

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER: R-4057-2018

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

ET

UNION DES
CONSOMMATEURS
(UC)
Intervenante

DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ
POUR L'ANNÉE TARIFAIRE 2019-2020

ARGUMENTATION DE UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

UC intervient dans le présent dossier à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles étant préoccupée particulièrement par les difficultés économiques auxquelles font face les ménages pauvres, financièrement et socialement désavantagés.

Les sujets dont UC a traités dans le cadre du présent dossier tarifaire ont pour but d'assister et d'éclairer la Régie afin que celle-ci soit en mesure de disposer d'informations pertinentes pour que les tarifs et conditions de services s'appliquant à la clientèle dont UC défend les intérêts soient justes et raisonnables.

Les positions et recommandations de UC sont clairement énoncées à sa preuve qui est constituée du mémoire de UC préparé par Mme Viviane de Tilly¹, de ses réponses aux demandes de renseignements de la Régie² et de son témoignage présenté en audience³ de même que de celui de M. François Décary⁴, président de UC et directeur de l'ACEF d'Appalaches-Beauce-Etchemin.

La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer tout un chacun des éléments de la preuve de UC mais d'attirer l'attention de la Régie sur certains éléments qui sont contenus à sa preuve et ou d'autres éléments qui n'y ont pas été directement traités.

Contexte

Le présent dossier tarifaire est présenté dans le cadre de la première année d'application du mécanisme de réglementation incitative (MRI) pour la détermination du revenu requis et des tarifs qui en découlent.

¹ Pièces C-UC-0010 et C-UC-0017;

² Pièce C-UC-0013;

³ Témoignage présenté en audience le 13 décembre 2018;

⁴ Témoignage présenté en audience le 13 décembre 2018

1. Introduction

Le Distributeur prévoit pour 2019 une hausse marquée de ses ventes (4.1 TWh) par rapport à celles reconnues pour 2018⁵.

Cette croissance des ventes serait due à toutes ses clientèles soit 1.1TWh pour la clientèle résidentielle, 1.4TWh pour la clientèle commerciale et institutionnelle et 1.6TWh pour la clientèle industrielle.⁶

Outre l'augmentation du nombre d'abonnement et le développement de nouveaux marchés tel les centres de données et l'usage cryptographique appliqués aux chaînes de blocs le Distributeur souligne le contexte industriel plus favorable.⁷

Le Distributeur demande à la Régie d'approuver une hausse tarifaire uniforme de 0.8% pour tous ses clients à l'exception des clients industriels grande puissance pour lesquels la hausse serait de 0.2%.

Dans le présent dossier tarifaire les éléments qui ont suscité prioritairement l'attention de UC sont :

- la hausse uniforme des tarifs et la dégradation de l'interfinancement dont bénéficie les clients résidentiels;
- les nouvelles options tarifaires de gestion de la demande en puissance pour les tarifs domestiques, leurs modalités, fondement et conséquences;
- le tarif DT (bi-énergie);
- les modifications apportées à la Stratégie MFR et mesures pour les ménages pauvres
- la nécessité d'un indicateur de qualité de service pour protéger les acquis et continuer d'améliorer la situation des ménages pauvres;
- les revenus autre que la vente d'électricité, en relation avec la cession de chaleur au CISSS des Iles de la Madeleine.

2. Hausse tarifaire et interfinancement

Encore une fois cette année le distributeur demande une hausse uniforme pour toutes les classes tarifaires, soit 0.8% sauf pour le tarif des grands clients industriels, 0.2%.

L'ajustement tarifaire qui découlerait d'une telle hausse incluant l'indexation de l'électricité patrimoniale et le rééquilibrage des tarifs généraux aurait les conséquences suivantes sur l'interfinancement en relation avec les balises retenues dans D-2003-93 :

Catégorie tarifaire	D-2003-93	Proposition Dossier R-4057	variation
Domestique	81,0 %	86,9 %	+5,9 %
Tarif G	122,7 %	119,0 %	- 3,7 %
Tarif M	130,1 %	127,4 %	- 2,7 %
Tarif LG		101,6 %	
Grand Industriel	117,1 %	104,6 %	- 12,5 %

⁵ Pièce B-0006, page 8;

⁶ Pièce B-0006, page 8;

⁷ Pièce B-0006, page 8;

Selon la proposition du Distributeur on constate que l'indice d'interfinancement des clients domestiques se dégrade encore au bénéfice de toutes les autres catégories tarifaires.

Toutefois, il est clair que le bénéficiaire privilégié de la détérioration de l'indice d'interfinancement des tarifs domestiques est le tarif applicable aux clients grands industriels dont la part contributive à l'interfinancement atteindrait une diminution de 12.5 % par rapport à 2003.

UC plaide depuis plusieurs années en faveur d'ajustements tarifaires qui soient justes et équitables et respectent le maintien de l'interfinancement de la catégorie domestique à un niveau comparable à celui de 2002-2003.

La progression de la détérioration de l'interfinancement au détriment de la clientèle résidentielle et au bénéfice des autres catégories tarifaires s'est amorcée de manière plus importante vers 2011.

Dans son avis A-2017-01 la Régie relève les niveaux d'interfinancement au 1^{er} avril 2017.

On notera une progression des variations de l'interfinancement, depuis 2003, qui s'accroît en 2017 en défaveur des clients résidentiels et se continue avec la décision D-2018-025.

En effet l'effritement de l'interfinancement en faveur des clients résidentiels s'est poursuivi avec la proposition de hausses tarifaires uniformes présentée par le Distributeur dans le dossier tarifaire 2018-2019 (R-4011-2017), et retenue par la Régie dans sa décision D-2018-025.

Catégorie tarifaire	A-2017-01	R-4011-2017 D-2018-025	Proposition Dossier R-4057-2017
Domestique	84.0 %	85.4 %	86.9 %
Tarif G	119.4 %	120.4 %	119.0 %
Tarif M	131.0 %	130.4 %	127.4 %
Tarif LG	108.5 %	103.4 %	101.6 %
Grand Industriel	113.4 %	107.8 %	104.6 %

Si la proposition d'ajustement tarifaire au présent dossier était acceptée par la Régie la dégradation de l'indice d'interfinancement en faveur des tarifs domestiques atteindrait près de 6% en lien avec la balise de 2003 et l'indice d'interfinancement par les grands industriels s'améliorerait de 12,5%.

UC soumet que cet effritement de l'interfinancement est inéquitable, injustifié et inacceptable et doit être redressé par la Régie.

L'acceptation par la Régie d'une telle variation de l'indice d'interfinancement serait contraire au Pacte Social et aux principes que la Régie a elle-même adoptés dans ses décisions portant sur l'interfinancement et l'interprétation de la Loi.

Dans sa décision D-2003-93, la Régie rejetait l'approche d'ajustement tarifaire basé strictement sur les variations des coûts car selon elle une telle approche risquait fort d'atténuer l'interfinancement au fil des ans.

La Régie reconnaissait donc clairement que l'interfinancement devait être maintenu sans atténuation.

Contrairement à cette décision et sans qu'un changement législatif ne soit intervenu il semble que la Régie tende désormais à favoriser cette atténuation de l'interfinancement.

UC soumet respectueusement que cette tendance est contraire au corpus de sa jurisprudence ayant interprété le Pacte Social et la Loi.⁸

Dans sa décision D-2003-93, la Régie stipulait, comme l'avait d'ailleurs souhaité tous les intervenants, qu'une balise de référence devait être fixée.

La Régie s'exprimait ainsi :

« La Régie ne retient pas la proposition du Distributeur voulant que les variations des coûts soient reflétées intégralement dans les tarifs, même si le Distributeur peut démontrer qu'elles n'ont pas pour objet d'atténuer l'interfinancement.

L'approche du Distributeur est trop évolutive et ne contient aucune référence objective.

La Régie considère que l'application générale de cette approche risque fort d'atténuer l'interfinancement au fil des ans. À long terme, l'interfinancement aurait tendance à disparaître. La Régie considère que ce résultat irait à l'encontre de la volonté du législateur et du texte même de la Loi.

