

Régie de l'énergie
DOSSIER R-3933-2015
DÉPOSÉ EN ABSENCE
par OC
Date: 16 DÉC. 2015
Pièces n°: NON COTÉE

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS
Intervenante

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. INTRODUCTION

1. Le 30 juillet 2015, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le « **Distributeur** ») déposait à la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») une demande visant l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2016-2017.
2. Dans sa demande d'intervention¹, Option consommateurs (« **OC** ») précisait ce qui suit quant à la nature de son intervention :
 - a. *En ce qui concerne le coût du service de distribution d'électricité, OC estime que les explications avancées par le Distributeur pour justifier la croissance des coûts sont de prime abord satisfaisantes. OC souhaiterait toutefois obtenir des précisions sur la nature de la croissance de certaines charges et s'assurer que la croissance de celles-ci reste en deçà de l'inflation.*

¹ C-OC-0002.

- b. *En ce qui a trait à la disposition des soldes des comptes de pass-on et de nivellement pour aléas climatiques, OC accueille favorablement la proposition du Distributeur. OC aimerait toutefois étudier des scénarios de disposition alternative des soldes de ces comptes et d'en étudier l'impact sur les revenus requis afin [de] s'assurer que les modalités proposées par le Distributeur reflètent un arbitrage adéquat entre impact tarifaire et équité intergénérationnelle et qu'elles respectent l'esprit des décisions antérieures de la Régie concernant la disposition des comptes de pass-on et de nivellement climatique.*
- c. *Quant à la modification proposée par le Distributeur relativement à la stratégie tarifaire, OC est préoccupé des impacts d'une hausse uniforme des composantes des tarifs domestiques sur les MFR et se questionne sur le caractère approprié de modifier la stratégie tarifaire pour l'établissement des tarifs au 1er avril 2016 alors que le Distributeur doit proposer une révision plus complète de la stratégie tarifaire dans le cadre du prochain dossier tarifaire. OC souhaiterait faire préciser certains motifs à la base de la proposition du Distributeur et entend questionner ce dernier de manière plus général sur les orientations qu'il privilégie et les éléments de suivi de la réflexion sur la stratégie relative aux tarifs domestiques.*
- d. *Enfin, OC juge encourageantes les mesures additionnelles déployées par le Distributeur dans le cadre de la bonification de son offre de services aux MFR. OC souhaiterait préciser certains paramètres des modifications apportées aux ententes de paiement. OC aimerait également questionner le Distributeur sur la mise en place du guichet de service unique et l'état d'avancement des diverses initiatives relatives aux MFR. Par ailleurs, OC entend questionner le Distributeur sur le balisage effectué à l'égard des frais d'administration appliqués par d'autres entreprises canadiennes*

3. Par la décision procédurale D-2015-153², OC a obtenu le statut d'intervenante dans ce dossier.
4. Afin de soutenir son intervention, OC a retenu les services de deux analystes externes, Jules Bélanger et Noël Fagoaga de l'Institut de recherche en économie contemporaine.
5. OC présentait à la Régie ses commentaires et recommandations dans son mémoire le 5 novembre 2015³.
6. Dans son argumentation, OC traitera des enjeux suivants :
 - Le suivi des mesures du Distributeur visant à soutenir les ménages à faible revenu;
 - Les frais d'administration;
 - L'ajustement tarifaire et les indices d'interfinancement;
 - Les orientations à donner à la stratégie tarifaire du tarif domestique.

II. LE SUIVI DES MESURES VISANT A SOUTENIR LES MENAGES A FAIBLE REVENU

7. La cause tarifaire de l'année passée (R-3905-2014) a donné lieu à la première révision en profondeur des enjeux entourant les ménages à faible revenu (MFR) depuis 2006 et la décision D-2015-018 s'est prononcée sur une série d'enjeux importants pour les MFR, dont la stratégie tarifaire, la collaboration avec les associations de consommateurs, les ententes de paiement, les programmes en efficacité énergétique et le nouveau centre d'accompagnement pour les MFR. Alors que la cause de l'année passée fut l'occasion d'analyser en profondeur les problématiques concernant les MFR et les pistes de solution, la présente cause en est plus une de compte-rendu du travail effectué et de maintenir le momentum sur les questions MFR.
8. De façon générale, OC est satisfaite de la collaboration offerte par le Distributeur sur ces enjeux dans la dernière année.

