

# AVIS SUR LES MESURES SUSCEPTIBLES D'AMÉLIORER LES PRATIQUES TARIFAIRES DANS LE DOMAINE DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ NATUREL

Mémoire présenté à la  
Régie de l'énergie par



préparé par

Viviane de Tilly

18 janvier 2017



## Table des matières

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>3</b>
<b>UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU</b> .....	<b>5</b>
<b>1 INTRODUCTION</b> .....	<b>7</b>
<b>2 STRUCTURES ET OPTIONS TARIFAIRES</b> .....	<b>9</b>
2.1 INTERFINANCEMENT.....	11
2.1.1 <i>Nécessité de maintenir la facture d'électricité à son plus bas</i> .....	13
2.1.2 <i>Composantes généralement occultées du calcul de l'interfinancement</i> .....	24
2.1.3 <i>Correction de l'interfinancement : démarche proposée par les experts</i> .....	27
2.2 STRUCTURES TARIFAIRES .....	31
2.2.1 <i>Tarifification dynamique</i> .....	31
2.2.2 <i>Correction de l'intrafinancement</i> .....	36
2.3 INDUSTRIES AUX BESOINS PARTICULIERS .....	39
<b>3 COMPÉTITIVITÉ MONDIALE DES PRIX PAYÉS PAR LES CLIENTS INDUSTRIELS</b> .....	<b>41</b>
3.1 TARIFS D'ÉLECTRICITÉ ET INVESTISSEMENTS.....	41
3.2 ANALYSE D'UNE PISTE PROPOSÉE : ALLOCATION DES COÛTS SUR UNE BASE MARGINALE .....	45
<b>4 INTÉGRATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET LEUR INCIDENCE SUR LE PARTAGE DES COÛTS ET SUR LES TARIFS</b> .....	<b>49</b>
4.1 ÉTAT DE LA SITUATION .....	49
4.2 MOBILITÉ ÉLECTRIQUE .....	50
<b>5 OUVERTURE DES MARCHÉS DE DÉTAIL</b> .....	<b>52</b>
<b>ANNEXE 1 : À PROPOS DE LA PAUVRETÉ ET DU FAIBLE REVENU</b> .....	<b>59</b>
<b>ANNEXE 2 : COÛT ÉVITÉ PAR USAGE – CLIENTS AU TARIF D</b> .....	<b>63</b>
<b>ANNEXE 3 : EXTRAIT DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT 1993 D'HYDRO-QUÉBEC</b> .....	<b>65</b>

### Liste des tableaux

TABLEAU 1 AJUSTEMENT TARIFAIRE DIFFÉRENCIÉ ET INDICES D'INTERFINANCEMENT .....	13
TABLEAU 2 PART DE REVENU FAMILIAL CONSACRÉE À LA DÉPENSE EN ÉNERGIE (EXCLUANT ESSENCE).....	17
TABLEAU 3 BESOINS EN ÉNERGIE.....	26
TABLEAU 4 STRUCTURE DU TARIF RÉSO+ (1 <sup>ER</sup> AVRIL 2009).....	34
TABLEAU 5 FACTEURS POUVANT INFLUENCER LES INVESTISSEMENTS MONDIAUX.....	44
TABLEAU 6 BILAN EN ÉNERGIE DU DISTRIBUTEUR.....	47
TABLEAU 7 PROPORTION DES MÉNAGES QUI DISPOSENT DE VÉHICULES SELON LE QUARTILE DE REVENU.....	51

**Liste des figures**

FIGURE 1	INDICE D'INTERFINANCEMENT PRÉVU SELON LA HAUSSE TARIFAIRE DEMANDÉE (2006-2017)	14
FIGURE 2	NOMBRE D'ENTENTES DE PAIEMENT .....	15
FIGURE 3	NOMBRE ANNUEL D'INTERRUPTIONS DE SERVICE .....	15
FIGURE 4	DÉPENSES MOYENNES EN ÉLECTRICITÉ DES MÉNAGES QUÉBÉCOIS EN COMPARAISON AVEC CELLES POUR L'ALCOOL ET LE TABAC, 2012 .....	19
FIGURE 5	ÉCART DES MONTANTS FACTURÉS ENTRE LE TARIF RÉSO+ ET LE TARIF D CLIENTS PARTICIPANTS – TARIF RÉSO+ .....	35
FIGURE 6	ÉTAT DE LA DÉRÈGLEMENTATION DU MARCHÉ DÉTAIL AUX ÉTATS-UNIS. ....	54
FIGURE 7	PRIX MOYEN PONDÉRÉ RÉEL AU DÉTAIL (\$2015) — RÉSIDENTIEL (1990 — 2015) .....	55
FIGURE 8	PRIX MOYEN PONDÉRÉ RÉEL AU DÉTAIL (\$2015) — COMMERCIAL (1990 — 2015) .....	55
FIGURE 9	PRIX MOYEN PONDÉRÉ RÉEL AU DÉTAIL (\$2015) — INDUSTRIEL .....	55

## **Union des consommateurs, la force d'un réseau**

---

Union des consommateurs (UC) est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

UC agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis 50 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à revenu modeste. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.