La Régie retient comme balise le respect du ratio revenu/coût selon l'indice HQD. La Régie considère important, comme l'ont exprimé les intervenants, de se doter d'une balise qui permettra à la Régie de suivre l'évolution du niveau d'interfinancement dans le temps. Cette balise servira de référence pour la Phase 2 et les prochains dossiers tarifaires. »⁹
(nos soulignés)

La Régie précisait également qu'elle devrait s'assurer de maintenir l'interfinancement au niveau de cette balise et qu'en cas de dépassement substantiel de la balise elle devrait intervenir pour inverser la tendance :

« Il reviendra à la Régie de s'assurer, à chacun des dossiers tarifaires, que l'interfinancement soit maintenu au niveau de cette balise. La Régie croit toutefois qu'une application trop stricte de cette balise serait inappropriée, car l'étude d'un dossier tarifaire doit permettre la prise en considération du contexte à l'intérieur duquel se situe le dossier. Toutefois, en cas de dépassement substantiel de cette balise, la Régie serait appelée à intervenir pour inverser la tendance de sorte qu'après un certain nombre d'années l'interfinancement devrait se situer toujours au niveau de l'an 2002. (nos soulignés)¹⁰

Dans sa décision D-2007-12 la Régie statuait qu'elle doit s'assurer « *que la modification ou l'augmentation des tarifs de la catégorie bénéficiant de l'interfinancement ait une relation causale avec l'augmentation des coûts de la desserte correspondante.* »¹¹

L'indice d'interfinancement s'est détérioré au détriment de la clientèle domestique au cours des dernières années et celui-ci continuera de se détériorer si la proposition du Distributeur relative à des hausse uniforme est acceptée dans le présent dossier et ce

⁸ Voir liste à annexe à l'argumentation;

⁹ D-2003-93, page 185;

¹⁰ D-2003-93, page 186;

¹¹ D-2007-12 page 92-93;

sans qu'aucune preuve de relation causale avec l'augmentation des coûts de la desserte de la clientèle domestique n'ait été soumise par le Distributeur.

UC demande respectueusement à la Régie d'intervenir afin d'inverser cette tendance, de refuser la proposition du Distributeur et d'ajuster les tarifs domestiques en fonctions de la variation des coûts afin de mettre un frein à la détérioration de l'interfinancement dont doivent bénéficier les tarifs domestiques.

Ceci permettrait d'amorcer un retour progressif vers la balise initiale devant guider la Régie pour l'indice d'interfinancement en faveur des clients domestiques.

Un tel ajustement tarifaire aurait pour conséquence un ajustement tarifaire de -0.5% sur les tarifs domestique.

Dans ce cas, l'interfinancement en faveur des tarifs domestique se situerait quand même à un niveau élevé soit 85.8%.¹²

UC soumet qu'un redressement continue au cours des prochains dossiers tarifaires serait nécessaire afin de retourner à un interfinancement qui respecte la balise de 81%.

UC souligne qu'au soutien de sa décision D-2018-025, refusant la demande d'UC de protéger le niveau d'interfinancement en faveur des clients domestiques et accueillant la demande de hausses tarifaires uniformes du Distributeur, la Régie invoquait le contexte économique défavorable au tarif L, et le déclin des volumes d'électricité vendus à ce tarif.¹³

Notons que dans ce dossier tarifaire 2017-2018 le Distributeur prévoyait une baisse des ventes au tarif L de 0.1 TWh.¹⁴

UC souligne que dans le présent dossier les ventes au tarif L devraient selon le Distributeur connaître une croissance de 1.6 TWh pour 2019-2020.¹⁵

La Régie mentionnait également au paragraphe 618 de sa décision D-2018-025 avoir constaté dans son avis A-2017-01 que dans d'autres juridictions canadiennes l'interfinancement n'est pas toujours en faveur des tarifs résidentiels.

UC soumet respectueusement que le pacte social est particulier au Québec et qu'en ce sens il est difficile, voire impossible de comparer le Québec et l'interfinancement en faveur de la clientèle domestique qui découle de ce Pacte social et de l'article 52.1, à la réalité bien différentes des autres juridictions canadiennes.

Notons d'ailleurs que ni le Pacte social, ni la portée de l'article 52.1 tel qu'interprété par la Régie dans ces décisions n'ont été remis en question par le législateur suite à l'avis A-2017-01.

¹² Pièce B-45, page 65;

¹³ D-2018-025, paragraphe 617;

¹⁴ Dossier R-4011-2017, pièce B-005, page 10;

¹⁵ Pièce B-006, page 8;

3. Tarif pour la gestion de la demande en puissance résidentielle

a) Coûts évités

En 2008, le Distributeur amorçait l'implantation d'un projet pilote de tarification dynamique, le Projet Tarifaire Heure Juste (PTHJ).

Aux fins de ce projet de gestion de la demande l'intrant utilisé pour déterminer le signal de coût évité pour le prix de la puissance était basé sur le coût de la puissance acquise sur les marchés de court terme en 2007, soit 10 \$/kW-an.¹⁶

En audience le Distributeur justifie ce choix en indiquant qu'à l'époque le signal de court terme était le seul signal de prix.¹⁷

Pour les projets de tarification dynamique et qu'il présente au présent dossier, le Distributeur utilise le coût évité en puissance de long terme, soit 112 \$/kW-an, dès à présent.

Pour le tarif DT selon le chiffrier déposé au dossier R-4011-2017¹⁸, le coût évité de puissance utilisé pour en évaluer la rentabilité appert être celui de court terme d'hiver jusqu'à l'hiver 2024, où le coût passerait au coût de long terme.

UC a souligné dans sa preuve¹⁹ que le Distributeur a précisé que les clients qui participeront aux options peuvent en tout temps retourner au tarif régulier²⁰ et que leur participation ne requiert pas nécessairement d'investissement puisqu'elle peut reposer sur des changements comportementaux.²¹

Considérant ces conditions particulières et le fait que la participation n'est pas garantie et pourrait même être volatile, UC soumet que ces programmes n'offrent pas un service équivalent à un approvisionnement de long terme tel que le soumet le Distributeur.

En effet c'est le client qui a le plein contrôle de sa réponse à savoir s'il réduira, ou pas, sa consommation au moment où le Distributeur le demandera.

La réduction des besoins en puissance est donc aléatoire et non garantie.

UC soumet que l'utilisation du signal de prix de long terme de puissance n'est pas appropriée et a pour conséquence de rémunérer l'effacement des participants à un prix qui ne reflète pas la réalité de marché.

De plus une telle rémunération se ferait au détriment de l'ensemble de la clientèle.

¹⁶ Dossier R-3644-2007, pièce HQD-12 document 5 page 12;

¹⁷ Engagement numéro 6, donné verbalement en audience le 10 décembre 2018;

¹⁸ Pièce HQD-15 document , fichier excel planche Coûts et tarifs eff.complet;

¹⁹ Pièce C-UC-0010, page 16;

²⁰ Pièce B-0045, page 23;

²¹ Pièce B-0066, page 15, réponse à la question 6.6;

UC recommande que la Régie exige du Distributeur qu'il recalibre ses options tarifaires en gestion de la demande pour la clientèle domestique sur la base du signal du coût évité de puissance de court terme.

b) Analyse de rentabilité

Le Distributeur ne présente pas d'analyse de rentabilité pour les nouvelles options de tarification dynamique qu'il propose.

UC dans sa preuve a compilé les coûts annoncés et connus pour ces programmes (solution, commercialisation et opérationnalisation) et arrive à la conclusion que sur 20 ans ces coûts dépasseront 18 M\$ de dollars.²²

Or, ces coûts devront être assumés par tous les clients domestiques qu'ils participent ou non aux options proposées.²³

Sans analyse de rentabilité, il est impossible pour la Régie, les intervenants et les clients d'évaluer la rentabilité de ces programmes et donc décider s'il est vraiment opportun et justifié de les mettre en place selon les paramètres proposés.

UC rappelle dans sa preuve²⁴ que dans le cadre du projet Heure Juste (PTHJ), le Distributeur avait d'abord mis en place un projet pilote afin entre autres d'évaluer les risques financiers associés au projet dont le taux de participation et le profil de consommation des participants.

En 2007 le Distributeur s'exprimait ainsi :

« Ainsi, si seuls des opportunistes sont intéressés par l'option, le Distributeur verra ses revenus diminuer sans qu'il y ait de gains dans les coûts d'approvisionnement. (...). *Un risque financier additionnel existe également pour l'ensemble des non-participants compte tenu que le Distributeur remet aux participants l'entièreté du coût évité. Le taux de participation représente aussi un risque financier de taille.* ²⁵»

Or, ces éléments, sources de risques admis par le Distributeur dans le contexte du projet Heure Juste, sont toujours présents dans les nouvelles options de tarification dynamique.

Considérant les risques pour l'ensemble de la clientèle et le fait qu'aucune étude de rentabilité n'a été faite et qu'aucun projet pilote n'a été réalisé pour évaluer la capacité de ces options à déplacer véritablement des charges et pour évaluer le taux d'opportunisme :

UC demande à la Régie de ne pas approuver les options proposées tant qu'une analyse de rentabilité, réalisée selon les règles de l'art, n'aura pas été produite par le Distributeur.