² A-0007.

³ C-OC-0007.

i. Collaboration avec les associations de consommateurs

9. OC est heureuse de confirmer qu'elle siège dorénavant à la Table de recouvrement, comme il se doit. Ainsi, toutes les associations de consommateurs importantes siègent maintenant sur les trois forums de discussions qui existent concernant les enjeux MFR : le Groupe MFR, la Table de recouvrement et le comité ad hoc pour la mise-sur-pied du nouveau Centre d'accompagnement.

a) Les autres enjeux résidentiels

10. L'année passée, OC demandait que le Groupe MFR et la Table de recouvrement soient fusionnés en une seule instance afin d'améliorer l'efficacité de la collaboration. Cependant, OC n'insiste plus sur ce point dans la mesure où une bonne coordination des enjeux traités par chaque instance sera maintenue et dans la mesure où les enjeux affectant généralement la clientèle résidentielle non-MFR puissent être traités par l'une de ces instances. En effet, OC demandait que la nouvelle Table Unique ait un mandat élargi couvrant tous les enjeux importants affectant les clients résidentiels, MFR et non-MFR (tels les compteurs intelligents et la facturation de façon générale). OC prend bonne note du fait que de tels enjeux pourront être amenés devant les forums existants⁴.

b) Le financement des associations de consommateurs

11. L'année passée, OC avait proposé que les associations de consommateurs soient rémunérées pour le travail essentiel qu'elles jouent auprès de MFR (conseils, accompagnement, médiation, négociation d'ententes de paiement, etc.). Dans sa décision D-2015-018, la Régie a reconnu le rôle joué par les associations de consommateurs et a invité le Distributeur à évaluer la possibilité de les financer au-delà de leur participation aux trois forums de discussions.

⁴ N.S. vol. 3, page 31 ligne 13 à page 32 ligne 14

12. Le Distributeur a effectivement fait une proposition de financement qui s'est avérée insatisfaisante pour les associations, dont OC. De son côté, l'UC et la CACQ ont récemment fait une proposition de financement qu'OC juge insatisfaisante.
13. En conséquence, OC formulera sa propre proposition de financement concernant le travail effectué par les associations. OC proposera un financement versé annuellement fondé sur une réédition du nombre de dossiers traités.

ii. Ententes de paiement

14. Le Distributeur nous annonce⁵ que des études additionnelles (notamment auprès de Statistiques Canada) sont requises afin d'identifier la clientèle visée et mieux cerner la notion de taux d'effort. De plus, selon le Distributeur, des analyses additionnelles sont requises avant d'introduire le loyer dans la notion de taux d'effort. À ces égards, OC demande que le Distributeur dépose les résultats des études et analyses effectuées dès qu'ils seront disponibles et au plus tard pour la prochaine cause tarifaire.

iii. Centre d'accompagnement pour les MFR

15. OC comprend que le Distributeur a l'intention d'aller en appel d'offres pour s'adjoindre les services d'un prestataire et d'agents livreurs. OC comprend que l'expérience de traiter avec la clientèle MFR sera un critère de sélection important⁶.
16. OC est ouvert à collaborer avec le Distributeur concernant la mise-sur-pied du nouveau Centre d'accompagnement. Entre autres, dépendamment des conditions de l'appel d'offres et de la nature des services à offrir, OC considère la possibilité de soumissionner à titre de prestataire de service à l'échelle du Québec et comme agent livreur à l'échelle régionale.

⁵ B-0012, page 6.

⁶ N.S. vol. 3, page 130, lignes 1 à 13

17. Il va de soi qu'OC ne pourra agir comme prestataire de service ou agent-livreur si cela la place dans une situation de conflit d'intérêts. Cependant, comme il y a toute une gamme de services à rendre concernant le nouveau Centre d'accompagnement qui reste à définir, OC est d'avis qu'il est prématuré de conclure qu'il y aura nécessairement un conflit d'intérêts. À ce sujet, le Distributeur s'est montré ouvert à la mise en place d'aménagements qui répondraient aux préoccupations des associations de consommateurs.