## 1 Introduction

---

Le 10 juin 2016, le gouvernement demandait à la Régie, en vertu de l'article 42 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ), un avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel<sup>1</sup> (l'avis).

Le 30 août 2016, UC informait la Régie de son intention d'intervenir dans ce dossier et plus spécifiquement sur les thèmes associés à l'électricité soit :

- Structures et options tarifaires (interfinancement, ménages à faible revenu, industries aux besoins particuliers)
- Compétitivité mondiale des prix payés par les clients industriels
- Intégration des nouvelles technologies et leur incidence sur le partage des coûts et sur les tarifs (autoproduction, mobilité électrique, compteurs intelligents, ouverture des marchés de détail).

Avec les tarifs en vigueur et l'importance de la facture d'électricité dans le budget des ménages les plus pauvres, la précarité énergétique est aujourd'hui indéniable. Sans surprise, la position principale d'UC présentée dans le présent mémoire est d'inviter la Régie à recommander au gouvernement le maintien de l'interfinancement en faveur des clients résidentiels. Toute recommandation qui s'écarterait de ce statu quo devrait être accompagnée d'une étude d'impact rigoureuse sur la facture des ménages les moins bien nantis, l'identification de ces derniers reposant sur une définition reconnue à tout le moins par les intervenants qui les représentent. Des mesures visant à mitiger ses impacts, sans lesquelles la précarité énergétique ne pourrait qu'être exacerbée, devraient également être exigées.

Par souci d'efficacité, UC a utilisé dans ce mémoire des extraits de ses positions présentées lors de commissions ou encore dans des preuves déposées dans le cadre de dossiers règlementaires.

En outre, bien que l'avis demandé par le gouvernement à la Régie concerne tant Hydro-Québec Distribution que Gaz Métro, le mémoire d'UC traite exclusivement d'Hydro-Québec Distribution (le Distributeur).

---

<sup>1</sup> [EN LIGNE] [http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/374/DocPrj/R-3972-2016-B-0001-Demande-Dem-2016\\_06\\_14.pdf](http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/374/DocPrj/R-3972-2016-B-0001-Demande-Dem-2016_06_14.pdf) (consulté le 15 décembre 2016).





---

## 2 Structures et options tarifaires

---

Dans le cadre des travaux relatifs à la révision des structures tarifaires et réalisés à la demande de la Régie<sup>2</sup>, UC a énoncé ses positions relatives aux tarifs domestiques<sup>3</sup>. UC ne reprendra pas ici l'ensemble de sa preuve. Elle souhaite néanmoins réitérer ses principales conclusions et mises en garde dans le cadre des travaux entourant l'avis afin qu'ultimement le gouvernement soit informé des lacunes au sein des réflexions actuelles sur la pauvreté ou des impacts potentiellement délétères de stratégies qui auraient pour conséquences d'augmenter les factures d'électricité des plus pauvres.

Après avoir présenté la longue liste des principes de Bonbright<sup>4</sup> sur lesquels s'appuie généralement une démarche de fixation des tarifs et qui sont souvent en contradiction les uns avec les autres, UC rappelait que l'auteur portait lui-même un regard critique sur cette longue liste :

*Lists of this nature are useful in reminding the rate maker of considerations that might otherwise escape his attention, and also useful in suggesting one important reason why problems of practical rate design do not readily yield to « scientific » principles of optimum pricing. But they are unqualified to serve as a base on which to build these principles because of their ambiguities (how, for example, does one define « undue discrimination »?), their overlapping character, and their failure to offer any rules of priority in the event of conflict. For such a base, we must start with a simpler and more fundamental classification of rate-making objective<sup>5</sup>.*

Bonbright proposait alors trois critères fondamentaux : un rendement juste pour les compagnies privées, des revenus requis répartis équitablement (*fairly*) entre les clients et des tarifs conçus pour décourager le gaspillage tout en favorisant les usages économiquement justifiés d'un point de vue des coûts et bénéfiques.<sup>6</sup> Bonbright ajoutait :

*Professor Donald H. Wallace added a fourth possible objective: that of benefiting specific classes of customers, such as customers of substandard income or a submerged industry.<sup>7</sup> (notre souligné)*

---

<sup>2</sup> D-2012-034, D-2013-037 et D-2014-037.