UC ajoute que cette analyse de rentabilité devrait être base sur le coût évité de puissance de court terme.

²² Pièce C-UC-0010, page 17;

²³ Pièce B-0066, page 30;

²⁴ Pièce C-UC-0010, pages 17 et 18;

²⁵ Dossier R-3644-2007, pièce HQD-12 document 5, pages 39 et 40;

c) Tarif de pointe critique (option DPC)

Au-delà de la recommandation de UC de requérir une analyse de rentabilité avant d'approuver les deux programmes proposés par le Distributeur, UC soumet respectueusement qu'en ce qui concerne le tarif de pointe critique ce dernier ne devrait pas être approuvé considérant les risques réels pour les participants de faire des pertes par rapport au tarif régulier.

En effet, tel que démontré dans la preuve de UC²⁶, des participants au tarif Réso+²⁷, qui était un programme de gestion de la pointe, ont subi des pertes atteignant jusqu'à 63 \$.

Soulignons au surplus que ces pertes découlaient d'une structure tarifaire basée sur des coûts évités de court terme à 10 \$/kW.

Or, la structure tarifaire pour l'option DPC qui rémunère l'effacement des clients à un prix de 50 \$/kW est basée sur des coûts évités de long terme à 102 \$/kW

L'évidence nous force à conclure qu'avec une rémunération de l'effacement 5 fois supérieure à celle du tarif Réso + les conséquences désavantageuses pour les clients qui choisiraient l'option DPC non seulement pourraient, mais seront catastrophiques.

Il demeure que les participants subiront probablement des pertes même si le coût évité en puissance retenu est celui de court terme.

De plus dans le tarif DT comme nous le soulignerons un peu plus tard une proportion importante des clients perdent de l'argent sans que le Distributeur ne puisse pour le moment, les identifier et les accompagner dans un choix plus judicieux financièrement.

UC soumet qu'elle est justifiée de croire que la problématique existante au niveau des pertes financières des clients au tarif DT, se répéterait et serait très présente affectant les participants au tarif de pointe critique (option DPC).

UC a soulevé dans sa preuve que la problématique de la perte plus que probable d'argent par les participants à cette nouvelle option est importante et ne doit pas être ignorée ou mise de côté par le Distributeur au profit d'un calibrage fait globalement.²⁸

UC soumet que l'offre d'une option tarifaire qui permette au Distributeur de réduire l'acquisition de puissance sur les marchés ne doit pas se faire au détriment de certains de ses participants.

Chaque client est important.

De plus, certains ménages pauvres pourraient être tentés de s'inscrire à cette option afin de réduire leur facture énergétique et ils seraient sérieusement à risque de pertes.

Finalement UC a constaté que les analyses d'impacts de cette option tarifaire, sur ses clients en général ou ses clients MFR en particulier, fournies par le Distributeur sont insuffisantes.

En conséquence et considérant les risques auxquels seront exposés les clients du Distributeur UC demande à la Régie de rejeter l'option tarifaire DPC.

²⁶ C-UC-0010, page 15 Figure 4 et page 19;

²⁷ Dossier R-3740-2010, pièce HQD-12 document 6, page 47;

²⁸ Pièce C-UC-0010, pages 19 à 21;

Toutefois et sans préjudice à ce qui précède, si, malgré la recommandation de UC à l'effet de rejeter la proposition du Distributeur pour l'option DPC, la Régie consciente des risques de pertes que ce tarif risque d'entraîner pour la clientèle, décidait d'approuver la demande du Distributeur, UC demande à la Régie :

- d'exiger du Distributeur qu'il informe chaque participant de manière proactive de la possibilité que celui-ci subisse des pertes et qu'il s'engage à aviser ces participants dès qu'il constaterait qu'un participant est désavantagé par le tarif DPC.
- de demander au Distributeur, en se basant sur l'exemple du CRTC²⁹ qui demande aux fournisseurs de service de téléphonie sans fil de limiter à 50 \$ les frais d'itinérance de leurs clients, de prévoir une procédure d'exclusion du tarif DPC pour les clients qui accumuleraient des pertes importantes par rapport au tarif D.
- de demander au Distributeur, de déposer pour chaque dossier tarifaire qui suivrait la commercialisation de l'option, un suivi détaillé des impacts de l'adhésion à ce tarif pour les participants.
- de demander au Distributeur de calibrer son offre sur le coût évité de puissance de court terme.

UC recommande finalement à la Régie d'exiger du Distributeur qu'il consulte les associations qui représentent les consommateurs résidentiels afin d'établir les meilleures façons de protéger les clients qui seraient désavantagés par un le tarif DPC.

d) Tarif biénergie (DT)

Bien que ce tarif, soit un outil utile afin de contribuer à réduire les besoins en puissance du Distributeur, UC soumet que son utilisation et les bénéfices qu'en retire le Distributeur ne doivent pas être au détriment des clients qui sont à ce tarif.

Pour cette raison il est essentiel pour UC que le Distributeur s'assure que les clients qui sont à ce tarif ne perdent pas d'argent et ne soient pas pénalisés pour le service qu'ils rendent à l'ensemble de la clientèle, d'autant plus que pour être admissibles à ce tarif, les clients doivent engager dépenses et investissements.

Or, tel qu'il appert de la preuve³⁰ environ 25% des clients à ce tarif font moins de 200 \$ d'économie brute (avant les coûts d'entretien et de mazout) et donc, selon UC, perdent fort probablement de l'argent en étant à ce tarif.

Ceci représente autour de 25,000 clients probablement perdant.

Questionné en audience le distributeur reconnaît qu'une économie brute de \$200 peut ne pas être suffisante pour couvrir les frais annuels relatifs à l'achat du mazout et de l'entretien du système³¹ le Distributeur ajoute :

²⁹ Pièce A-0072, audience du 13 décembre 2018, témoignage de Mme de Tilly pages 157 et 158;

³⁰ Pièce B-0079, tableau 5 et témoignage en audience pièce A-0061 page 199;

³¹ Pièce B-0149, engagement 5 page 3;

« une économie de 200 \$ pourrait s'avérer insuffisante pour certains clients alors qu'elle pourrait être suffisante pour d'autres, notamment pour des clients biénergie ayant une faible consommation de mazout ou ne défrayant pas de frais pour l'entretien annuel de leur système de chauffage. »³²

Questionné en audience sur sa démarche pour informer et faire le suivi des clients qui perdent ou perdraient de l'argent le Distributeur indique qu'il ne contacte que les clients dont le gain brut, i.e. la comparaison des coûts entre le DT et le D est de zéro ou moins sans égard pour les autres coûts (mazout & entretien).³³

Pour le moment le Distributeur indique contacter les clients dont le gain est à 0 ou moins, mais il ne sait pas combien de personne ont été contactées, combien reste à contacter ou quand cette activité sera complétée.³⁴

Il indique vouloir éventuellement contacter les clients dont le gain brut est faible, sans pouvoir préciser le niveau de la faiblesse du gain qui sera visé, et ne sait pas quand cela sera fait.³⁵

Il indique ne pas avoir prévu de déposer de bilan de son activité.³⁶

Le Distributeur indique également qu'il prévoit pour 2019 la préparation d'un rapport/relevé personnalisé pour chaque client afin de leur donner plus d'information sur leurs économies réelles par rapport aux coûts de l'électricité.³⁷

Selon le Distributeur, ces informations seraient disponibles sur le site web suite à une refonte du site qui ne serait pas disponible avant la fin 2019³⁸ et dont les détails de conception ne sont pas commencés.³⁹

De plus il ajoute que des modalités différentes devront être développées pour les clients qui n'ont pas adhéré à l'espace client.⁴⁰

Dans ces circonstances UC constate qu'encore cette année les clients au tarif DT qui font une perte nette à ce tarif demeureront dans l'ignorance de leur situation.

UC réitère sa conviction basée sur les chiffres fournis par le Distributeur que la plupart des clients dont le bénéfice brut est de 200 \$ ou moins perdent de l'argent.

