

Montréal, le 14 mai 2015

Par courriel

À :

François G. Hébert, Direction Affaires règlementaires et tarifaires, HQD
Véronique Dubois, secrétaire de la Régie de l'Énergie

Objet : Structure du tarif D : proposition
Suivi de la séance de travail relative à la stratégie tarifaire du 30 avril 2015
(Décisions D-2014-037, D-2015-018)

Monsieur
Madame,

Pour faire suite à la correspondance du Distributeur du 5 mai dernier, nous soumettons une proposition de scénario pour le tarif D ainsi que sa justification. Comme vous le constaterez, deux variantes du scénario de base sont présentées aux fins d'analyse de sensibilité.

D'emblée, et compte tenu du décret 841-2014, UC souhaite que la stratégie tarifaire qui sera développée soit d'abord redistributive c'est-à-dire qu'elle contribue à soulager la facture d'électricité des ménages à revenu modeste. La redistribution est gage d'équité et de justice sociales.

En ce qui concerne toutefois l'impact du signal de prix sur la consommation d'énergie, UC se demande ce que les intervenants¹ espèrent encore puisque 10 ans d'application d'une stratégie visant à augmenter le prix des kWh « sur lesquels les clients peuvent agir » n'ont eu aucun impact sur la consommation d'électricité. Les ménages à revenu modeste, plus sensibles aux variations de prix, ont probablement déjà réduit au strict minimum leur consommation d'électricité et toute hausse additionnelle résultant strictement de la mise en œuvre d'une stratégie tarifaire ne ferait qu'exaspérer une situation déjà insoutenable.

UC soupçonne d'ailleurs une relation de causalité entre la stratégie adoptée de hausser davantage le prix de la 2^e tranche en énergie que le prix de la 1^{re} tranche depuis 2005 et le fait que les ménages à revenu modeste peinent de plus en plus à payer leurs factures d'électricité. Entre 2005 et 2014, l'inflation a été de 15,5 %. Sur la même période, le prix de la 2^e tranche (la facture de chauffage) est passé de 6,24 ¢/kWh à 8,60 ¢/kWh pour une progression de 38 %.

¹ Gouvernement, Régie de l'énergie, Hydro-Québec ou autres groupes d'intérêts

La force d'un réseau

Nos membres associatifs

ACEF APPALACHES – BEAUCE – ETCHÉMINS
ACEF DE L'EST DE MONTRÉAL
ACEF DE L'ÎLE-JÉSUS
ACEF DU GRAND-PORTAGE
ACEF DU NORD DE MONTRÉAL
ACEF ESTRIE
ACEF LANAUDIÈRE
ACEF MONTÉRÉGIE-EST
ACEF RIVE-SUD DE QUÉBEC
ACQC

6226, rue Saint-Hubert, Montréal (Québec) Canada H2S 2M2

T : 514 521 6820 | Sans frais : 1 888 521 6820 | F : 514 521 0736

info@uniondesconsommateurs.ca | www.uniondesconsommateurs.ca

L'application de cette stratégie n'est peut-être pas étrangère au record constaté quant à la valeur des comptes en souffrance et au nombre d'ententes de paiement réalisées en 2014.

Proposition

UC soumet une proposition qui contraste délibérément avec la proposition plus que traditionnelle du Distributeur de geler la redevance et hausser deux fois plus le prix de la deuxième tranche en énergie que le prix de la 1^{re} tranche.

Sans outils de calibrage et d'analyse d'impacts, UC a tenté au mieux de déterminer les prix des composantes tarifaires tout en prenant soin d'indiquer au Distributeur quels prix devraient être ajustés pour générer les revenus requis.

À la connaissance d'UC, le calibrage d'un tarif est une opération qui allie l'art et la science et nécessite de multiples itérations. Conséquemment, une seule et unique rétroaction présentée lors d'une rencontre ultérieure ne rendra pas nécessairement justice aux propositions que soumettront les intervenants. Un heureux résultat pourrait n'être que le fruit du hasard tandis que des propositions potentiellement intéressantes, qui mériteraient quelques peaufinages et raffinement, pourraient être écartées d'emblée. Il est dommage que les intervenants n'aient pas eu accès, comme UC l'a recommandé à la Régie dans le dossier R-3905-2014², à des outils permettant de tester sommairement leurs propositions avant de les remettre au Distributeur. C'est d'ailleurs ce qu'a fait Gaz Métro lorsqu'elle a spontanément et courtoisement fourni aux intervenants un simulateur de méthodes de répartition de coûts sur chiffrier Excel dans le cadre des rencontres techniques associées à la demande R-3867-2013.

