition du Distributeur sont semblables à ceux créés selon les modalités actuelles de disposition des soldes⁹. Dans le scénario soumis par la Régie où les modalités de disposition des soldes du compte de pass-on sont maintenues, un compromis doit plutôt se faire entre une faible augmentation des tarifs pour l'année 2016 et une augmentation de plus de 3% pour les deux années suivantes¹⁰. Finalement, OC est en accord avec le Distributeur à l'effet que sa proposition « *permet une meilleure stabilité tarifaire au cours des prochaines années* » tout en respectant le principe d'équité intergénérationnelle¹¹.

III. Mesures visant à soutenir les ménages à faible revenu

Dans le cadre du précédent dossier tarifaire, le Distributeur présentait des améliorations aux mesures visant à soutenir les ménages à faible revenu (MFR), faisant ainsi suite aux préoccupations énoncées dans le décret 841-2014¹². Lors de l'audience publique, OC s'était prononcée sur les propositions du Distributeur et sur des problématiques reliées aux clients MFR. Le Distributeur présente au présent dossier le suivi des mesures visant à soutenir les MFR¹³ dont (i) la collaboration avec les associations de consommateurs, (ii) les améliorations aux ententes de paiement, (iii) les interventions en efficacité énergétique, (iv) l'harmonisation des services pour les clients MFR et (v) la

⁸ D-2015-018 p. 97.

⁹ B-0068, p. 22-23.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² A-0014, R-3905-2014.

¹³ B-0012.

stratégie tarifaire. OC commente brièvement dans les paragraphes suivants les points (i), (ii) et (iv). La stratégie tarifaire sera traitée dans une section distincte.

L'ensemble des intervenants représentant les intérêts des consommateurs résidentiels pourront dorénavant participer aux discussions de la Table de travail sur le recouvrement, du Groupe de travail MFR ainsi que de la nouvelle table qui a comme mandat la mise sur pied du nouveau centre d'accompagnement et le traitement de la question du financement des associations de consommateurs. OC entend participer activement aux rencontres de ces trois comités.

Par ailleurs, dans sa décision D-2015-018, la Régie indiquait qu'elle « *reconnait le rôle joué par les associations de consommateurs dans la négociation entre les MFR en difficultés de paiement et le Distributeur. Elle invite ce dernier à évaluer la possibilité de financer les associations qui pourraient collaborer activement à la mise en œuvre de sa stratégie MFR au-delà de leur participation à la Table* »¹⁴. En réponse à la demande de renseignement d'OC, le Distributeur mentionne son « *intérêt pour rémunérer les associations qui participeraient au centre d'accompagnement* »¹⁵. OC tient à préciser que le Distributeur ne propose pas de financement pour le rôle joué actuellement par les associations de consommateurs dans la mise en œuvre de sa stratégie MFR, notamment par l'entremise d'activités de médiation et de négociation d'ententes de paiement. OC estime que le Distributeur devrait également évaluer les possibilités de financement de ces activités.

Concernant les modifications aux ententes de paiement, OC prend note que des évaluations et analyses statistiques sont en cours afin notamment de permettre l'introduction de la notion de taux d'effort dans le cadre des ententes de paiement ainsi que pour valider la prise en compte du loyer dans ce taux d'effort¹⁶. OC demande au

¹⁴ D-2015-018, p. 24.

¹⁵ B-0082, p. 3.

¹⁶ B-0012, p. 6.

Distributeur de déposer les résultats de ces analyses lorsqu'elles seront terminées ou au plus tard lors du prochain dossier tarifaire.

Finalement, le Distributeur a précisé dans ses réponses à la demande de renseignement d'OC quel était l'état d'avancement du nouveau centre d'accompagnement pour les MFR. Le Distributeur a répondu qu'il « *recherchera avant tout des organismes qui ont une bonne connaissance des ménages à faible revenu* »¹⁷. OC est d'accord qu'une connaissance approfondie de la réalité des MFR devrait être une condition essentielle quant au choix des partenaires requis pour la livraison des services du centre d'accompagnement.

IV. Coût de distribution et des services à la clientèle

Les coûts de distribution et des services à la clientèle sont fixés à 2830,4 M\$ pour l'année témoin 2016, une diminution de 187,9 M\$ par rapport au montant autorisé en 2015 et de 169,9 M\$ par rapport au montant de l'année de base 2015¹⁸. La diminution des coûts provient des efforts d'efficience, de l'amortissement et du coût de retraite¹⁹.

OC aimerait aborder les enjeux suivants relatifs au coût de distribution et de services à la clientèle :

- i. Autres charges directes - Services professionnels et autres ;
- ii. Facteur de projection des salaires de base.

i. Autres charges directes - services professionnels et autres

Les charges de la rubrique *Services professionnels et autres* sont établies à 108,2 M\$ pour l'année de base 2015, soit une augmentation de 19,4 M\$ par rapport au montant

¹⁷ B-0082, p. 5.

¹⁸ B-0022, p. 5.

¹⁹ B-0008, p. 8.

autorisé en 2015 de 88,8 M\$²⁰. Le Distributeur explique qu'il « *ne prévoit pas être en mesure de réaliser la réduction de la charge provenant des services professionnels demandée par la Régie D-2015-018* »²¹. Pour l'année témoin 2016, les charges sont maintenues à 108,2 M\$.