<sup>3</sup> R-3933-2015, C-UC-0009.

<sup>4</sup> **BONBRIGHT, James C., A. DANIELSEN D. R. KAMERSCHEN.** *Principles of Public Utility Rates*, Public Utilities Reports, 2<sup>e</sup> éd., 1988, cité dans R-3644–2007, HQD-12, document 3, page 6.

<sup>5</sup> *Ibid.*, page 291.

<sup>6</sup> *Ibid.*, page 292.

<sup>7</sup> *Ibid.*, page 292, note de bas de page 4.

Le mémoire d'UC se concentrait donc sur la notion d'équité et de signal de prix du point de vue des ménages pauvres. UC recommandait qu'une perspective d'équité sociale, souvent mise de l'avant dans d'autres juridictions, par exemple au Japon ou en Italie, soit favorisée par la Régie dans la détermination d'une stratégie tarifaire.

*En conclusion, afin d'enrichir la réflexion du Distributeur et des intervenants sur les critères qui permettent de jeter un regard objectif sur des propositions de stratégie tarifaire au domestique, UC recommande à la Régie d'ordonner la poursuite des travaux de mise à jour de la stratégie tarifaire afin que les notions d'équité sociale et de redistribution, dans le contexte spécifique qui prévaut au Québec, soient documentées et intégrées à la réflexion. UC recommande également à la Régie d'utiliser la latitude que le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 32 de la LRE lui donne pour énoncer dès maintenant que l'équité, dans son sens redistributif, fait partie des principes généraux qu'elle utilise dans la détermination des tarifs qu'elle fixe.<sup>8</sup>*

En revanche, UC mettait en relief l'absence de mesure reconnue de la précarité énergétique qui permettrait d'apprécier l'impact réel d'une stratégie tarifaire sur les ménages à faible revenu.

*En conclusion, afin d'évaluer l'impact d'une stratégie tarifaire sur les ménages pauvres, il est essentiel d'identifier les ménages sont concernés. Toute analyse qui se limiterait à un seuil quelconque de revenus est réductrice, inutile, et voire délétère puisque pourraient passer sous le radar des impacts tarifaires indus pour de nombreux ménages pauvres. UC recommande à la Régie de poursuivre les travaux de mise à jour de la stratégie tarifaire lorsque la définition et la mesure d'un ménage pauvre seront adéquates et acceptables.<sup>9</sup>*

UC rappelle que l'utilisation des seuils de faible revenu fournis par Statistique Canada est une mesure insuffisante et discutable de la pauvreté. Statistique Canada a déjà émis une mise en garde très claire concernant les données qu'elle publie.<sup>10</sup>

UC présentait également dans son mémoire une revue de la littérature sur l'impact du signal de prix sur la consommation d'électricité.

*En conclusion, afin d'enrichir la réflexion du Distributeur et des intervenants sur une structure tarifaire qui tiendrait compte des capacités limitées des ménages pauvres à réagir au signal de prix, UC recommande à la Régie de poursuivre les travaux de mise à jour de la stratégie tarifaire lorsque le Distributeur sera en mesure de qualifier et quantifier l'élasticité prix pour l'électricité des ménages pauvres.<sup>11</sup>*

---

<sup>8</sup> R-3933-2015, C-UC-0009, page 16.

<sup>9</sup> *Ibid.*, page 18.

<sup>10</sup> Voir Annexe 1.

<sup>11</sup> *Ibid.*, page 24.

La poursuite des travaux sur l'élasticité prix de la demande d'électricité des ménages pauvres est nécessaire, particulièrement lorsque les experts de la Régie concluent sur l'absence de signal de prix pour les consommateurs.

*Ainsi, sur le long terme, aucune éducation des consommateurs d'électricité québécois n'est réalisée à travers les tarifs.<sup>12</sup>*

Finalement, UC recommandait à la Régie de poursuivre une réflexion sur une consommation essentielle d'électricité afin qu'elle serve d'intrant à la détermination de la structure des tarifs d'électricité.