UC indique finalement que la proposition qu'elle soumet a comme point de départ les tarifs d'avril 2015. Ces prix ne sont pas des projections pour 2016 avec hausse de 2 %. En outre, et d'évidence même, la mise en œuvre de la proposition se ferait graduellement sur de nombreuses années.

1) Redevance

Dans sa présentation du 30 avril dernier, le Distributeur indique en page 35 que la redevance couvre 60 % des coûts de SALC, de mesurage et de réseau de taille minimale. Compte tenu de la redevance de 40,64 ¢/jour (148 \$ par année), on peut estimer les frais fixes SALC, de mesurage et de réseau de taille minimale à 247 \$. L'écart de quelque 100 \$ entre les revenus de redevance et le coût réel est récupéré essentiellement dans le prix de la deuxième tranche en énergie.

UC propose de faire supporter à l'ensemble des clients leurs coûts réels de distribution. Cela permettrait entre autres de faire supporter aux clients qui consomment peu ou pas d'électricité

² http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPrj/R-3905-2014-C-UC-0026-Audi-Argu-2014_12_17.pdf, page 15.

pendant plusieurs mois (par exemple ceux qui ont une résidence secondaire au Québec ou passent l'hiver à l'extérieur du pays) l'ensemble des coûts réels de distribution. À titre indicatif, si 200 000 résidences secondaires étaient branchées au réseau du Distributeur et consommaient peu ou pas pendant de nombreux mois, elles bénéficieraient collectivement d'un intrafinancement de plusieurs millions de dollars qui serait assumé par l'ensemble des clients, dont les ménages à revenu modeste. UC souhaiterait rétablir la situation particulièrement parce que les propriétaires de résidence secondaire ou les clients qui passent l'hiver à l'extérieur du pays sont vraisemblablement mieux nantis que la moyenne des Québécois.

Une redevance à 67,7 ¢/jour ou 20,31 \$ par mois est comparable à la redevance appliquée par plusieurs compagnies d'électricité.

2) Première tranche : usage de base ou besoins essentiels

Comme il a été précisé lors de la rencontre technique du 30 avril, le volume de consommation associé à la première tranche (soit 1 800 kWh par période de 60 jours) est déduit. Il s'agit grosso modo de la consommation estivale des clients aux tarifs domestiques divisée par le nombre de clients. Selon la présentation du Distributeur du 30 avril, pages 5 à 9, les usages de base comprennent entre autres, un second réfrigérateur, un congélateur, un climatiseur.

On peut s'interroger sur le volume associé à cette première tranche. Doit-on en effet accorder un prix plus bas pour des kWh qui serviront des usages non essentiels comme le second réfrigérateur?

UC a estimé, au Tableau 1 et de façon illustrative, ce que pourrait être une consommation moyenne essentielle ou incompressible d'électricité. Pour ce faire, elle s'est inspirée de ce qui se fait dans le domaine de la tarification de l'eau, c'est-à-dire l'estimation des litres d'eau nécessaires pour satisfaire aux besoins de base (hydratation, préparation d'aliments, hygiène personnelle) afin de déterminer un volume de consommation à tarifier à un prix inférieur pour protéger les ménages à revenu modeste. Pour la consommation d'électricité, en identifiant des usages essentiels, en limitant le nombre d'appareils ou la fréquence d'utilisation, il appert qu'une consommation de base quotidienne pourrait être de 13 kWh durant les 8 mois d'été et de 21 kWh durant les 4 mois d'hiver.³

³ La question de l'énergie nécessaire pour de l'équipement médical devrait être traitée séparément.