En réponse à la demande de renseignements de la Régie, le Distributeur présente une mise à jour des charges pour l'année de base 2015 qui totalisent 101,2 M\$²². L'écart de 7 M\$ s'explique notamment par la réduction de coûts attribuable au volet *sensibilisation intégrée*. Le déploiement du programme *Charges interruptibles* « *dépendra des nouvelles orientations du prochain plan stratégique de l'entreprise, qui auront possiblement des impacts sur les modalités et les coûts éventuels du programme* »²³.

La rubrique *Services professionnels et autres* est sujette à de nombreux écarts de prévision depuis quelques années. Lors de sa dernière décision tarifaire, la Régie avait d'ailleurs décidé de réduire les charges notant « *une surestimation moyenne des charges provenant des « Services professionnels et autres » entre le montant autorisé et le réel de 17,1 M\$ sur la période de 2010 à 2013* »²⁴. Ce fait avait également été soulevé par OC dans son mémoire de la cause tarifaire R-3854-2013²⁵.

Étant donné l'historique prévisionnel de ces charges et du caractère incertain des sommes associées aux charges liées aux interventions en efficacité énergétique, OC recommande à la Régie de fixer pour l'année témoin 2016 le montant de la rubrique *Services professionnels et autres* à 101,2 M\$, soit les charges de l'année de base 2015 à 9 mois réels et trois mois projetés. Cela représenterait une augmentation de 12,4 M\$ par rapport au montant autorisé dans la dernière décision tarifaire.

²⁰ B-0028, p. 5.

²¹ *Ibid.*

²² B-0075, p. 50.

²³ *Ibid.*

²⁴ D-2015-018, p. 135.

²⁵ C-OC-0007, p. 6.

ii. Facteur de projection des salaires de base

Les salaires de base sont fixés à 437,3 M\$ par le Distributeur pour l'année témoin 2016, en hausse de 8,7 M\$ (2%) par rapport au montant autorisé dans la décision D-2015-018 et de 11,8 M\$ (2,8%) par rapport à l'année se base 2015²⁶. Cette croissance s'explique par les augmentations salariales consenties en vertu des conventions collectives (ajustement économique) et les mouvements au sein de la main-d'œuvre du Distributeur (facteur de projection) compensés par une diminution du nombre d'ETC²⁷.

La Distributeur indique avoir raffiné le calcul des progressions salariales qui sont représentées à travers le facteur de projection. Il indique que les « *travaux ont permis de revoir la méthode d'établissement du taux des progressions salariales. Ainsi, sur la base de la moyenne historique des trois dernières années, un facteur de projection des salaires a été établi. Celui-ci s'ajoute à l'ajustement économique et mesure l'évolution de la masse salariale* »²⁸. Le facteur est ainsi établi à 0,8% alors que l'ancienne méthode aurait produit un facteur de 1%, soit un ajustement à la baisse de 1,7 M\$²⁹.

Le Distributeur a précisé dans ses réponses à la demande de renseignement numéro 1 de la Régie la méthode d'établissement du facteur de projection. Ce dernier est calculé comme la moyenne des trois dernières années de données réelles de la différence entre la croissance annuelle du salaire moyen et de la croissance de l'ajustement économique pondérée par la masse salariale de chaque groupe d'emplois. Le facteur de projection de 0,8 % utilisé pour l'année témoin 2016 est ainsi la moyenne du facteur de projection des trois dernières années réelles (0,6%, 1,1% et 0,8%). Le Distributeur mentionne que le facteur de projection « *mesure l'effet des progressions salariales et des autres éléments qui influencent l'évolution de la masse salariale annuelle dont les mouvements*

²⁶ B-0027, p. 5.

²⁷ *Ibid.*, p. 6.

²⁸ B-0026, p. 7.

²⁹ B-0068, p. 40.

de personnel (par exemple les promotions) et l'impact des départs à la retraite et des nouvelles embauches »³⁰. En réponse à la demande de renseignement de la FCEI, le Distributeur ajoute qu'il « n'est cependant possible de quantifier distinctement chacun des éléments composants ce facteur »³¹.

La nouvelle méthode d'établissement du facteur de projection présentée par le Distributeur permet de capter, en quelque sorte, l'impact résiduel de l'augmentation du salaire de base moyen qui n'est pas causé par les ajustements économiques. OC accueille favorablement cette modification et estime qu'elle devrait être plus apte à intégrer les facteurs de progressions salariales que l'ancienne méthode qui correspondait au taux de progression global d'Hydro-Québec³². OC se questionne toutefois sur l'opportunité d'utiliser un facteur de projection unique pour les différents groupes d'emplois du Distributeur qui peuvent être affectés différemment par les mouvements de personnel et les départs à la retraite³³. La possibilité d'utiliser des facteurs variables selon les groupes d'emploi pourrait être explorée dans le cadre du prochain dossier tarifaire qui analysera notamment les résultats du balisage sur la rémunération globale du Distributeur³⁴.