*En conclusion, afin d'enrichir la réflexion du Distributeur et des intervenants sur une structure tarifaire qui supposerait l'existence d'une consommation d'électricité essentielle, UC recommande à la Régie de poursuivre les travaux de mise à jour de la stratégie tarifaire lorsque la définition et la mesure d'une consommation d'électricité essentielle seront acceptables afin que ces éléments servent d'intrants dans l'exercice de conception tarifaire.<sup>13</sup>*

Dans le cadre du présent dossier, **UC juge essentiel que l'avis que la Régie formulera au gouvernement soit accompagné d'une étude d'impact rigoureuse de ses recommandations sur la facture des ménages les moins bien nantis, l'identification de ces derniers reposant sur une définition pertinente, à jour et reconnue.**

## 2.1 Interfinancement

UC invoque d'emblée, concernant l'interfinancement, qu'il ne revient pas à un organisme réglementaire de décider s'il doit y avoir ou non interfinancement entre les classes tarifaires, ni de son ampleur, ni de qui en bénéficiera. L'organisme réglementaire doit prendre acte d'un choix de société exprimé par le gouvernement, tout comme l'organisme réglementaire prend acte des décrets ou lois du gouvernement qui balisent ultimement ses décisions. Cela est d'autant plus vrai que l'interfinancement et la réglementation économique sont antinomiques, constat partagé par les experts de la Régie.

*Cette protection de l'interfinancement s'oppose ainsi à l'application de deux principes tarifaires reconnus, soit l'équité entre les catégories de consommateurs et le reflet des coûts.<sup>14</sup>*

---

<sup>12</sup> A-0008, page 27.

<sup>13</sup> *Ibid.*, page 28.

<sup>14</sup> *Ibid.* page 14.

Selon UC, demander à un organisme réglementaire son avis sur l'interfinancement revient tout simplement à ouvrir toutes grandes les portes de la bergerie.

En outre, lorsque la Régie, organisme de régulation économique, ses experts sur le sujet (dont l'un a maintes fois pris position pour abolir l'interfinancement<sup>15</sup>), le Distributeur et les représentants des clients aux tarifs commerciaux et industriels font ou feront front commun, assistés par toute la puissance des lobbyistes qui s'activent en parallèle dans les couloirs de l'Assemblée nationale, pour atténuer voire abolir l'interfinancement, comment envisager sérieusement un contrepoids équitable pour protéger les clients résidentiels? Cette question se pose particulièrement alors que deux des trois intervenants qui représentent les intérêts des clients résidentiels ont renoncé à déposer un mémoire dans le présent dossier compte tenu d'un manque de ressources ou d'un échéancier trop contraignant.<sup>16</sup>

Dans le cadre des travaux menés en 2013 par de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, des séances de consultation publique ont eu lieu dans 16 villes réparties dans 15 régions du Québec, 460 mémoires de toutes provenances ont été produits et au total, plus de 800 personnes et organisations se sont exprimées par l'un ou l'autre des moyens mis à leur disposition consacrant environ 25 000 heures à préparer et à soumettre leurs avis, analyses et propositions<sup>17</sup>. Concernant l'interfinancement, le rapport de la Commission indiquait

*Par ailleurs, la Commission a entendu une vingtaine d'avis favorables à une plus grande progressivité à l'intérieur de chaque classe tarifaire afin d'inciter l'ensemble des consommateurs à une plus grande efficacité énergétique. La Commission considère que tout changement à l'interfinancement et à la progressivité des tarifs exige un débat portant spécifiquement sur ces enjeux.*<sup>18</sup>

La Commission, malgré ses moyens impressionnants, considérait donc qu'un débat devait avoir lieu sur la question de l'interfinancement. Or, le gouvernement a remis, par sa demande d'avis, la question de l'interfinancement entre les mains de la Régie en lui recommandant que ses travaux se fassent rapidement et au meilleur coût possible. UC déplore le traitement expéditif réservé à un enjeu de société aussi fondamental.

<sup>15</sup> Voir par exemple **PINEAU PIERRE-OLIVIER**, *L'électricité au Québec : Faire entrer le secteur dans le 21<sup>e</sup> siècle*, Rapport soumis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, 21 octobre 2014,

[EN LIGNE]

[http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/fileadmin/user\\_upload/etudes/electricite\\_au\\_quebec.pdf](http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/etudes/electricite_au_quebec.pdf) (consulté le 12 janvier 2017).

<sup>16</sup> C-ACEFQ-0002 et C-OC-0002.

<sup>17</sup> **COMMISSION SUR LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES DU QUÉBEC**, *Maîtriser notre avenir énergétique*, février 2014, page 7

[EN LIGNE] <https://www.mern.gouv.qc.ca/energie/politique/pdf/Rapport-consultation-energie.pdf> (consulté le 15 décembre 2016).

<sup>18</sup> *Ibid.*, page 188.

UC invite respectueusement la Régie à faire preuve, dans son avis au gouvernement, de la même réserve voire humilité que la Commission sur les enjeux énergétiques a démontrée et à refuser d'être, pour l'intérêt public, à l'origine d'une rupture historique du Pacte social entre le gouvernement, Hydro-Québec et les consommateurs.