Tableau 1
Illustration du calcul des besoins essentiels

		Nombre	W	KWh par année	Heures par jour		Été	Hiver	
							60 jours		
Éclairage	2 ampoules de 60 W 4 heures par jour été 5 heures par jour hiver	2	60	-	3	5	22	36	
Réfrigérateur	14 à 18 pi ³ et 11 à 15 ans d'âge Consommation plus importante en été	1	-	718	-	-	132	96	
Laveuse	3 brassées /semaine Lavage et rinçage à l'eau froide	156	-	39	-	-	7	7	
Sècheuse	Utilisation en hiver (3 brassées/semaine)	52	-	114	-	-	-	57	
Télévision	Moins de 36 pouces 4 heures par jour	-	79	-	4	4	19	19	
Cuisinière	0,75 h/jour hiver, 0,5 h/jour été Cuisinière de 3 000 W	-	-	-	-	-	90	135	
Eau chaude	2 personnes (consommation plus importante en hiver)	-	-	4 022	-	-	536	938	
							<i>Total</i>	805	1 288
							<i>Par jour</i>	13	21

De façon évidente, l'identification de cette consommation comporte un jugement de valeur (est-ce que l'utilisation d'une télévision est essentielle ou combien de bains ou douches une personne doit-elle prendre par semaine... plus ou moins que dans un CHSLD?) et devrait être débattue. Toutefois, en comparant le seuil de 13 kWh avec une consommation réelle⁴, on constate que l'estimation est vraisemblable : en effet, selon l'extrait de facture présenté à la Figure 1, du 8 juillet au 30 août 2014, la consommation moyenne de ce ménage a été de 10 kWh/jour.

Figure 1
Exemple d'une consommation estivale

Consommations antérieures					
Du	Au	Jours	kWh	Moyenne kWh / j	Montant (taxes comprises)
2013-11-01	2014-01-07	68	3 380 E	50	278,52 \$
2014-01-08	2014-03-13	65	3 860 E	59	322,53 \$
2014-03-14	2014-05-07	55	2 030 E	37	165,79 \$
2014-05-08	2014-07-07	61	2 020 E	33	163,74 \$
2014-07-08	2014-08-30	54	520 R	10	58,54 \$
2014-08-31	2014-10-30	61	742 R	12	76,03 \$
Total		364	12 552	34	1 065,15 \$
2014-10-31	2015-01-05	67	2 746 R	41	229,93 \$

⁴ Consommation pour un ménage de 2 personnes à Montréal, quelques heures de climatisation sur la période, réfrigérateur de dix ans d'âge, chauffe-eau électrique, lave-vaisselle, téléviseur 19 pouces, séchage sur corde à linge,.....

Dans le scénario de base proposé au Tableau 2, la consommation dite « essentielle » constitue une 1^{re} tranche d'énergie à un prix très bas qui reflète son caractère incompressible et s'applique aux 10 premiers kWh consommés par jour en été et aux 20 premiers kWh consommés par jour en hiver. Ce prix très bas compenserait la hausse du prix de la redevance pour les ménages à revenu modeste qui n'ont pas de second réfrigérateur, de congélateur ou de grande maison à climatiser.

Dans la variante 2 du scénario de base, la première tranche concerne les 15 et 25 premiers kWh consommés respectivement en été et en hiver, à des prix légèrement supérieurs au scénario de base.

3) 2^e tranche

Le volume associé à la deuxième tranche en énergie, qui s'appliquerait à des usages comme la climatisation été ou encore du chauffage des locaux en hiver pour de petits consommateurs, doit être fixé à un niveau globalement significatif. Il est proposé que la deuxième tranche s'applique jusqu'à 40 kWh consommés par jour en été et jusqu'à 80 kWh consommés par jour en hiver.

Dans la variante 1 du scénario de base, la deuxième tranche s'applique jusqu'à 30 kWh consommés par jour en été et jusqu'à 60 kWh consommés par jour en hiver.

Tableau 2
Scénario proposé avec variantes

	Scénario de base			Variante 1			Variante 2		
	€/jour	kWh / 60 jours	€/kWh	€/jour	kWh / 60 jours	€/kWh	€/jour	kWh / 60 jours	€/kWh
Redevance	67,7			67,7			67,7		
1 ^{er} tranche		été : jusqu'à 600 hiver : jusqu'à 1 200	2,00 3,25		été : jusqu'à 600 hiver : jusqu'à 1 200	2,00 3,25		été : jusqu'à 900 hiver : jusqu'à 1 500	2,75 4,00
2 ^e tranche		été : jusqu'à 2 400 hiver : jusqu'à 4 800	4,50 6,75		été : jusqu'à 1 800 hiver : jusqu'à 3 600	4,00 6,25		été : jusqu'à 2 400 hiver : jusqu'à 4 800	5,90 6,75
3 ^e tranche ⁽¹⁾		été : au-delà de 2 400 hiver : au-delà de 4 800	8,60 9,80		été : au-delà de 1 800 hiver : au-delà de 3 600	7,90 9,30		été : au-delà de 2 400 hiver : au-delà de 4 800	7,00 9,75