V. Frais d'administration

Le Distributeur applique des taux de frais d'administration sur les comptes à recevoir de 1,2% mensuellement ou 14,4% l'an tel que fixé par les tarifs et conditions³⁵. La Régie se disait dans sa dernière décision tarifaire préoccupée par la nature comparativement élevée de ce taux, notamment à la lumière de la réduction récente du taux préférentiel

³⁰ *Ibid.*, p. 39.

³¹ B-0079, p. 21.

³² B-0082, p. 11.

³³ B-0079, p. 20-21.

³⁴ D-2015-153, p. 8.

³⁵ Tarifs d'électricité, p. 150.

de la Banque Nationale du Canada (BNC) sur lequel les frais d'administration sont basés³⁶.

Les frais d'administration permettraient de couvrir les frais de financement et une partie des coûts associés aux activités de recouvrement³⁷. Selon le Distributeur, ces frais servent également d'incitatif pour que les clients priorisent leur facture d'électricité. À cet égard, il estime que les taux des frais d'administration doivent demeurer proches de ceux appliqués par les autres entreprises canadiennes. Le balisage déposé dans le présent dossier montre que le taux appliqué par le Distributeur est le plus bas parmi les entreprises du balisage, soit d'autres distributeurs d'électricité et deux entreprises de services publics au Québec³⁸. La Régie a reconnu par le passé le potentiel dissuasif des frais d'administration et indiqué que « *les frais d'administration doivent être raisonnables, mais dissuasifs pour réduire les mauvaises créances* »³⁹.

Le taux des frais d'administration appliqué par le Distributeur est demeuré constant depuis 1996 puisque le taux préférentiel de la BNC est demeuré sous le plancher de 7,99%. Le taux préférentiel de la BNC qui avoisinait 6-7% dans les années 1990 a baissé de façon significative depuis et se situe aujourd'hui à 2,7%⁴⁰. Cette diminution a eu un impact sur les frais de financement du Distributeur puisque ceux-ci sont liés au taux préférentiel sans toutefois avoir d'impacts sur les clients qui assument depuis des parts variables du coût de financement et de recouvrement. Il est toutefois difficile de préciser dans quelle mesure puisque le Distributeur ne peut fournir les soldes des comptes à recevoir, les frais de financement et les coûts de recouvrement associés à la facturation de frais d'administration⁴¹.

³⁶ D-2015-018, p. 29.

³⁷ B-0082, p. 16.

³⁸ B-0048, p. 9.

³⁹ D-2006-116, p. 44.

⁴⁰ B-0082, p. 16.

⁴¹ *Ibid.*

Étant donné la possibilité qu'à moyen terme les taux d'intérêt demeurent à des niveaux peu élevés⁴², OC se questionne sur la pertinence d'utiliser la fourchette actuelle des tarifs et conditions établie en 1987⁴³. Bien qu'elle soit sensible à une allocation équitable des coûts entre clients, OC se questionne également sur le caractère raisonnable des frais de financement et de recouvrement des coûts assumés par les clients. Les frais d'administration devraient être mis à jour régulièrement de manière à refléter les variations des frais de financement du Distributeur. C'est le cas notamment du taux d'intérêt applicable sur les créances par Revenu Québec qui s'ajuste au contexte financier⁴⁴. Un exercice de réforme de la grille des taux de frais d'administration demanderait toutefois plus d'informations sur les coûts de recouvrement, qui sont également couverts par la redevance d'abonnement, et les coûts de financement du Distributeur. OC recommande à la Régie d'envisager une telle réforme.

VI. Allocations des coûts

OC note depuis les deux derniers dossiers tarifaires que les hausses du tarif domestique ont été supérieures à celles qui auraient prévaluées sous des ajustements différenciés en fonction de l'allocation des coûts. Sur un horizon plus large, l'indice d'interfinancement du tarif domestique est passé de près de 80,8⁴⁵ en 2002 à 84,8 selon le scénario approuvé lors de la dernière décision tarifaire.

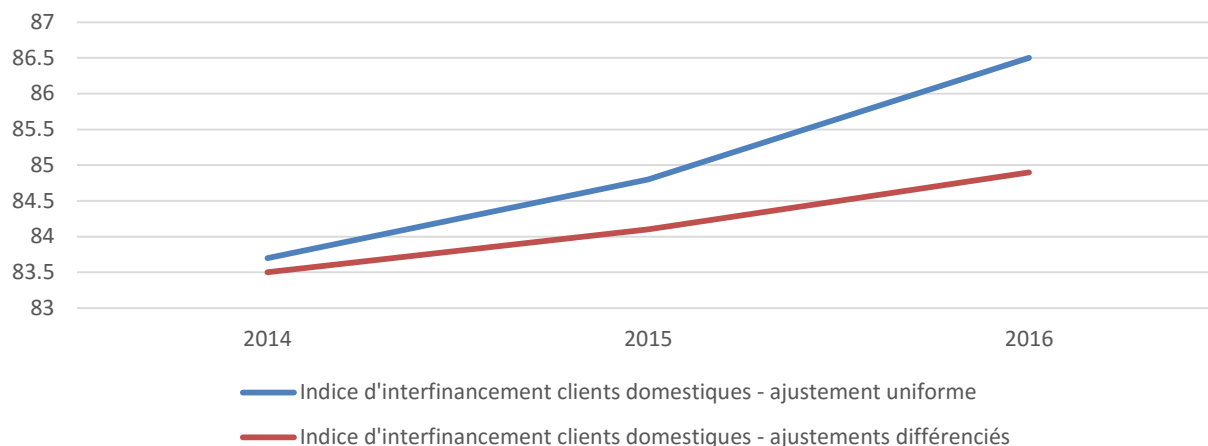
⁴² Plusieurs spécialistes estiment que les économies mondiales sont entrées dans une ère à faibles taux d'intérêt. Voir par exemple : <http://business.financialpost.com/personal-finance/family-finance/why-interest-rates-will-remain-low-and-what-that-means-for-your-retirement-security>