III. FRAIS D'ADMINISTRATION

18. Dans sa dernière décision tarifaire, la Régie demandait au Distributeur de déposer dans le cadre du prochain dossier tarifaire un balisage des frais d'administration appliqués par d'autres entreprises du secteur public⁷. Elle demandait également de lui soumettre une proposition étant donné l'écart important entre les frais d'administration appliqués par le Distributeur et le taux préférentiel de la Banque Nationale du Canada (BNC). Le Distributeur a déposé ce balisage au présent dossier⁸.
19. Selon le Distributeur, les frais d'administration ont un caractère dissuasif et ne doivent pas s'éloigner des frais appliqués par d'autres entreprises⁹. En conséquence, il ne propose aucune modification à la Régie quant au taux des frais d'administration actuellement en vigueur.
20. Dans son mémoire, OC se questionne sur le caractère raisonnable du taux des frais d'administration assumé par les clients qui est demeuré inchangé depuis l'instauration de la fourchette de référence en 1996, malgré une réduction importante du taux préférentiel de la BNC depuis¹⁰.
21. Étant donné que les frais d'administration ne sont pas établis selon une addition de coûts, les clients qui paient des frais d'administration assument une partie variable des coûts

⁷ D-2015-018, page 29.

⁸ B-0048, p. 9.

⁹ *Ibid.*, p. 9-10.

¹⁰ B-0082, p. 16.

d'administration. Selon les informations en preuve¹¹, il demeure impossible de déterminer les coûts qui sont en réalité couverts par les frais d'administration.

22. Le Distributeur indique d'abord en preuve que les frais d'administration couvrent les frais de financement et une partie des coûts associés aux activités de recouvrement¹². En audience, M. Côté mentionne également que « *les frais d'administration ne couvrent pas tous les coûts de recouvrement, mauvaises créances et frais de financement. Ils en couvrent qu'une très petite partie en fait, pas beaucoup. Et le reste est couvert par le tarif* »¹³. Par ailleurs, il est également indiqué en preuve que la redevance d'abonnement payée par l'ensemble des clients résidentiels couvre en moyenne 101% des coûts de services à la clientèle et de mesurage, à l'intérieur desquels sont inclus les coûts de recouvrement¹⁴.
23. De plus, depuis l'instauration de la fourchette de référence en 1996, les frais de financement du Distributeur ont baissé suite à la diminution des taux d'intérêt, dont le taux préférentiel de la Banque Nationale du Canada.
24. OC estime qu'il serait d'abord pertinent de préciser quels sont les coûts exacts que doivent assumer les clients qui paient des frais d'administration afin de s'assurer du caractère raisonnable de ces frais. Avec ces éléments d'information, une modification de la fourchette des taux des frais d'administration pourrait être effectuée afin de refléter les réalités de financement du Distributeur, tel que recommandé par OC dans son mémoire¹⁵.

IV. AJUSTEMENT TARIFAIRE ET LES INDICES D'INTERFINANCEMENT

25. Dans des décisions antérieures¹⁶, la Régie a précisé les possibilités qui s'offraient au Distributeur quant aux ajustements tarifaires à retenir dans le cadre de la fixation des tarifs

¹¹ B-0048, p. 15-16.

¹² *Ibid.*

¹³ N.S. 9 décembre 2015, page 222.

¹⁴ B-0071, Présentation du 12 juin 2015, p. 7.

¹⁵ C-OC-0007, p. 11.

¹⁶ D-2006-034 et D-2007-012.

des différentes catégories de clientèles, et ce, dans le contexte de la présence d'interfinancement entre les clientèles du Distributeur.