### 2.1.1 NÉCESSITÉ DE MAINTENIR LA FACTURE D'ÉLECTRICITÉ À SON PLUS BAS<sup>19</sup>

Comme l'indique le Tableau 1, l'interfinancement dont bénéficient les clients des tarifs domestiques du Distributeur<sup>20</sup> serait de l'ordre de 84 % en 2017 si la Régie acceptait comme telle la dernière requête tarifaire qui lui a été soumise dans le cadre du dossier R-3980-2016.

**Tableau 1**  
**Ajustement tarifaire différencié et indices d'interfinancement<sup>21</sup>**

Catégories de consommateurs	Reflète du patrimonial et du rééquilibrage des tarifs généraux	
	Ajustement tarifaire	Interfinancement
Domestiques Généraux	1,6%	83,9 <sup>(2)</sup>
G	1,6%	119,4
M	1,5%	131,2
LG	2,2% <sup>(1)</sup>	108,7
Sous-total - Généraux	1,6%	125,0
Total	1,6%	98,3
Grands industriels	1,1%	113,9

<sup>1</sup> Incluant une hausse des prix de 1,6 % et des revenus de 3 M\$ associés au mécanisme de fixation de la PFM.

<sup>2</sup> L'indice d'interfinancement des tarifs domestiques qui exclut les coûts et les revenus des clients des réseaux autonomes est de 85,4.

Comme la Figure 1 le démontre, l'interfinancement dont bénéficiaient historiquement les clients aux tarifs domestiques n'a cessé de se détériorer depuis les 10 dernières années. Selon

<sup>19</sup> Cette section est en partie tirée de : **UNION DES CONSOMMATEURS**, *Pour une politique énergétique au service des ménages québécois*, Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 106, Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives, août 2016,

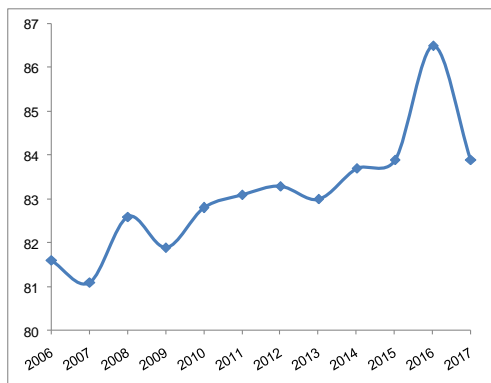
**[EN LIGNE]** [http://uniondesconsommateurs.ca/docu/UC-ProjetLoi106-19\\_aout\\_2016VF\\_PV.pdf](http://uniondesconsommateurs.ca/docu/UC-ProjetLoi106-19_aout_2016VF_PV.pdf).

<sup>20</sup> Admissibles aux clients résidentiels et aux exploitations agricoles.

<sup>21</sup> R-3980-2016, HQD-14, document 2, page 8.

l'estimation d'UC réalisée en 2015, la détérioration de l'interfinancement au détriment de la clientèle domestique lui a coûté près de 1,3 milliard \$ depuis 10 ans.<sup>22</sup>

**Figure 1**  
**Indice d'interfinancement prévu selon la hausse tarifaire demandée (2006-2017)<sup>23</sup>**



Une correction de l'interfinancement des tarifs d'électricité, qui pourrait avoir pour conséquence de hausser les factures d'électricité des clients résidentiels de près de 15 %, ne peut se faire sans une réflexion sérieuse sur la précarité énergétique. Rappelons que la précarité énergétique décrit la situation d'une personne qui

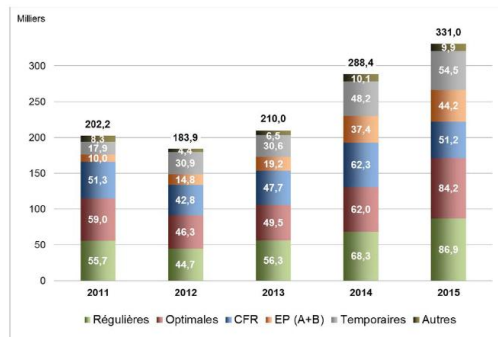
- ne peut satisfaire ses besoins énergétiques faute de ressources
- se prive d'autres produits ou services essentiels pour payer ses factures d'énergie ou
- qui n'arrive pas à payer ses factures énergétiques.

Dans sa lettre à la Régie, le gouvernement précise que l'avis qu'elle formulera « devra notamment prendre en compte le fait que, depuis quelques années, des indicateurs du Distributeur montrent une détérioration notable des comptes à recevoir auprès des ménages québécois ainsi que du nombre d'ententes de paiement pour les clients à faible revenu ». Or, aucun des experts retenus par la Régie n'aborde sérieusement cet enjeu actuel. Pourtant, les indices témoignent d'une situation critique. Depuis 2011, et comme la Figure 2 le démontre, le nombre d'ententes de paiement conclues entre le Distributeur et ses clients résidentiels est passé de 202 200 à 331 000 pour un bond fulgurant de près de 30 %. Bien que cette hausse soit due en partie à l'amélioration de l'offre d'entente de paiement de la part du Distributeur, cette dernière n'explique pas tout.