⁴³ B-0153, p. 16.

⁴⁴ <http://www.revenuquebec.ca/fr/a-propos/pen-inter/creance.aspx>

⁴⁵ R-3610-2006, HQD12-D1, p. 64.

Graphique 1 - Évolution de l'indice d'interfinancement des clients domestiques –
autorisé et projeté



Dans le cadre du présent dossier, l'augmentation uniforme des tarifs ferait passer l'indice d'interfinancement à 86,5 alors qu'un ajustement différencié des tarifs permettrait plutôt de conserver l'indice à un niveau similaire à celui autorisé dans la dernière décision tarifaire, soit 84,9⁴⁶.

L'augmentation de l'indice d'interfinancement est causée notamment par l'attribution proportionnellement moins grande des coûts aux tarifs domestiques du passage aux normes comptables US GAAP et des modalités de disposition des comptes de *pass-on*⁴⁷. Sur une plus longue période, le Distributeur précise que les deux facteurs déterminants sont les charges de la fourniture postpatrimoniale et la stabilisation des charges de distribution et de services à la clientèle⁴⁸. Le Distributeur n'est toutefois pas en mesure de statuer sur l'évolution future des indices d'interfinancement⁴⁹.

La Régie rappelait dans sa décision D-2013-037 « *qu'elle doit faire un choix entre un scénario uniforme et un scénario différencié selon l'allocation des coûts. Ce choix doit, d'une part, refléter l'évolution des coûts attribuables à chacune des clientèles et, d'autre*

⁴⁶ B-0046, p. 15.

⁴⁷ B-0076, p. 7 et 14.

⁴⁸ B-0071, p. 4.

⁴⁹ B-0076, p. 17.

part, assurer une certaine stabilité tarifaire tout en étant équitable pour les différentes catégories de consommateurs. La Régie est ainsi appelée à arbitrer entre les principes du signal de prix et de la stabilité tarifaire. Pour ce faire, elle est d'avis que la stratégie tarifaire doit reposer sur un équilibre raisonnable entre l'efficacité et l'équité des tarifs »⁵⁰.

Un ajustement différencié selon l'allocation des coûts pour l'année témoin 2016 amènerait d'importantes augmentations tarifaires pour certains clients, dont les Grands industriels (6,3%)⁵¹. Tel que l'indique le Distributeur, cela pourrait aller à l'encontre de la stabilité tarifaire recherchée par la Régie⁵². Toutefois, le Distributeur a présenté à la demande de la Régie certains scénarios d'ajustement *partiellement* différenciés qui permettent d'éviter des chocs tarifaires trop importants tout en étant plus équitable pour la clientèle domestique. Un scénario à 40% de variation des coûts permettrait par exemple de limiter l'augmentation de l'indice d'interfinancement à 85,9 pour une augmentation des tarifs correspondante de 1,1 %⁵³. L'impact des ajustements tarifaires varieront selon les décisions que prendra la Régie dans le présent dossier, notamment quant à la disposition des soldes du compte de pass-on. Advenant qu'un écart important subsiste entre les ajustements uniformes et différenciés, OC recommande à la Régie de poursuivre une stratégie tarifaire qui serait partiellement différenciée selon la variation des coûts pour l'année témoin 2016.

VII. Stratégie tarifaire

Dans le cadre du présent dossier, le Distributeur présente un suivi de la réflexion sur la stratégie tarifaire des tarifs domestiques. Ce suivi fait suite à deux rencontres techniques tenues au printemps dernier où le Distributeur a présenté aux membres de la Régie ainsi qu'aux intervenants concernés un bilan de la stratégie tarifaire ainsi que les résultats de plusieurs simulations de structures tarifaires. L'enjeu du présent dossier est

⁵⁰ D-2013-037, p. 180.

⁵¹ B-0046, p. 15.

⁵² B-0076, p. 16.

⁵³ B-0076, p. 18.

de préciser les orientations qui serviront à définir les propositions de stratégie tarifaire qui seront déposées dans le cadre du prochain dossier tarifaire.

Les objectifs de la stratégie tarifaire

La stratégie tarifaire actuelle est fondée sur trois principes généraux, soit (i) le reflet de la structure de coûts, (ii) donner un signal de prix favorisant l'efficacité énergétique et (iii) assurer la simplicité, l'équité, la continuité et la stabilité tarifaire⁵⁴. Ces principes sont couramment utilisés lors de la conception des structures tarifaires et ont été discutés plus en profondeur dans le dossier R-3644-2007⁵⁵.