(1) Les calibrages nécessaires pour générer les revenus requis devraient se faire sur les prix de la 3^e tranche

Cadre d'analyse

Compte tenu de la difficulté qu'ont les ménages à payer leurs factures d'électricité, UC soumet que les analyses d'impacts de la prochaine stratégie tarifaire sur la clientèle à revenu modeste doivent impérativement déborder du cadre habituel d'analyse du Distributeur et adopter une approche prospective.

1) Ménages à revenu modeste

Dans ses analyses présentées le 30 avril 2015, le Distributeur a utilisé les seuils de faible revenu fournis par Statistique Canada pour illustrer l'impact de ses propositions sur les ménages à faible revenu. UC rappelle qu'elle a dénoncé l'utilisation de ces barèmes dans le cadre des audiences du dernier dossier tarifaire du Distributeur entre autres en déposant en argumentaire la mise en garde publiée par Statistique Canada sur le sujet qui se conclut ainsi :

Faute d'un consensus social, sanctionné par l'appareil politique, sur les personnes qu'il y aurait lieu d'appeler « pauvres », certains groupes et individus utilisent les seuils de faible revenu de Statistique Canada comme une définition de facto de la pauvreté. Nous n'avons rien à redire tant et aussi longtemps que cela représente leur propre opinion de la façon dont la pauvreté devrait être définie au Canada : tout le monde a droit à ses idées. Mais cela ne représente certainement pas le point de vue de Statistique Canada sur la façon dont il conviendrait de définir la pauvreté.⁵

Dans ce contexte et compte tenu jusqu'à présent de l'absence d'une mesure alternative de ce qu'est un ménage à revenu modeste, UC demande que les analyses fournies par le Distributeur soient également réalisées

sur les factures des quelque 288 409 ménages qui ont conclu une entente de paiement avec le Distributeur en 2014, tout niveau de revenu confondu, et
sur les 99 722 ménages dits MFR qui ont conclu une entente de paiement avec le Distributeur en 2014.⁶

UC soumet que ces cas reflètent concrètement une large frange de la clientèle qui peine à payer ses factures d'électricité et qu'une analyse d'impacts tarifaires sur ces clients ne pourrait qu'enrichir la réflexion. UC souhaite également que ces analyses soient réalisées sur l'ensemble des propositions qui seront présentées par les intervenants ainsi que sur les propositions présentées par le Distributeur à la réunion du 29 avril 2015.

2) Scénario d'hiver extrême

Les ménages à revenu modeste gèrent de façon très serrée leur budget et ont peu de marge de manœuvre pour affronter les imprévus. Des hivers froids comme ceux que le Québec vient de vivre en 2014 et 2015 peuvent déséquilibrer rapidement un budget et entraîner des clients dans un cycle d'impayés et d'ententes de paiement. Compte tenu de ce risque, UC souhaite que des analyses et études d'impacts sur les catégories de clients soient également réalisées pour une année de froids extrêmes et fournies aux intervenants sans qu'elles soient nécessairement présentées lors de la prochaine rencontre.

⁵ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/282/DocPri/R-3905-2014-C-UC-0026-Audi-Argu-2014_12_17.pdf, voir annexe page 26 et suivantes.

⁶ http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/rapport-developpement-durable/rdd_2014.pdf, page 55.

3) Impacts de la mise en œuvre des recommandations du rapport Godbout

Finalement, UC souhaite que les analyses d'impacts réalisés par le Distributeur comportent une analyse distincte, après taxes fédérale et provinciale, qui tiendra compte des recommandations du rapport Godbout, soit

— augmenter de 0,8 cent le kilowattheure du coût du bloc patrimonial, ce qui correspond à une hausse d'un cent le kilowattheure en moyenne des tarifs de l'ensemble de la clientèle, à l'exception du tarif industriel grande puissance (tarif « L »);

— imposer une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kilowattheures par jour.⁷

UC demeure à la disposition du Distributeur si des précisions sont nécessaires avant de procéder aux analyses nécessaires.

Marc-Olivier Moisan-Plante
Viviane de Tilly
Analystes internes

⁷ Rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Volume 1, page 159.