<sup>22</sup> R-3933-2015, C-UC-0008, page 31.

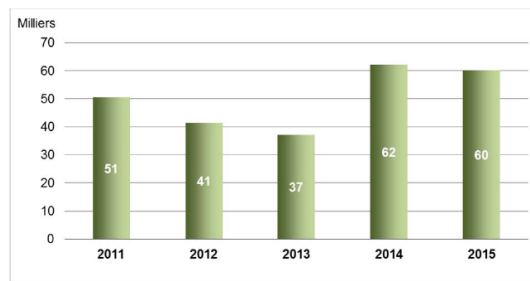
<sup>23</sup> R-3933-2015, C-UC-008, page 30. Les données pour 2017, tirées du Tableau 1 ont été ajoutées.

**Figure 2**  
**Nombre d'ententes de paiement<sup>24</sup>**



En effet, le nombre de débranchements, facilités par les nouveaux compteurs qui permettent cette intervention à distance, a quant à lui bondi de 20 % sur la même période (Figure 3).

**Figure 3**  
**Nombre annuel d'interruptions de service<sup>25</sup>**



Selon UC, ces progressions traduisent les difficultés de plus en plus criantes à payer leur facture d'électricité que vivent les ménages québécois.

Le gouvernement et le Distributeur s'en remettent généralement, avec un certain confort, à la faiblesse relative des tarifs d'électricité pour éviter le problème de la précarité énergétique.

*Nos tarifs résidentiels sont les plus bas de l'Amérique du Nord. Ils sont 2 fois moins élevés qu'à Toronto et 4 fois moins élevés qu'à New York.<sup>26</sup>*

<sup>24</sup> Bilan 2015 des dossiers d'ententes de paiement (clientèle résidentielle) pour lesquels le client a demandé la révision, Suivi de la décision D-2002-261, page 7

**[EN LIGNE]** [http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2001-259\\_D-2002-261/HQD\\_BilanPlainteEntentePaiement\\_2015\\_10juin2016.pdf](http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2001-259_D-2002-261/HQD_BilanPlainteEntentePaiement_2015_10juin2016.pdf) (consulté le 6 juillet 2016).

<sup>25</sup> *Ibid.*, page 10.

Selon UC, ces comparaisons beaucoup trop fragmentaires sont inutiles et non pertinentes. Les prix de l'énergie reflètent généralement un ensemble de conditions économiques, politiques et sociales et doivent être ainsi considérés.

En outre, ce genre de comparaison accorde une importance démesurée à des variables non significatives tandis qu'il passe sous silence des éléments contextuels importants.

Par exemple, puisque les tarifs sont comparés en dollars canadiens, une simple variation dans le temps du taux de change modifie les écarts entre les prix.

C'est ainsi qu'en 2012, le dollar américain valait 0,9995 \$ CA alors qu'en 2015 il en valait 1,2787.<sup>27</sup> Doit-on en conclure que les tarifs d'électricité des ménages américains ont augmenté de près de 30 % par rapport au tarif du Distributeur? Pas vraiment.

Le choix des compagnies retenues dans la comparaison est également important. Par exemple, les tarifs de distribution d'électricité de la ville de New York (*Consolidated Edison*) sont anormalement élevés principalement à cause des coûts de l'entretien du réseau de distribution sous-terrain<sup>28</sup>, sans compter, plus récemment, des coûts de remise en état du réseau suite au passage de l'ouragan Sandy<sup>29</sup>.

Enfin, les comparaisons réalisées par le Distributeur sont faites sur la base de niveaux de consommation qui ne reflètent aucune réalité<sup>30</sup>. Elles ne tiennent pas compte du fait que les ménages n'ont pas les mêmes besoins énergétiques d'une région à l'autre ou les comblent de façon différente. Il suffit de penser que dans plusieurs régions, les besoins de chauffage électrique sont à peu près inexistantes ou encore comblés par le gaz naturel. Par exemple, la

---

<sup>26</sup> **HYDRO-QUÉBEC**, *Plan stratégique 2016-2020, Voir grand avec notre énergie propre*, 2016, page 3.

<sup>27</sup> **BANQUE DU CANADA**, **Département des marchés financiers**, *Moyenne annuelle des taux de changes*, 2012 et 2015

[EN LIGNE] <http://www.banqueducanada.ca/taux/taux-de-change/moyennes-annuelles/> (consulté le 6 juillet 2016).