En lien avec ces principes, la stratégie tarifaire adoptée en 2006 visait plus précisément les objectifs suivants⁵⁶ :

- *appliquer les ajustements tarifaires sur les composantes sur lesquelles les clients peuvent agir davantage ;*
- *geler le prix des composantes sur lesquelles les clients peuvent moins agir ;*
- *inciter les clients de plus de 50 kW à faire une gestion efficace de leurs appels de puissance ;*
- *éviter les chocs tarifaires, tout en atténuant l'impact pour les plus petits clients, notamment les ménages à faible revenu.*

Le tableau ci-dessous présente les revenus par composante du tarif D lors de l'élaboration de la stratégie tarifaire et ceux du présent dossier. Les deux premiers objectifs de la stratégie tarifaire sont reflétés par la part décroissante de la redevance d'abonnement et la part croissante de la 2^{ème} tranche d'énergie dans le revenu total du tarif domestique.

⁵⁴ D-2005-34, p. 134.

⁵⁵ R-3644-2007, HQD12-D3.

⁵⁶ B-0051, p. 14-15.

Tableau 1 – Revenus par composante du tarif D

| Composantes | Tarifs en vigueur en 2006 ⁵⁷ | | | Tarifs en vigueur en 2015 ⁵⁸ | | |
|---------------------------------------|---|---------------|-------------------|---|---------------|-------------------|
| | Niveau | Revenus (M\$) | % du revenu total | Niveau | Revenus (M\$) | % du revenu total |
| Redevance (¢/jour) | 40,64 | 421 | 12,9 | 40,64 | 517 | 10,3 |
| 1 ^{ère} tranche (¢/kWh) | 5,22 | 1300 | 39,8 | 5,68 | 1730 | 34,4 |
| 2 ^{ème} tranche (¢/kWh) | 6,83 | 1543 | 47,2 | 8,6 | 2772 | 55,2 |
| Prime de puissance (hiver/été) (¢/kW) | 4,71 | 3 | 0,1 | 6,61/3,15 | 6,4 | 0,1 |
| Total | | 3267 | | | 5025,4 | |

De manière générale, le Distributeur estime que « *cette stratégie a permis d'atteindre globalement les objectifs fixés et de répondre aux attentes de la clientèle résidentielle et de plusieurs acteurs* »⁵⁹. Il convient donc d'examiner si les objectifs fixés en 2006 doivent d'être reconduits et si de nouvelles problématiques sont à considérer. À cet égard, OC estime que trois développements depuis 2006 sont pertinents à la discussion sur la stratégie tarifaire.

Le Distributeur indique premièrement qu'une des conséquences de la stratégie tarifaire actuelle a été d'impacter plus fortement les clients facturés en puissance (les « *grands consommateurs* »)⁶⁰. Ces clients qui sont composés notamment de producteurs agricoles et d'usages en commun d'immeubles à logements ont eu des augmentations tarifaires supérieures à la moyenne des autres clients résidentiels étant donné les augmentations relativement plus élevées des composantes du tarif D les affectant, soit la deuxième tranche d'énergie et les primes de puissance⁶¹. Cela est une conséquence attendue de la stratégie tarifaire.

⁵⁷ R-3610-2006, HQD12-D1, p. 23.

⁵⁸ B-0051, p. 36.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ B-0071, Annexe A, Présentation du 30 avril 2015, p. 38.

Un deuxième élément à considérer est la croissance des besoins en période de pointe en hiver qui ont grandement contribué aux augmentations de tarifs de ces dernières années. Étant donné que la structure des tarifs résidentiels est un des facteurs qui peut influencer la demande en période de pointe, il est important de s'assurer que le signal de prix actuel soit adéquat et d'explorer d'autres alternatives que pourrait offrir la stratégie tarifaire pour réduire les besoins en période de pointe.

Enfin, tel qu'indiqué notamment dans le rapport de la firme Elenchus dans le cadre du dossier portant l'établissement d'un mécanisme incitatif⁶², un des défis qui se présentera aux distributeurs d'électricité dans les prochaines années est l'intégration au réseau des autoproducteurs qui, tout en profitant des installations du réseau de distribution, peuvent avoir des contributions limitées aux revenus des distributeurs. Le Distributeur indique à cet effet que l'introduction d'une facture minimale permettrait de mieux répondre à cette problématique⁶³. Cette préoccupation est d'ailleurs centrale à une politique récente de l'Ontario Energy Board (OEB)⁶⁴. Dans cette politique, l'OEB met en place une composante fixe pour l'ensemble des charges de distribution qui composent la facture d'électricité. L'organisme estime qu'en plus d'être un moyen plus équitable pour recouvrer les coûts du service de distribution et d'améliorer la stabilité des revenus des distributeurs, *the « new rate design will ensure that distribution system costs are fully recovered from all residential customers, including net metered customers who want the assurance of a reliable back-up supply from the distributor »*⁶⁵. D'autres avantages de cette politique incluent la simplification de la facture pour les consommateurs et la réduction des tarifs à terme pour les MFR.