26. La Régie indiquait notamment que le Distributeur doit « *chaque fois qu'il demande une modification des tarifs d'une catégorie de consommateurs que l'ajustement est en relation causale avec la variation de desserte de cette catégorie* » et que, le cas échéant, le Distributeur peut « *proposer des ajustements tarifaires différenciés par catégorie de consommateurs, chacun d'eux reflétant l'évolution des coûts attribuables à la catégorie correspondante* »¹⁷.
27. Le Distributeur a présenté une mise à jour de sa demande tarifaire dans le cadre de la présente audience, incluant une révision du calcul des ajustements tarifaires différenciés et des indices d'interfinancement¹⁸.
28. Pour l'année témoin 2016, un ajustement tarifaire qui reflèterait la variation des coûts amènerait une diminution de 0,2% du tarif pour la clientèle domestique. Le Distributeur propose plutôt un ajustement uniforme de 1,7% pour l'ensemble des catégories de clients à l'exception des clients au tarif L.
29. Comme le soulève OC dans son mémoire¹⁹, l'indice d'interfinancement de la clientèle résidentielle augmente depuis quelques années. Les deux dernières hausses tarifaires pour la clientèle résidentielle, autorisées à partir d'ajustements uniformes des tarifs, ont été supérieures aux hausses qui auraient prévaluées sous des ajustements tarifaires selon la variation des coûts.
30. Selon les calculs de la Régie, entre 2013 et 2016 les hausses tarifaires pour les clients domestiques seraient supérieures à la croissance du coût de service de 5,3%²⁰.
31. M. Côté a précisé en audiences qu'« *Hydro-Québec n'est pas contre de faire des hausses différenciées. Hydro-Québec, ce qu'elle veut, c'est avoir des règles qui soient claires dans la*

¹⁷ D-2007-012, p. 94.

¹⁸ B-0136, p. 4.

¹⁹ C-OC-0007, p. 12-13.

²⁰ B-0099, p. 85.

façon de faire ça »²¹. Juste avant, il ajoutait qu'il « faudrait qu'on se donne des règles dans quelles circonstances qu'on fait des hausses différenciées. Il faudrait qu'on se donne un mécanisme, dire je considère tous les autres éléments que je mentionnais, notamment la position concurrentielle, le risque que représente chacune des catégories de consommateurs, les coûts que chacune des catégories de consommateurs. Et dans certaines circonstances, on fait des ajustements sur les hausses tarifaires »²².

32. Bien qu'OC soit disposée à discuter d'un tel mécanisme dans le cadre d'un futur dossier tarifaire, OC soumet à la Régie qu'elle détient, comme dans tous les dossiers tarifaires, les informations nécessaires pour décider au cas par cas selon le contexte propre à chaque demande tarifaire.
33. Tel que suggéré dans son mémoire²³, OC recommande cette année à la Régie de procéder à un ajustement qui reflèterait partiellement la variation des coûts. Les impacts tarifaires des ajustements partiels ont été mis à jour durant les audiences.
34. Un ajustement qui reflèterait partiellement la variation des coûts serait à la fois plus équitable pour la clientèle domestique et elle permettrait également de limiter une augmentation trop forte des tarifs pour la clientèle industrielle.

V. STRATEGIE TARIFAIRE DU TARIF DOMESTIQUE

35. À l'occasion de deux séances de travail tenues au printemps 2015, le Distributeur a présenté une série de constats sur la stratégie tarifaire domestique adoptée en 2006. Les participants ont pu également partager leurs préoccupations et discuter des résultats de différents scénarios tarifaires.
36. L'étude des résultats de ces scénarios a notamment permis d'illustrer les différents arbitrages à faire lorsqu'on souhaite modifier les éléments du tarif domestique. Par exemple, l'augmentation du signal de prix doit se faire en considérant l'impact qu'elle pourrait avoir

²¹ N.S. vol. 6, page 70, lignes 13 à 16

²² N.S. vol. 6, page 65, lignes 12 à 21.

²³ C-OC-0007, p. 13

sur les MFR ou encore l'introduction d'une nouvelle tranche de consommation doit être étudiée en fonction de la valeur qu'accordent les clients résidentiels à la simplicité de leur facture.