<sup>28</sup> **SANDERSON BILL**, *ConEd Rates Turn Off Commission - Utility Says It Needs Increases to Fund Storm Protection*, *The Wall Street Journal*, Oct. 7, 2013

[EN LIGNE] <http://www.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303722604579111502595848282> (consulté le 6 juillet 2016).

<sup>29</sup> **JOHANSSON JULIE**, *Con Edison Seeks to Raise Power Rates, Plans Storm Spending*, *Bloomberg*, 25 janvier 2013

[EN LIGNE] <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-01-25/con-edison-seeks-to-raise-power-rates-plans-storm-spending-1-> (consulté le 6 juillet 2016).

<sup>30</sup> **HYDRO-QUÉBEC**, *Comparaison des prix de l'électricité dans les grandes villes nord-américaines, Tarifs en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015*, page 31.

[EN LIGNE] <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/comparaison-prix/comparaison-prix-2015.pdf> (consulté le 6 juillet 2016).



consommation mensuelle moyenne d'électricité des ménages new-yorkais est de 300 kWh<sup>31</sup> alors que celle des ménages québécois avoisine les 1 500 kWh<sup>32</sup>.

C'est pourquoi UC préconise une approche plus globale pour apprécier les prix de l'énergie et vérifier dans quelle mesure les ménages québécois bénéficient d'une situation avantageuse quant à leur facture d'énergie. C'est ainsi que, bien que l'approche proposée soit perfectible, nous avons comparé pour certains territoires, la portion moyenne du revenu familial consacrée au paiement de la facture énergétique (excluant l'essence), toutes sources d'énergie confondues. Cette méthode présente l'avantage d'être insensible aux variations de taux de change ou aux choix énergétiques. Le Tableau 2 affiche les résultats de notre exercice de comparaison. On y voit que la part du revenu familial que les ménages québécois consacrent à leur facture énergétique est similaire à celle constatée ailleurs.

**Tableau 2**  
**Part de revenu familial consacrée à la dépense en énergie (excluant essence)<sup>33</sup>**

	Revenu annuel familial moyen après impôt	Dépense électricité/gaz/autres pour les besoins domestiques	Part du revenu familial consacrée à la dépense d'énergie
Col.-Brit. (\$CND, 2009)	60637	1619	2,7%
Québec (\$CND, 2009)	51899	1510	2,9%
Manitoba (\$CND, 2009)	56538	1754	3,1%
Alberta (\$CND, 2009)	72904	2290	3,1%
États-Unis (\$US, 2014)	60753	2001	3,3%
Ontario (\$CND, 2009)	63590	2136	3,4%
France (euros, 2011)	35980	1283	3,6%
Norvège (nok, 2012)	518700	18993	3,7%

Source : Données compilées par Union des consommateurs

Si on prend le cas de l'Ontario, souvent utilisée pour démontrer que les ménages québécois sont favorisés par les prix de l'électricité, on réalise que la proportion du revenu familial consacrée au paiement de la facture d'énergie y est similaire à celle des ménages québécois, principalement parce que la très grande majorité des ménages ontariens chauffent leur habitation au gaz naturel. Pourtant, la comparaison des prix de l'électricité, réalisée par le Distributeur porterait à conclure rapidement que les ménages ontariens supportent une

<sup>31</sup> SANDERSON, BILL, op. cit.

<sup>32</sup> R-3933-2015, HQD-14, document 2, page 10.

<sup>33</sup> Voir principalement, pour la Norvège: <https://www.ssb.no/en/statistikkbanken>, pour les provinces canadiennes : <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a05?lang=fra&id=2030003>, pour les États-Unis : <http://www.bls.gov/cex/tables.htm>, pour la France (dépense) [http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=ir-irsocbdf11&page=irweb/irsocbdf11/dd/irsocbdf11\\_dep.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=ir-irsocbdf11&page=irweb/irsocbdf11/dd/irsocbdf11_dep.htm) (revenu disponible) [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/REVPMEN14\\_d\\_FLo1\\_revenus.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/REVPMEN14_d_FLo1_revenus.pdf) (ensemble des sites consultés le 19 juillet 2016).

« facture » deux fois plus importante que celle des ménages québécois. Or, il n'en est rien. Tarif d'électricité ne signifie pas facture d'électricité ni facture énergétique.