OC estime que ces trois développements devraient être pris en compte lors de l'élaboration de la prochaine stratégie tarifaire. Ces sujets sont développés à quelques reprises dans le présent dossier par le Distributeur.

⁶² R-3897-2014, A-0003, p. 83.

⁶³ B-0051, p. 16.

⁶⁴ EB-2012-0410, Board Policy - A new distribution rate design for residential electricity customers.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 6.

De manière générale, les objectifs fixés en 2006 semblent toujours appropriés. Faire porter les ajustements tarifaires sur les composantes élastiques des tarifs et limiter ceux des composantes inélastiques est un principe standard de l'élaboration des structures tarifaires. L'atténuation des impacts pour la clientèle à faible revenu est une préoccupation pour OC et demeure un élément de contexte important, notamment en considérant l'augmentation des ententes de paiement et la préoccupation soulevée par le gouvernement du Québec dans le décret 841-2014⁶⁶. Finalement, tel que mentionné plus loin dans le présent document, les coûts évités de long terme en puissance font en sorte qu'une gestion efficace des appels en puissance est un enjeu de la stratégie tarifaire à considérer.

OC aborde certains enjeux relatifs à la stratégie tarifaire dans les prochaines sections. OC réserve ses commentaires et recommandations finales pour le prochain dossier tarifaire dans lequel les stratégies tarifaires seront évaluées.

La composante fixe

La redevance d'abonnement couvre en moyenne 101% des frais de services à la clientèle (SALC) (frais de relève, facturation, encaissement, recouvrement, subtilisation, réponses téléphoniques, plaintes et réclamations) et mesurage ainsi qu'environ 61% des coûts d'abonnement totaux⁶⁷. Lors de la présentation du 12 juin dernier, le Distributeur a indiqué que ces charges devraient demeurer stables lors des prochaines années⁶⁸. La stabilité de couverture des frais SALC par la redevance d'abonnement vient confirmer le caractère approprié du gel de la redevance de ces dernières années.

La balance des coûts d'abonnement totaux est récupérée à partir de la première tranche des tarifs. Le Distributeur estime qu'une partie de la clientèle domestique n'assume pas une juste part de ces coûts dans la mesure où ils ne consomment pas suffisamment

⁶⁶ R-3905-2014, A-0014.

⁶⁷ B-0071, Annexe A, Présentation du 12 juin 2015, p. 7.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 8.

d'énergie durant l'année. Ces clients sont représentés notamment les propriétaires de résidences secondaires et les autoproducteurs⁶⁹.

Pour répondre à cette problématique, le Distributeur suggère l'introduction d'une facture minimale qui ne serait appliquée « *uniquement lorsque la consommation du client n'atteint pas un certain nombre de kWh pendant sa période de consommation* »⁷⁰. En réponse aux demandes de renseignement, le Distributeur a précisé que la redevance d'abonnement pourrait être progressivement éliminée de sorte qu'à terme certains clients auraient un tarif composé uniquement de composantes variables⁷¹. Une partie de la clientèle domestique ne serait d'ailleurs facturée qu'en première tranche. Le Distributeur précise également que l'introduction de la première tranche favoriserait les MFR⁷².

OC accueille favorablement la perspective d'introduire une facture minimale. Elle permettrait une meilleure allocation des coûts entre clients tout en étant à l'avantage de la clientèle à faible revenu. Le niveau auquel sera fixée la facture minimale déterminera les montants qui devront être récupérés à travers le prix des autres composantes du tarif domestique⁷³. L'impact net de l'introduction de la facture minimale pour les différents segments de la clientèle résidentielle dépendra évidemment du scénario tarifaire qui sera sélectionné ainsi que de l'introduction des autres mesures mentionnées dans les prochaines pages. OC recommande à la Régie de demander au Distributeur de présenter au prochain dossier tarifaire des scénarios qui reflètent (i) différentes allocations de coûts pour la fixation du montant de la facture minimale, (ii) différentes répercussions sur la première et deuxième tranche des tarifs et (iii) différentes progressivités dans le remplacement de la redevance d'abonnement. En lien avec la discussion de la section précédente, il serait également intéressant d'aborder plus en détail la dynamique actuelle et les perspectives de l'autoproduction au Québec.

⁶⁹ B-0051, p. 16.

⁷⁰ B-0051, p. 16.

⁷¹ B-0071, p. 16-18.

⁷² B-0082, p. 21.

⁷³ B-0071, p. 16-18.

Le seuil de la première tranche

La première tranche d'énergie couvre les usages de base, dont l'éclairage et les électroménagers, et est demeurée au même niveau depuis de plusieurs années. La deuxième tranche s'applique aux « autres » usages, tel que le chauffage. Le prix plus élevé de la deuxième tranche reflète les profils de coûts différents des deux tranches.

La consommation annuelle moyenne excluant le chauffage des locaux se situe toujours au seuil de 30 kWh⁷⁴, ce qui justifie selon le Distributeur le maintien du seuil de la première tranche. Ce dernier se dit toutefois ouvert à explorer la possibilité d'augmenter le seuil à 35 kWh pour l'ensemble de l'année. Cette modification permettrait notamment de couvrir une partie du chauffage de base⁷⁵.