Le Distributeur a admis en audience qu'il ne sait pas s'il est indiqué quelque part que les clients au tarif DT peuvent encourir des pertes,⁴¹ mais il se dit prêt à mettre l'information sur son site web éventuellement, sans s'engager sur une date :

³² Pièce B-0149, engagement 5 page 3;

³³ Pièce A-0061 page 208, et voir contre interrogatoire de la Régie ceci représenterait environ 3% des clients

³⁴ Pièce A-0061, page 211

³⁵ Pièce A-0061, page 209;

³⁶ Pièce A-0061, page 212;

³⁷ Pièce A-0061, pages 201, 202

³⁸ Pièce A-0061, pages 205 et 206;

³⁹ Pièce A-0061, page 207;

⁴⁰ Pièce A-0061, page 207;

⁴¹ Pièce A-0061, page 221-222;

« Effectivement, comme monsieur Fillion le disait hier : « On est dans un virage-client important et faire un changement sur le site Web informationnel, on va regarder ce qu'on peut faire. Un avertissement, ce ne sera pas des cas de figures de chacun des cas, il faut s'entendre.

Q. [247] Non. Non. Non. Non. Un avertissement.

R. Mais normalement ajouter un avertissement, ce n'est pas un changement énorme. Je ne me commets pas sur aucune date, mais... met les efforts pour s'assurer que les clients ont l'information pertinente. »⁴²

UC soumet que le Distributeur doit continuer d'être proactif tout en améliorant sa performance et idéalement ne devrait pas attendre la fin de 2019 afin de mettre en place des solutions qui permettraient de mieux informer les clients quant à leurs risques de pertes financières.

UC demande à la Régie :

- **d'ordonner au Distributeur d'afficher sur son site Web une mise en garde claire et nette quant à la rentabilité du tarif biénergie et les risques de pertes, invitant les clients à contacter Hydro-Québec pour plus d'information ou d'assistance à cet égard et ce le plus rapidement possible.**
- **d'exiger du Distributeur qu'il complète le plus rapidement possible son activité de prévention et d'information auprès des clients dont les gains bruts sont de zéro (0) ou moins et qu'il amorce immédiatement une démarche similaire auprès des clients dont les gains bruts sont en deçà de 200 \$ afin de les accompagner pour évaluer leur gain net réel.**
- **de demander au Distributeur de faire rapport du bilan de ses démarches dans chaque dossier tarifaire.**
- **de demander au Distributeur de rendre disponible pour les clients le rapport personnalisé le plus rapidement possible et d'offrir en même temps une solution non technologique aux clients qui n'ont pas adhéré à l'espace client.**

UC croit qu'il est possible que certains clients au tarif DT aient avantage à être sous une option biénergie interruptible.

UC soumet qu'une biénergie télécommandée à distance par le Distributeur selon ses besoins et non uniquement selon la température et qui en conséquence pourrait limiter l'appel au chauffage au mazout est une option qui mérite d'être étudiée plus à fond.

UC invite la Régie à demander au Distributeur qu'il étudie un scénario où une option de biénergie interruptible serait offerte de manière ciblée aux clients défavorisés par le tarif DT.

Plus globalement, suite aux questions posées par la Régie au Distributeur et à UC lors de son témoignage, relativement aux impacts sur la facture des clients domestiques de fonctionner au tarif DT, il appert que les informations fournies par le Distributeur ne sont pas comprises de la même manière par tous.

⁴² Pièce A-0061, page 225;

En outre, la Régie avance qu'une réflexion globale sur le tarif DT pourrait être faite dans le cadre du prochain plan d'approvisionnement.⁴³

Dans un souci d'efficacité, UC propose qu'une rencontre technique entre le Distributeur, les intervenants et le personnel de la Régie ait lieu afin de s'assurer d'une compréhension commune des paramètres entourant la rentabilité du tarif DT pour ses adhérents.

4. Mesures pour les ménages à faible revenu

a) Entente de paiement

Les membres de UC ont constaté que le Distributeur ne s'informe pas systématiquement lorsqu'un client le contacte pour une facture impayée ou pour conclure une entente de paiement si ce client se qualifie à titre de ménage MFR.⁴⁴

Afin de s'assurer que le client puisse être dirigé vers les meilleures offres possibles considérant sa situation financière UC soumet que le Distributeur devrait être systématiquement pro-actif et s'informer dans tous les cas de la situation financière de ces clients.

M. François Décary a décrit en audience des cas de clients qui ont dû d'abord accepter une offre moins généreuse que celle à laquelle ils pouvaient avoir droit et devront vivre avec cette offre, ne pas la respecter pour se voir offrir quelques mois plus tard l'offre la plus généreuse convenant à leur situation.⁴⁵

UC demande à la Régie d'exiger du Distributeur qu'il ajuste son processus d'entente de paiement afin que dès le premier contact, les ménages pauvres en difficulté de paiement soient immédiatement identifiés de manière proactive et, que ces clients bénéficient de l'offre la plus adaptée dès le départ.

b) Centre d'accompagnement et modification des ententes

Le Distributeur a restreint l'offre d'ententes de paiement qui était disponible depuis 2010.

En effet les clients pauvres dont le revenu se situe entre 101 % et 120 % n'ont plus accès à l'entente personnalisée A.

Ces clients ont maintenant uniquement accès à l'entente CFR, sans frais d'administration ou grand public.

Questionné en audience à savoir pourquoi il avait mis fin à la disponibilité d'une entente pour une certaine clientèle préalablement reconnu admissible, le Distributeur indique avoir agi ainsi par « équité ».

Le Distributeur explique ainsi l'équité :

⁴³ Pièce A-0061, page 218;

⁴⁴ Pièce C-UC-0010, pages 22 et 23;

⁴⁵ Témoignage de UC le 13 décembre 2018;

« Donc, le premier principe directeur, c'était d'abord l'équité. Donc, on voulait s'assurer que, plus le revenu du client était faible, plus l'entente était généreuse et meilleur était le soutien d'Hydro-Québec. Ça, c'était le premier principe.

Le deuxième principe, c'est qu'on voulait offrir un seul type d'entente par classe de revenu. On ne voulait pas non plus pénaliser différents groupes par rapport à d'autres. Donc, un couple de personnes âgées par rapport à une famille monoparentale, on est maintenant basé sur le revenu. Donc c'est équitable pour tout le monde. »⁴⁶

Pourtant le Distributeur précise que ces clients dont le revenu est à 120 % et moins du seuil de faible revenu de statistique Canada sont toujours considérés comme étant des ménages à faibles revenus :

*« Bien, en fait, les clients qui ont un seuil, un revenu à cent vingt pour cent (120 %) et moins sont toujours considérés des ménages à faible revenu.
(...)
Ils sont toujours considérés. Par contre, entre cent et cent vingt (100-120 %), c'est l'entente sans frais d'administration. »⁴⁷*

Force est de constater que le Distributeur a réduit de manière radicale son offre pour ces ménages à faible revenu et donc la qualité de son service en ce qui concerne ces ménages.

UC soumet que ces décisions du Distributeur quoiqu'il en dise ne sont pas équitables.

Elles sont inéquitables entre autres parce que comme l'a souligné M. Décary en audience, le revenu d'un ménage ce n'est pas tout, il y a également l'importance de la facture d'électricité, qui, dans certaines régions du Québec peut s'avérer beaucoup plus importante à cause de l'isolation des locaux.

Cet état de fait a été constaté par les membres de UC sur le terrain et, comme l'a exprimé M. Décary ces travailleurs terrain déplorent cette situation et les conséquences néfastes de la réduction et du durcissement de l'offre pour certains des ménages pauvres, bien qu'il reconnaisse que la bonification apportée pour les ménages d'une extrême pauvreté est la bienvenue.

UC soumet respectueusement qu'un tel comportement (réduction de l'offre et durcissement), est contraire à l'esprit du législateur visant l'instauration du MRI, et à l'article 48.1:

Article 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service; (nos soulignés)

UC demande à la Régie de constater qu'une détérioration de la qualité du service du Distributeur pour ses clients MFR s'est amorcée ;

UC demande à la Régie d'ordonner au Distributeur d'offrir à nouveau l'entente personnalisée A, comme il le faisait depuis 2014, aux clients dont le revenu se situe entre 101 % et 120 % du seuil de faible revenu.

⁴⁶ Pièce A-0061, Notes sténographiques du 7 décembre 2018, page 194;

⁴⁷ Pièce A-0061, Notes sténographiques du 7 décembre 2018, page 195;

Outre cette réduction de l'offre UC constate dans sa preuve⁴⁸ deux autres problématiques.

L'une concerne la fixation arbitraire à 50 % du seuil de faible revenu, le niveau à partir duquel un ménage pauvre est admissible à une entente personnalisée Solution B Plus, considérant entre autres la désuétude des données de statistique Canada à la base de l'analyse qui soutiendrait cette décision.⁴⁹

UC salue la mise en place du concept de l'entente Solution B+, mais comme elle le souligne à la Régie depuis plusieurs années, les données de statistiques Canada sont désuètes et mériteraient d'être révisées à la hausse, afin que plus de ménages en situation financière vraiment précaire puisse être admissibles à cette entente.