37. Ces arbitrages s'effectuent en fonction du poids donné aux différents objectifs que doit atteindre la stratégie tarifaire.
38. De manière générale, OC estime que les objectifs établis en 2006 doivent être reconduits pour l'élaboration de la prochaine stratégie tarifaire. Outre ces objectifs, OC a souligné dans son mémoire que la stratégie tarifaire devait s'attarder sur trois nouveaux éléments de contexte. Ces trois éléments sont développés dans la preuve du Distributeur :
 - i. la disparité des impacts tarifaires entre petits et grands consommateurs d'électricité;
 - ii. une allocation des coûts inéquitables entre certains clients résidentiels;
 - iii. les besoins en période de pointe hivernale.
39. Pour les raisons mentionnées dans son mémoire ²⁴, OC appuie les propositions du Distributeur concernant l'introduction d'une facture minimale en remplacement de la redevance d'abonnement, l'augmentation du seuil de la première tranche et la création d'un tarif spécifique pour la clientèle facturée en puissance. Ces mesures viennent répondre aux éléments de contexte (i) et (ii) tout en favorisant les ménages à faible revenu et en conservant la simplicité du tarif domestique.
40. L'introduction de la facture minimale favorise une meilleure allocation des coûts entre clients qui consomment de très faibles quantités d'énergie. Elle est également à l'avantage des MFR.
41. Bien que l'autoproduction soit un phénomène encore marginal au Québec, l'introduction de la facture minimale est une solution potentielle pour que ces clients assument des coûts qui soient équitables envers le reste de la clientèle domestique. M. Richard a confirmé lors des audiences que l'évolution de l'autoproduction dans les autres juridictions est suivie de près

²⁴ C-OC-0007, p. 17 à 23

par le Distributeur. OC demande à ce que soit étudiée cette question plus en profondeur lors du prochain dossier tarifaire avant que le phénomène ne prenne de l'ampleur.

42. L'augmentation du seuil de la première tranche permettrait de facturer à un prix plus bas la consommation inélastique de la clientèle domestique, tel que le chauffage de base en hiver. Cette préoccupation avait d'ailleurs été exprimée par OC durant les séances de travail. Cette modification est à l'avantage des MFR. Par ailleurs, des scénarios de structure saisonnière où le seuil de la première tranche varie selon les périodes d'hiver et d'été ont été étudiés lors du présent dossier²⁵. Tel qu'indiqué lors des audiences, OC n'est pas fermée à cette idée.
43. L'introduction du tarif D2 permet l'élaboration d'une stratégie propre aux clients facturés en puissance et l'impact sur le reste de la clientèle est limité.
44. Si la Régie devait accepter ces trois propositions, le prochain dossier tarifaire devra se pencher sur le niveau et le prix de la facture minimale, le prix des premières tranches d'énergie ainsi que la structure du nouveau tarif D2.
45. Pour répondre à la problématique des besoins en période de pointe hivernale, OC suggère dans son mémoire que l'introduction d'une troisième tranche n'est pas une orientation à retenir. En plus de complexifier la structure du tarif domestique, les impacts de l'introduction d'une troisième tranche sur la consommation d'électricité des clients résidentiels pourraient être limités, à l'évidence des expériences dans les autres juridictions citées dans le mémoire d'OC.
46. OC recommande plutôt d'envisager l'utilisation d'options tarifaires ou de programmes énergétiques spécifiques aux périodes de pointe hivernales.
47. Les possibilités étudiées dans le présent dossier tarifaire sont multiples; elles incluent notamment des programmes de crédits et des interventions en efficacité énergétique. À cet égard, OC a écouté avec intérêt le Distributeur détailler son programme d'interruption à distance des chauffe-eau qui paraît prometteur.
48. OC estime que les programmes qui ciblent la pointe hivernale devraient être étudiés davantage lors du prochain dossier tarifaire. À ce sujet, le Distributeur a pris l'engagement

²⁵ B-0099, p. 97.

de déposer lors de la prochaine cause tarifaire les études et résultats concernant les programmes disponibles ailleurs en matière de gestion de la pointe²⁶.

49. Finalement, OC recommande à la Régie de reconduire la stratégie tarifaire des dernières années pour la fixation des tarifs d'électricité 2016-2017.

VI. CONCLUSION

51. OC réitère ses autres recommandations formulées dans son mémoire :

- 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\$.
- 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 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.

²⁶ N.S. vol. 3, page 203 ligne 7 à page 205 ligne 25.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 16 décembre 2015

Belleau Lapointe, s.e.n.c.r.l.

BELLEAU LAPOINTE, s.e.n.c.r.l.
Procureurs d'Option consommateurs