L'augmentation du seuil de la première tranche implique qu'une plus grande portion de la consommation de la clientèle serait facturée au prix plus faible de la première tranche, ce qui entraînerait une diminution du signal de prix pour une partie des clients. Cela implique également la récupération de revenus en augmentant le tarif de la première ou de la deuxième tranche d'énergie, ou des deux simultanément.

OC estime qu'augmenter le seuil de la première tranche est raisonnable dans la mesure où la première tranche couvrirait toujours des usages dont la demande est relativement inélastique tel que le chauffage de base. Cela permettrait par ailleurs d'augmenter plus rapidement le prix de la deuxième tranche d'énergie tout en protégeant les MFR. De manière similaire à la facture minimale, l'impact net sur la clientèle dépendra des augmentations des tarifs de la première et deuxième tranche d'énergie qui viendront compenser l'augmentation du seuil. Ces scénarios doivent être évalués lors du prochain dossier tarifaire. OC est également d'avis que les scénarios du prochain dossier tarifaire devraient évaluer les impacts de la mise en place d'un seuil de la première tranche plus

⁷⁴ B-0080, p. 5.

⁷⁵ B-0051, p. 17.

élevé qui serait fixé à 40 kWh. Ce seuil correspond approximativement à la consommation moyenne par jour de la clientèle MFR⁷⁶. OC recommande à la Régie de demander au Distributeur d'étudier ces scénarios.

Le signal de prix

Le coût évité de long terme en énergie pour le chauffage des locaux est utilisé pour guider l'évolution du prix de la deuxième tranche. Dans le présent dossier, ce coût se situe à 10,22 c/kWh à l'horizon 2024, soit 1,19 fois le prix de la deuxième tranche⁷⁷. Cet écart est légèrement inférieur à celui qui prévalait lors de l'élaboration de la stratégie en 2006, ce qui implique que la stratégie d'augmenter deux fois plus le tarif de la deuxième tranche que la première n'a pas permis de rattraper les coûts de long terme. Le ratio des prix de la première et deuxième tranche est toutefois de 1,51 en 2015 par rapport à 1,31 en 2006⁷⁸.

Étant donné l'écart qui subsiste entre le coût de long terme et le prix de la deuxième tranche d'énergie, l'augmentation du signal de prix pour la clientèle domestique demeure un objectif raisonnable. L'accroissement du signal de prix peut se faire en augmentant le prix de la deuxième tranche, comme dans la stratégie tarifaire actuelle, mais également en introduisant une troisième tranche d'énergie. Cette dernière option est toutefois rejetée par le Distributeur puisqu'elle diluerait le signal de prix pour la deuxième tranche d'énergie et affecterait les MFR qui consomment de très grandes quantités d'électricité⁷⁹.

OC estime que l'augmentation du seuil de la première tranche combinée à l'augmentation du prix de la deuxième tranche est une stratégie plus appropriée pour augmenter le signal de prix aux clients domestiques que l'introduction d'une troisième tranche. Cette dernière option complexifie la structure tarifaire, ce qui va à l'encontre de

⁷⁶ B-0071, Annexe A, Réponses aux engagements numéros 1 à 9, 15 et 16.

⁷⁷ B-0071, p. 9.

⁷⁸ Voir le tableau 1.

⁷⁹ B-0051, p. 17.

la simplicité des tarifs attendue par certains clients⁸⁰, sans pour autant améliorer de manière conséquente les comportements de la clientèle. Dans une décision rendue en juillet dernier, la California Public Utilities Commission a décidé de réduire l'écart de prix entre les paliers d'énergie appliqués par les distributeurs d'électricité. L'organisme indique que « *strikingly, the record does not indicate that an increase in an inclining block rates will lead to a proportional increase in customer conservation* »⁸¹. Ce constat est également appuyé par certaines recherches économiques qui tendent à démontrer que les consommateurs plus sensibles aux prix moyens qu'aux prix marginaux⁸². Par ailleurs, l'augmentation du prix de la deuxième tranche combinée à l'introduction de la facture minimale et de l'augmentation du seuil de la première tranche est à l'avantage des MFR.

La création d'un tarif D2

Tel qu'indiqué plus haut, le Distributeur note que l'augmentation relativement plus grande de la première tranche et des primes de puissance a fortement affecté les grands consommateurs facturés en puissance. Cela était un des objectifs de la stratégie tarifaire. Dans sa décision D-2005-34, la Régie indiquait par exemple qu'il fallait « *encourager les bons choix énergétiques d'une clientèle qui a la possibilité de contrôler sa demande énergétique* »⁸³.

Le Distributeur propose de créer un tarif qui ne s'appliquerait qu'aux clients facturés en puissance, le tarif D2. Cela permettrait d' « *envisager une stratégie tarifaire adaptée à leur niveau de consommation tout en assurant un meilleur reflet du coût de service* »⁸⁴. Le Distributeur précise qu'il n'y aurait pas d'impacts perceptibles sur les autres clients

⁸⁰ B-0071, Annexe A, Présentation du 30 avril 2015, p. 20.