L'autre concerne l'implantation du centre d'accompagnement et le recours à un système automatisé.⁵⁰

Il appert que ce système n'offre pas automatiquement et prioritairement l'entente la plus généreuse et la mieux adaptée pour le client.

Pire, les conseillères budgétaires des membres de UC ont constaté une rigidité du système rendant presque impossible la conclusion d'ententes qui tiennent réellement compte de la capacité de payer des familles.

Un système automatisé n'a pas d'humanité ou de capacité de discernement.

La Régie constatera des cas réels présentés en annexe de sa preuve et en audience par M. Décary un échantillon des problématiques rencontrées quotidiennement par les conseillères budgétaires.

M. Décary a également décrit en audience un cas survenu mardi le 11 décembre et un autre le 4 décembre où il est inconcevable d'entendre que l'offre la plus adaptée pour ces clients MFR ne leurs ont pas été offertes et ne pouvaient l'être pour le moment à « *cause du système* » selon l'employée du Distributeur.

Le Distributeur offre sans doute des ententes plus généreuses pour les plus pauvres mais ces offres semblent se faire au détriment de d'autres clients pauvres et mal pris.

UC craint sincèrement que l'offre pour les MFR ne se soit pas améliorée globalement, elle a simplement été reconfigurer et un lot de ménages MFR en difficulté ont perdu l'accès à des ententes dont ils avaient bien besoin.

UC craint que la reconfiguration effectuée par le Distributeur où l'accès aux ententes personnalisées est restreint et où des ententes insoutenables sont offertes, a comme but de réduire ses coûts dans le cadre du nouveau contexte du MRI.

UC demande à la Régie d'indiquer au Distributeur qu'il ne doit pas réduire la qualité du service qu'il offre au MFR.

⁴⁸ C-UC-0010 pages 25 et 26;

⁴⁹ Les données de Statistiques Canada sont celles de 2012 avec des données de consommation non normalisées;

⁵⁰ Témoignage de M. Décary le 13 décembre 2018 et pièce C-UC-0010, page 25;

Suite à ces constats, UC souligne que le développement et l'utilisation d'outils de suivis de la qualité du service offert dans le cadre de la Stratégie MFR du Distributeur seraient essentiels.

c) Rebranchement

Sur ce sujet UC réfère la Régie à la preuve déjà déposée,⁵¹ où UC indique avoir fait le constat que le Distributeur s'est montré ouvert à rebrancher lors de température extrême (chaude ou froide) les clients qui en ont fait la demande.

Toutefois, M. Décary a souligné en audience le fait que n'eut été du réseau des ACEFs, lui-même n'aurait pas su à partir de quel moment cet automne le Distributeur acceptait de rebrancher les clients qui le demandaient.

À partir du moment où il l'a su, il a constaté une incohérence certaine du Distributeur qui rebranchait certains clients alors que d'autres au même moment recevaient des avis d'interruption.

Face à cette incohérence qui ne peut que confondre les clients et les conseillers budgétaires, UC réitère sa demande faite dans plusieurs dossiers antérieurs de prolonger la période de trêve hivernale ou à tout le moins de rebrancher de manière pro-active tous les clients lorsque l'automne ou le printemps sont très froids.

UC demande à la Régie de demander au Distributeur de prolonger la trêve hivernale afin d'éviter toute confusion quant au moment où les clients peuvent être rebranchés.

UC soumet que la Régie devrait s'inspirer des pratiques dans plusieurs états américains et demander au Distributeur d'être pro-actif entre autres en cas de chaleur accablante et de rebrancher les clients débranchés pour cause de recouvrement sans qu'ils n'aient à le demander.⁵²

UC demande à la Régie d'exiger du Distributeur un comportement pro-actif et préventif en mettant en place, en période caniculaire une procédure de rebranchement de tous les clients interrompus pour cause de recouvrement.

5. Indicateurs de performance- indicateur de maintien de la qualité des mesures MFR

À l'instar de ce qu'elle soutenait dans la preuve déposée dans le cadre du dossier R-3897-2014, UC craint toujours que l'incitatif du Distributeur à réduire ses coûts dans le contexte du MRI ait un impact négatif sur sa stratégie pour les MFR à moins qu'un indicateur relié à la qualité du service ne soit mis en place de même qu'un suivi particulier sur cette stratégie.⁵³

Dans le cadre du dossier R-4011-2017 le Distributeur avait fait la demande de traiter dans le cadre du MRI les coûts de la stratégie MFR à titre d'exclusion, Facteur Y.

Au soutien de sa demande « il soutient que des efforts croissants lui sont demandé à cet égard, venant lui conférer un rôle social particulier. »⁵⁴

⁵¹Pièce C-UC-0010, pages 27 et 28 et témoignage de M. Décary le 13 décembre 2018;

⁵² Pièce C-UC-0010, page 28, note de bas de page 81;

⁵³ Dossier R-3897-2014, pièce C-UC-0016, page 9;

⁵⁴ D-2018-067, paragraphe 343;

Selon le Distributeur la possibilité d'une augmentation du nombre d'entente MFR a un impact sur les coûts de la stratégie.⁵⁵

La Régie dans sa décision D-2018-067 ⁵⁶a rejeté cette demande et refuser de traiter à titre d'exclusion les coûts de la stratégie MFR.

La Régie spécifie :

[354] La Régie estime que l'inclusion de cet élément de coût à l'intérieur de la Formule d'indexation contribue à contenir les hausses de tarifs en incitant le Distributeur à l'efficacité, ce qui bénéficie particulièrement aux MFR.

UC s'inquiète du fait que les coûts opérationnels associés et nécessaires à la stratégie MFR, en faisant partie du coût global de Distribution, soient à risque de faire l'objet d'un contrôle trop serré de la part du Distributeur lorsqu'il cherchera à contrôler ses coûts globaux alors que des efforts croissants devraient être nécessaires.

Selon UC il y a un risque réel que la progression normale et historique du nombre d'ententes de paiement soit freinée par le Distributeur afin de contenir ses coûts globaux.

UC soumet que la mise en place du MRI, a déjà conduit à un durcissement des services dans le cadre de la stratégie visant les ménages à faibles revenus tel que décrit par les témoins de UC en audience⁵⁷.

Afin d'éviter que la mise en place du MRI n'ait encore plus d'effets négatifs sur la stratégie MFR, UC soumet qu'il serait nécessaire et approprié d'inclure dans l'indice global du maintien de la qualité de service du Distributeur un indicateur spécifique pour témoigner du maintien et voire de la croissance des ententes de paiement qui respecte la qualité de payer des clients.

Questionné en audience le Distributeur indique qu'il n'est pas en accord pour la mise en place d'un tel indicateur puisqu'il participe à la Table de recouvrement où se fait le suivi des ententes de paiement.

UC précise qu'à la Table de recouvrement le Distributeur rapporte certaines informations et fait un suivi sur les ententes de paiement conclues, toutefois, UC tient à préciser que les intervenants et la Régie n'ont aucun contrôle sur cette Table et la manière dont les décisions prises par le Distributeur pourraient affecter la qualité ou le nombre d'ententes de paiement.

Tel que souligné par Mme de Tilly dans son témoignage les participants à la Table de recouvrement y reçoivent principalement des informations de la part du Distributeur.⁵⁸

L'existence de la Table de recouvrement, bien qu'utile aux groupes représentant les consommateurs les plus démunis, ne garantit aucunement que la qualité du service relativement à la stratégie MFR sera maintenue.

⁵⁵ D-2018-067, paragraphe 344;

⁵⁶ D-2018-067

⁵⁷ Témoignages de M. Décary et Mme de Tilly du 13 décembre en audience;

⁵⁸ Audience du 13 décembre 2018;

De plus, si le Distributeur durcit ses positions face aux MFR ou réduit le nombre ou la qualité des ententes de paiement, il n'est pas redevable ni devant la Table de recouvrement ni sous le MRI, via le MTÉR sans la prise en compte d'un indicateur spécifique à cet effet.

Tel que souligné par Mme de Tilly dans son témoignage en audience⁵⁹, Gaz Métro (maintenant Énergir) avait mis en place dans le cadre de son premier mécanisme de rendement incitatif, un indice afin que soit maintenue, sans durcissement, la procédure de recouvrement et d'interruption de service.⁶⁰

Un tel indice a été maintenu par Énergir pour son nouveau mécanisme et il compte toujours pour 10% dans la pondération des indices de qualité de service.⁶¹

UC soumet à la Régie que le mécanisme de traitement des écarts de rendement attaché au MRI ne pourra assurer que les gains d'efficacité ne sont pas réalisés au détriment du service à la clientèle et de la stratégie pour les MFR que s'il y a mise en place d'indicateurs de performance rattachés à la qualité du service associé à cette stratégie, comme l'a fait Énergir.

En ce qui concerne le Distributeur, tel qu'exposé dans sa preuve, UC avait déjà auparavant exprimé ses inquiétudes face à l'absence d'un indicateur et présenté des recommandations.⁶²

Dans le cadre du présent dossier UC demande à la Régie :

D'exiger du Distributeur l'inclusion d'un indicateur spécifique lié à la stratégie pour les MFR qui témoigne du maintien ou de l'amélioration du nombre et de la qualité des ententes de paiement qui respectent la qualité de payer des clients.

Par exemple que soit mesuré la progression de la proportion d'ententes personnalisées (A et B) accordées sur l'ensemble des ententes de paiement.

Et/ou

Que soit mesuré le pourcentage des ententes A respectées, pour tenir compte du fait que des familles sont exclues des ententes B+ puisque les allocations familiales sont comptées dans le revenu.

De tels indicateurs n'existent pas encore mais UC soumet respectueusement que la Régie devrait demander au Distributeur d'en définir un dès à présent, en collaboration avec les intervenants représentant les clients résidentiels, afin qu'un suivi puisse être initié immédiatement et poursuivi au cours des prochains dossiers tarifaires en vue d'une inclusion formelle dans le prochain cycle du MRI.

6. Revenus autres que vente d'électricité

Le CISSS des Iles-de-la-Madeleine était anciennement chauffé au mazout.

Pour se chauffer le CISSS devait acquérir environ 550 kilolitres de mazout par année.

⁵⁹ Audience du 13 décembre 2018;

⁶⁰ D-2000-183 page 18

⁶¹ Dossier R-4018-2017 phase 2, pièce B-52, page 5;

⁶² Pièce C-UC-0010, pages 26 et 27, et dossier R-3897-2014, C-UC-0016 page 9;

Le coût moyen de ce mazout serait selon le témoignage du Distributeur autour de 96 ¢/litre.⁶³

Une portion de ces coûts, près du tiers, était assumée par le Distributeur en vertu du programme PUEÉ.

Suite au contre interrogatoire du Distributeur UC comprend que la chaleur vendue au CISSS des Iles de la Madeleine vaudrait autour de 0,96 \$ x 550 litre de mazout.⁶⁴

Le Distributeur a expliqué en audience que lorsque le CISSS se chauffait au mazout, 66¢ des 96¢ étaient défrayés par le CISSS à même ses octrois gouvernementaux et la balance restante de 30¢ étaient défrayés par le Distributeur.⁶⁵

Le CISSS a procédé à des installations d'équipements afin de pouvoir récupérer la chaleur de la centrale de Cap Aux Meules pour son chauffage.

Le Distributeur a contribué à hauteur de 380,000 \$ à ces installations.⁶⁶

Depuis 2018 le CISSS se chauffe à l'aide du système de récupération de chaleur.⁶⁷

Le CISSS n'a plus à acheter de mazout, et le Distributeur n'a plus à payer sa contribution en vertu du PUEÉ.⁶⁸

Mais le Distributeur ne retire aucun revenu de la cession de la chaleur au CISSS.

L'économie du CISSS relative à l'achat de mazout est d'environ 363,000 \$/année, celle du Distributeur relativement à sa contribution en vertu du PUEÉ est d'environ 165,000 \$/année.

En audience, questionné à savoir si c'est bien le gouvernement qui bénéficie de ce don de chaleur, le Distributeur répond que ce n'est pas un don mais une entente gagnant-gagnant.

UC comprend que le Distributeur n'a plus à payer le PUEÉ, mais il demeure que le CISSS et donc le gouvernement (actionnaire en titre d'Hydro-Québec) reçoit un bénéfice qui est plus du double de celui que reçoit le Distributeur.

La chaleur reçue a une valeur de marché, par exemple on se souviendra que la centrale de TCE vendait et ne donnait pas la vapeur produite.

Dans ce contexte, UC dans son mémoire questionne la justesse et l'équité envers les clients résidentiels, de la décision du Distributeur de ne retirer aucun revenu de cette activité, indépendamment du fait que le bénéficiaire soit un organisme public.⁶⁹

⁶³ Selon le relevé hebdomadaire, prix du mazout publié par la Régie le prix moyen 2017-2018 pour Gaspésie Iles de la Madeleine était de 100.30 ¢/litre et de 112.5 ¢/litre à date pour 2018-2019;

⁶⁴ Pièce A-0057, pages 155 et 156 ;

⁶⁵ Pièce A-0057, pages 155 et 156;

⁶⁶ Pièce A-0057, page 157;

⁶⁷ C-UC-0010, page 30;

⁶⁸ Pièce A-0057, pages 155 et 156;

⁶⁹ Pièce C-UC-0010, page 30;

Tel que le souligne Mme de Tilly dans la preuve de UC « *Le fonctionnement de la centrale de Cap-aux-Meules coûte cher et le déficit des réseaux autonomes est en grande partie assumé par les clients résidentiels.* »⁷⁰

UC soumet qu'il serait plus juste et équitable que le CISSS paye au Distributeur au moins une partie du juste prix du bénéfice qu'il reçoit en récupérant la chaleur nécessaire à son chauffage.

UC invite la Régie à exiger du Distributeur qu'il récupère auprès du CISSS une partie juste et équitable des gains réalisés par la valorisation de la chaleur de la centrale de Cap-aux-Meules.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, 18 décembre 2017



Me Hélène Sicard, procureur de
Union des consommateurs

⁷⁰ Pièce C-UC-0010, page 30;

ANNEXE 1

Note de bas de page 8 :

1. Journal des débats de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale du Québec, 26 mai 2000. [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20000526/9353.html> :

Eh bien, il y a un pacte social qui a été issu de la nationalisation de l'électricité à la suite, donc, d'une élection quasi référendaire. Alors, c'est donc un événement éminemment démocratique qui s'est produit en 1962. Ce n'est pas une simple décision d'un État ou d'un gouvernement. (...)

Bien, ce pacte social, il tient toujours, il est toujours présent. Il a toujours été maintenu par tous les gouvernements qui se sont succédé et il tient à trois éléments. Je les rappelle, parce que c'est important. (...)

Et, troisième élément, des tarifs avantageux, des tarifs bas pour toutes les clientèles mais très particulièrement pour les clients résidentiels. C'est ça, le pacte social qui a été, en quelque sorte, conclu démocratiquement entre le peuple québécois et son gouvernement en 1962, et il n'a jamais été remis en question. Tous les gouvernements qui se sont succédé l'ont maintenu, renforcé, consolidé.

Il existe aussi – et c'est une de nos particularités comme société – ce qu'on appelle un interfinancement des tarifs en faveur de la clientèle résidentielle. En d'autres termes, quand vous regardez les tarifs, la grille tarifaire d'Hydro-Québec depuis toujours, puis que vous allez à la colonne clients résidentiels, c'est clair, ça saute aux yeux – et les tableaux qu'on retrouve dans l'étude de Merrill, Lynch sont éloquentes à cet égard – c'est que les clients résidentiels ne paient pas des tarifs qui sont en corrélation avec les coûts qu'ils devraient assumer. C'est d'autres catégories de consommateurs qui assument ces coûts. C'est ça, l'interfinancement, et c'est pour ça que les clients résidentiels au Québec jouissent, depuis les années soixante, de tarifs bas. (nos soulignés)

2. Assemblée nationale du Québec, Les travaux parlementaires, 36e législature, 1ère session, (du 2 mars 1999 au 9 mars 2001), le jeudi 15 juin 2000. Journal des débats. 26, Ministre des ressources naturelles :

Je vous signale que ce projet de loi vise à sauvegarder et à maintenir ce qu'on appelle le pacte social qui existe depuis presque 40 ans et qui constitue une espèce de contrat liant le peuple québécois à l'État du Québec depuis des décennies. Je vous rappelle les éléments majeurs de ce pacte social: des tarifs stables; des tarifs uniformes; le choix de la filière hydroélectrique; et des tarifs bas, particulièrement pour les clients résidentiels, parce que ces clients résidentiels bénéficient de ce qu'on appelle l'interfinancement c'est-à-dire donc qu'ils ont des tarifs qui ne correspondent pas aux coûts qui leur sont attribués, ce sont d'autres catégories de consommateurs qui assument une partie de ces coûts.» (nos soulignés)

3. Étude du Plan stratégique 2002-2006 d'Hydro-Québec (23 janvier 2002). [En ligne] : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-36-2/journal-debats/CET-020123.html> :

M. Filion (Yves): Oui, M. le Président. J'aimerais peut-être ajouter un point aussi qui est très important par rapport à votre question, c'est le fait que, dans la Loi sur la Régie de l'énergie, on conserve et on protège le principe de l'interfinancement en faveur de la clientèle résidentielle.