⁸¹ Decision 15-07-001 – Decision on residential rate reform for Pacific Gas and Electric Company, southern California Edison Company, and San Diego Gas & Electric Company and transition to time-of-use rates.

⁸² Ito K. (2014). *Do Consumers Respond to Marginal or Average Price ? Evidence from Nonlinear Electricity Pricing*. American Economic Review.

⁸³ D-2005-34, p. 139.

⁸⁴ B-0051, p. 15.

facturés au tarif D étant donné le faible nombre de clients facturés en puissance. Ceux-ci correspondent à 0,1 % des abonnements et 1,9 % des revenus⁸⁵.

OC est ouvert à la proposition du Distributeur qui permettrait de répondre plus adéquatement aux besoins précis d'une partie de la clientèle, une meilleure allocation des coûts tout en ayant des impacts négligeables pour le reste de la clientèle. Les impacts pour les clients facturés, les modalités d'application et la stratégie tarifaire à adopter restent toutefois à définir et devraient faire partie du prochain dossier.

La tarification différenciée dans le temps

Le Distributeur n'est pas favorable à l'introduction d'une tarification différenciée dans le temps. Il indique que « *outre les impacts tarifaires qu'elle occasionnerait inévitablement, l'introduction d'une tarification différenciée dans le temps (TDT) obligatoire pour l'ensemble de la clientèle domestique représenterait des bouleversements importants et nécessiterait beaucoup d'adaptations alors que peu de clients voudraient ou seraient en mesure de réagir au signal de prix* »⁸⁶.

La TDT est une option devenue envisageable pour une plus grande partie de la clientèle suite à l'introduction des infrastructures de mesurage avancé du Distributeur. OC est toutefois sensible aux arguments avancés par le Distributeur. Outre les impacts mitigés que peuvent avoir les variations de prix sur les modifications de comportement des clients domestiques, tel qu'évoqués précédemment, OC est préoccupée par les impacts que pourrait avoir une TDT sur les clients qui ne seraient pas en mesure d'ajuster leur consommation d'électricité, dont les MFR. Par ailleurs, la TDT est en application depuis maintenant plusieurs années en Ontario. Dans la politique citée précédemment, l'OEB mentionne que « *results show that customers are aware of the time-of-use pricing program, but they have trouble understanding how it works* »⁸⁷.

⁸⁵ B-0071, p. 29.

⁸⁶ B-0051, p. 16.

⁸⁷ EB-2012-0410, Board Policy - A new distribution rate design for residential electricity customers, p. 8.

Considérant les besoins importants en période de pointe, OC estime cependant que l'option d'une TDT qui ne s'appliquerait qu'en périodes de pointe mérite d'être étudiée. OC recommande donc à la Régie de demander au Distributeur le dépôt d'une analyse plus approfondie sur cette question lors du prochain dossier tarifaire. Cette analyse discuterait notamment de la faisabilité d'une tarification en périodes de pointes et des impacts sur la clientèle domestiques.

La stratégie à adopter dans le présent dossier

Pour la fixation des tarifs de l'année témoin 2016, le Distributeur propose de suspendre la stratégie tarifaire actuelle et de hausser uniformément l'ensemble des composantes du tarif domestique. Le Distributeur évoque les impacts tarifaires importants pour les clients facturés en puissance⁸⁸.

Étant donné que les objectifs de la stratégie tarifaire actuelle demeurent pertinents, à la lumière des éléments mentionnés dans les sections précédentes, OC est plutôt favorable à la reconduction de la stratégie tarifaire actuelle pour la fixation des tarifs de l'année 2016. De plus, une hausse uniforme est à l'avantage des MFR⁸⁹. Alternativement, OC recommande à la Régie de geler la redevance d'abonnement et d'augmenter uniformément les autres composantes du tarif D.

VIII. Conclusions

OC recommande à la Régie d'accepter la proposition du Distributeur concernant la disposition des soldes du compte de *pass-on* et de nivellement pour aléas climatiques.

OC recommande à la Régie de fixer les charges de la rubrique *Services professionnels et autres* au niveau de l'année de base 2015 en 9 mois réels et 3 mois projetés, soit 101,2 M\$.

⁸⁸ B-0051, p. 15.

⁸⁹ B-0082, p. 23.

OC recommande à la Régie d'accepter le nouveau facteur de projection proposé par le Distributeur. OC suggère d'explorer dans le prochain dossier tarifaire la possibilité d'appliquer des facteurs de projection distincts selon les groupes d'emploi.

OC recommande à la Régie d'évaluer la possibilité de réformer de la grille des frais d'administration.

OC recommande à la Régie d'envisager un ajustement partiellement différencié selon la variation des coûts pour l'année témoin 2016.

OC recommande à la Régie de retenir les propositions qu'elle formule dans la section précédente quant aux orientations à donner à la stratégie tarifaire du Distributeur.

OC recommande à la Régie de poursuivre la stratégie tarifaire des précédents dossiers tarifaires pour la fixation des tarifs de l'année 2016. Alternativement, OC recommande à la Régie de geler la redevance d'abonnement et d'appliquer une hausse uniforme sur les autres composantes du tarif domestique.

Le tout respectueusement soumis.