Alors, ça, c'est un point extrêmement important, parce qu'on aurait pu autrement dire : Oui, la situation du déficit du distributeur va impliquer une hausse importante des tarifs aux clients résidentiels. Mais ce n'est pas ça qui a été décidé. Ce qui a été décidé, c'est de dire : L'interfinancement est protégé et il est interdit à Hydro-Québec Distribution de demander des hausses tarifaires dans le but de corriger l'interfinancement. Alors, les hausses tarifaires seront demandées pour supporter le coût de l'approvisionnement additionnel en électricité, pour supporter bien sûr l'inflation et la croissance de nos coûts et également pour tenir compte de la concurrence, de la position concurrentielle de l'électricité dans notre marché par rapport au gaz naturel et au mazout. (nos soulignés)

4. Yves Filion, président Hydro-Québec Distribution, Étude du Plan stratégique 2002-2006 d'Hydro-Québec (23 janvier 2002). [En ligne] : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-36-2/journal-debats/CET-020123.html>

Alors, ça, c'est un point extrêmement important, parce qu'on aurait pu autrement dire : Oui, la situation du déficit du distributeur va impliquer une hausse importante des tarifs aux clients résidentiels. Mais ce n'est pas ça qui a été décidé. Ce qui a été décidé, c'est de dire : L'interfinancement est protégé et il est interdit à Hydro-Québec Distribution de demander des hausses tarifaires dans le but de corriger l'interfinancement. (nos soulignés)

5. Thierry Vandal, Président Hydro-Québec, (10 sept 2002) – BAPE AUDIENCE PUBLIQUE SUR LE PROJET DE CENTRALE À CYCLE COMBINÉ DU SUROÏT À BEAUHARNOIS PAR HYDRO-QUÉBEC. [En ligne] : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/suroit/docdeposes/transcriptions/DT3.pdf>

Il y a eu la Loi 116 en juin 2000, qui précisait certaines responsabilités de la Régie, une confirmation de l'uniformité territoriale de la tarification. (...) Consécration du maintien de l'état de l'interfinancement en cours qui est favorable à la clientèle résidentielle.

6. Dossier R-3492-2002, pièce HQD-3 document 4, page 5 et suivantes :

C'est donc pour préserver l'avantage tarifaire conféré à la clientèle résidentielle que le législateur a tenu à modifier la Loi par l'ajout de l'article 52.1.

7. **D-2003-93**, page 8 :

Il est utile de rappeler que la Régie exerce ses fonctions de régulation économique dans un nouveau cadre juridique découlant de l'adoption de la Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie (projet de loi 116 entré en vigueur le 16 juin 2000). La Loi reflète, entre autres, ce qu'il est convenu d'appeler le « pacte social » québécois en matière de tarification de l'électricité. (...)

La Loi prévoit également que les tarifs de distribution d'électricité ne pourront être modifiés afin d'atténuer l'interfinancement (article 52.1) (nos soulignés)

8. **D-2003-93**, page 181 :

La Régie en vient donc à interpréter le quatrième alinéa de l'article 52.1 de façon à y voir une intention du législateur de vouloir imposer à la Régie une limitation dans l'exercice de ses pouvoirs énoncés dans les autres dispositions de la Loi.

9. **D-2003-93**, page 182 :

Pour évaluer « l'atténuation », il faut des balises les plus objectives possible qui permettent d'apprécier le niveau de l'interfinancement. (..)

Au niveau de l'intention du législateur, les balises doivent représenter l'idée du maintien de l'interfinancement énoncée par le ministre lors des modifications de la Loi. La Régie est d'avis que ce maintien s'inscrit à l'intérieur du pacte social. La Régie doit maintenir dans le temps ces balises en les appliquant selon le contexte et au mérite des modifications demandées. (...)

La Régie doit maintenir dans le temps ces balises en les appliquant selon le contexte et au mérite des modifications demandées. Ainsi, des modifications importantes de l'environnement technologique (par exemple, si les voitures électriques devenaient la norme) pourraient conduire à des variations significatives dans les profils de consommation et les coûts des catégories tarifaires et ce faisant, imposer à la Régie une révision de l'application de ces balises. Mais, en règle générale, le niveau d'interfinancement qui, par nature se modifie quotidiennement, doit se maintenir, au fil des ans, autour des balises ci-dessous énoncées pour respecter la volonté du législateur. (nos soulignés)

10. **D-2003-93**, page 184 :

(la Régie) estime qu'elle doit se prononcer en premier lieu sur l'année de référence pour ensuite traiter des balises de la mesure de l'interfinancement .

11. **D-2003-93**, page 185 :

Année de référence

Le Distributeur propose de tenir compte de l'interfinancement de façon évolutive, en comparant la situation immédiatement avant et après une modification tarifaire. La plupart des intervenants qui se sont prononcés sur le sujet, par contre, considèrent qu'il faut établir une année de référence fixe pour baliser l'évolution de l'interfinancement et proposent que cette année soit l'an 2000, année d'adoption de la Loi 116.

La Régie partage la position des intervenants provenant à la fois des secteurs industriel et domestique et considère qu'il faut maintenir l'interfinancement en utilisant une année de référence.

Toutefois, la Régie accepte les arguments du Distributeur selon lesquels l'an 2000 était une année de transition réglementaire et fixe l'année 2002, première année d'application par le Distributeur des nouvelles dispositions législatives, comme année de référence de l'interfinancement. De toute façon, le Distributeur a déposé, à l'engagement numéro 12, des données démontrant que le niveau d'interfinancement n'avait pas évolué significativement entre l'an 2000 et 2002.

Balises de la mesure de l'interfinancement

La Régie ne retient pas la proposition du Distributeur voulant que les variations des coûts soient reflétées intégralement dans les tarifs, même si le Distributeur peut démontrer qu'elles n'ont pas pour objet d'atténuer l'interfinancement.

L'approche du Distributeur est trop évolutive et ne contient aucune référence objective.

La Régie considère que l'application générale de cette approche risque fort d'atténuer l'interfinancement au fil des ans. À long terme, l'interfinancement aurait tendance à disparaître. La Régie considère que ce résultat irait à l'encontre de la volonté du législateur et du texte même de la Loi.

La Régie retient comme balise le respect du ratio revenu/coût selon l'indice HQD. La Régie considère important, comme l'ont exprimé les intervenants, de se doter d'une balise qui permettra à la Régie de suivre l'évolution du niveau d'interfinancement dans le temps. Cette balise servira de référence pour la Phase 2 et les prochains dossiers tarifaires.

Il reviendra à la Régie de s'assurer, à chacun des dossiers tarifaires, que l'interfinancement soit maintenu au niveau de cette balise. La Régie croit toutefois qu'une application trop stricte de cette balise serait inappropriée, car l'étude d'un dossier tarifaire doit permettre la prise en considération du contexte à l'intérieur duquel se situe le dossier. Toutefois, en cas de dépassement substantiel de cette balise, la Régie serait appelé à intervenir pour inverser la tendance de sorte qu'après un certain nombre d'années l'interfinancement devrait se situer toujours au niveau de l'an 2002. (nos soulignés)

12. D-2006-034, page 64 :

Le principe de causalité s'applique lors de l'établissement de méthodes de répartition des coûts entre les différentes catégories de consommateurs, tandis que le principe de l'interfinancement s'apprécie particulièrement lorsque la Régie évalue le degré de respect de la balise de l'interfinancement et donc des hausses tarifaires applicables à chacun des tarifs. Elle considère nécessaire et souhaitable que ces principes coexistent pleinement.

Il n'y a donc pas lieu de donner priorité à un principe plutôt qu'à un autre. Au contraire, comme le ratio d'interfinancement met en relation les revenus et les coûts alloués à chaque catégorie, il est primordial d'établir d'abord précisément, en respectant le principe de causalité, quels sont les coûts attribuables à chaque catégorie.

13. D-2006-034, page 86;

La Régie estime que l'augmentation uniforme des tarifs proposée par le Distributeur permet de conserver, pour la catégorie domestique, un indice d'interfinancement relativement stable, ce dernier s'établissant à 81,6 % en 2006 comparativement à la balise de référence ajustée de 2002 qui se situe au présent dossier à 81,0 %. La Régie juge que l'écart de 0,6 point de pourcentage constitue un niveau de fluctuation acceptable. Conséquemment, elle accepte que les hausses tarifaires soient uniformes entre les catégories de consommateurs.

14. D-2007-12, page 90 :

Ce qu'il est convenu d'appeler le « pacte social », que le législateur a enchâssé dans la Loi, est essentiellement composé de deux éléments : la mise à la disposition des consommateurs québécois d'un important volume d'électricité (165 TWh, dont le seuil a été atteint en 2005) au prix avantageux de 2,79 ¢/kWh, qu'on appelle le bloc d'électricité patrimoniale, et une contrainte tarifaire voulant que le tarif d'une catégorie de consommateurs ne puisse être modifié afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs.

L'article 52.1 reconnaît une réalité historique : les consommateurs de la catégorie « Domestique » (consommateurs domestiques) ne se voient pas facturer la totalité des coûts encourus par le

Distributeur pour les desservir.

Lorsque la Régie s'est penchée pour la première fois sur l'interprétation des dispositions de la Loi portant sur l'interfinancement, les consommateurs domestiques étaient interfinancés par les autres catégories de consommateurs. En effet, les revenus tarifaires de la catégorie « Domestique » couvraient environ 80 % des coûts de desserte. Cette situation n'avait pas substantiellement changé depuis l'adoption de cette disposition en 2000. (nos soulignés)

15. **D-2007-12**, pages 91 à 93 :

Au terme d'un débat en audience, la Régie adoptait alors une interprétation du quatrième paragraphe de l'article 52.1 de la Loi : pour évaluer « l'atténuation » de l'interfinancement, une balise – la Régie a alors choisi le niveau d'interfinancement constaté en 2002 – devait être utilisée afin de respecter l'idée du maintien de l'interfinancement énoncé par le ministre lors des modifications de la Loi. Selon cette interprétation, tout coût additionnel attribuable à la catégorie « Domestique » bénéficiait de ce niveau d'interfinancement.

Les parties, et même la Régie, dans sa décision D-2003-93, ont référé à l'intention du législateur et aux déclarations du ministre lors de l'adoption du projet de loi n 116 qui a introduit l'article 52.1 dans la Loi.

(...)

Il existe certainement une contrainte dans la Loi et une obligation pour la Régie à l'égard de l'interfinancement. L'article 52.1 de la Loi reconnaît une situation de fait : une catégorie de consommateurs bénéficie d'un interfinancement, c'est-à-dire que le coût pour la desservir est supérieur aux revenus tarifaires qu'elle génère. La contrainte veut que la Régie ne puisse modifier les tarifs de cette catégorie afin d'atténuer (de diminuer) l'interfinancement dont elle bénéficie.

Cela dit, les autres dispositions de la Loi doivent produire leurs effets. Au strict plan de l'interprétation législative, si la Loi dit que la Régie « ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs », cela signifie, a contrario, que la Régie peut le faire pour d'autres motifs. Par exemple, pour que les tarifs d'une catégorie de consommateurs reflètent les coûts des nouveaux approvisionnements, soit ceux qui se situent au-delà de l'approvisionnement patrimonial.

Ainsi, lors d'une demande visant la modification des tarifs, la seule contrainte imposée, tant au Distributeur qu'à la Régie, est de s'assurer que la modification ou l'augmentation des tarifs de la catégorie bénéficiant de l'interfinancement ait une relation causale avec l'augmentation des coûts de desserte correspondants, qui peut tenir à différentes choses : une nouvelle approche en ce qui a trait à la répartition des coûts, une croissance des coûts variables en fonction de l'accroissement du volume des services rendus à cette catégorie ou l'effet contraire, une augmentation due à la répartition des coûts fixes de desserte de cette catégorie sur un moindre volume de services ou d'électricité, etc.

La balise établie en 2003 a certainement une pertinence en ce qui a trait au suivi de l'évolution du niveau d'interfinancement et à l'exercice, par la Régie, de son pouvoir discrétionnaire d'établir des tarifs justes et raisonnables.

16. **D-2007-12**, page 94 :

Conséquemment, le Distributeur devra faire la preuve, chaque fois qu'il demande une modification des tarifs d'une catégorie de consommateurs que l'ajustement est en relation causale avec la variation des coûts de desserte de cette catégorie.

À compter de la demande tarifaire 2008, le Distributeur pourra proposer des ajustements tarifaires différenciés par catégorie de consommateurs, chacun d'eux reflétant l'évolution des coûts attribuables à la catégorie correspondante.

Lorsqu'elle fixera les tarifs du Distributeur, la Régie jugera du caractère juste et raisonnable des hausses tarifaires demandées en prenant en compte l'ensemble des articles de la Loi qui s'appliquent dans ce cas, dont celui d'interfinancement en faveur de la clientèle domestique.

17. **D-2008-24** pages 116 à 120:

(...)

Tel que souligné par certains intervenants, la Régie considère que les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées par le gouvernement ne constituent qu'un des nombreux éléments énumérés à la Loi qu'elle doit prendre en compte ou dont elle doit « tenir compte

(...)Selon la Régie, le décret n'empêche pas de procéder à une modification différenciée des tarifs de façon à donner le bon signal de prix. Il invite la Régie à ne pas le faire de façon brusque et déséquilibrée

18. **D-2016-33**, paragraphe 823 :

(...) le Distributeur devra faire la preuve, chaque fois qu'il demande une modification des tarifs d'une catégorie de consommateurs que l'ajustement est en relation causale avec la variation des coûts de desserte de cette catégorie.

19. **A-2017-01** :

[92] En ce qui concerne plus précisément le critère du respect de la vérité des coûts, le cadre juridique québécois se distingue de ce que l'on retrouve dans les autres juridictions.

[93] En effet, en vertu du quatrième alinéa de l'article 52.1 de la Loi, la Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs dans le seul but d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables aux différentes catégories de consommateurs.

[94] Dans d'autres juridictions, en l'absence d'une telle disposition, les régulateurs, lorsqu'ils fixent les tarifs, visent généralement à les faire tendre vers le coût de desserte de chacune des catégories de consommateurs³⁶. Mais comme la fixation des tarifs doit satisfaire à de multiples critères et principes, difficilement compatibles, il n'est pas rare d'observer des tarifs qui comportent un certain degré d'interfinancement.

[111] La Régie est d'avis qu'il y a lieu de tenir compte du principe de la vérité des coûts en considérant des ajustements tarifaires différenciés qui reflètent l'évolution des coûts de desserte de chaque catégorie de consommateurs. Un décret pourrait réaffirmer l'importance de ce principe dans l'établissement des tarifs.

Piste de solution 2. Considérer un décret de préoccupations afin que, lors de la fixation des tarifs d'électricité, les ajustements tarifaires propres à chaque catégorie de consommateurs soient établis de manière à refléter la vérité des coûts.

[112] Dans son rapport, Hydro-Québec souligne :

« Plus de souplesse à l'égard de l'interfinancement pourrait permettre de tenir compte des enjeux inhérents à chaque catégorie de consommateurs et d'assurer un meilleur reflet des coûts. Toute correction de l'interfinancement, même partielle, permettrait de dégager une marge de manoeuvre plus grande pour améliorer l'avantage concurrentiel des tarifs généraux et industriel ».

[113] En fonction de l'évolution observée des indices d'interfinancement, si une démarche plus significative était souhaitée, il faudrait alors envisager une modification législative permettant la mise en place d'un objectif de réduction de la fourchette des indices d'interfinancement.

[114] Pour atteindre un tel objectif, la Régie devrait déterminer chaque année, en plus des ajustements tarifaires permettant l'atteinte du revenu requis d'Hydro-Québec et respectant l'évolution des coûts de chaque catégorie de consommateurs, les ajustements tarifaires requis pour corriger graduellement le degré d'interfinancement entre les tarifs. Cependant, ces derniers ajustements ne pourraient être envisagés sans la modification du quatrième alinéa de l'article 52.1 de la Loi.

[116] Toutefois, tenant compte de l'ampleur actuelle de la fourchette des indices ainsi que de l'importance historique de l'interfinancement dans le contexte énergétique québécois, la Régie ne considère pas que son abolition complète soit souhaitable ou envisageable dans un horizon prévisible.

(nos soulignés)