Compte tenu de l'importance de la facture d'électricité dans le budget des ménages et des difficultés que rencontrent les clients du Distributeur à payer leurs factures d'électricité, les affirmations des experts de la Régie sur le niveau de vie des Québécois qui n'exigent plus le maintien de l'interfinancement sont surprenantes. Les experts affirment en effet que :

*La justification de cet interfinancement qui a beaucoup bénéficié à la clientèle résidentielle est liée au «pacte social» des années 1960 (HQD, 2002). Depuis cette époque, le Québec s'est beaucoup développé et la population québécoise a su se bâtir un niveau de vie bien meilleur.<sup>34</sup>*

*La technologie et le niveau de vie des Québécois ne justifient plus un tel interfinancement, qui pénalise les consommateurs commerciaux et industriels.<sup>35</sup>*

Il aurait été intéressant que les experts chiffrent ou documentent l'évolution de la technologie ou du niveau de vie de la population québécoise — en particulier, pour les plus bas déciles de revenus, qui ne justifierait plus l'interfinancement des tarifs d'électricité, en précisant d'abord si ces deux facteurs avaient, d'une manière ou d'une autre, justifié jadis le Pacte social.

Il est vraisemblable que la question du niveau de vie relatée par les experts de la Régie puise son origine dans leurs travaux antérieurs. Par exemple, dans une publication récente, l'un des experts de la Régie établissait une relation, sur la base de la Figure 4, entre la facture d'électricité et la dépense en alcool et tabac.

*Sur une note plus anecdotique, notons que les dépenses en électricité pour tous les ménages québécois, peu importe leur niveau de revenu, sont comparables à celles pour l'alcool et le tabac [...]. Pourtant, ces types de produits ne sont généralement pas considérés comme essentiels.<sup>36</sup>*

---

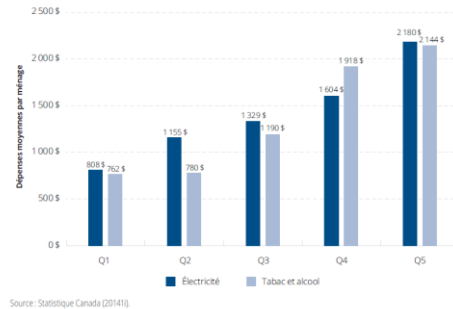
<sup>34</sup> A-0008, page 46.

<sup>35</sup> A-0008, page 6.

<sup>36</sup> **WHITMORE JOHANNE ET PIERRE-OLIVIER PINEAU**, *État de l'énergie au Québec 2015*, HEC, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, page 31.

[EN LIGNE] [http://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2014/12/EEQ2015\\_FINAL\\_2015.pdf](http://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2014/12/EEQ2015_FINAL_2015.pdf) (consulté le 21 décembre 2016).

**Figure 4**  
**Dépenses moyennes en électricité des ménages québécois**  
**en comparaison avec celles pour l'alcool et le tabac, 2012**



Selon UC, ce commentaire repose sur une mauvaise utilisation des données produites par Statistique Canada. En effet, à moins que l'expert ait eu accès à des données particulières, les dépenses moyennes publiées par Statistique Canada n'isolent plus, depuis de nombreuses années déjà, les dépenses des ménages qui déclarent une dépense<sup>37</sup>. En effet, une dépense de 0 \$ sera attribuée à un ménage qui ne paie pas directement sa facture d'électricité<sup>38</sup>, ce qui a pour conséquence de réduire la dépense moyenne en l'électricité de l'ensemble des ménages. Par exemple, en 2007, seuls 71 % des ménages québécois du premier décile de revenu payaient une facture d'électricité<sup>39</sup> et, à la connaissance d'UC, la proportion de ménages qui paient une facture d'électricité augmente grandement en fonction du décile de revenu. Cela signifie que les dépenses en électricité présentées à la Figure 4 sous-estiment la dépense réelle des premiers déciles, les gens les plus pauvres, mais traduisent bien la réalité pour les déciles les plus élevés.

Le même raisonnement concernant la dépense nulle d'un ménage s'applique à la dépense en alcool et tabac. On estime que 14 % des Québécois de plus de 15 ans fument régulièrement<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> **STATISTIQUE CANADA.** *Note aux utilisateurs de données de l'Enquête sur les dépenses des ménages de 2010*, L'impact sur les produits de l'enquête.

**[EN LIGNE]** <http://www.statcan.gc.ca/pub/62f0026m/2012002/impact-fra.htm> (consulté le 21 décembre 2016).

*"En raison du nouveau modèle de l'enquête, certaines statistiques produites avec le modèle précédent de collecte ne peuvent plus l'être. En effet, les différentes périodes de référence et la combinaison de données provenant de l'entrevue et du journal font en sorte qu'il n'est plus possible de produire les statistiques suivantes : les pourcentages de ménages déclarants une dépense, les moyennes par ménage déclarant une dépense et les médianes."*

<sup>38</sup> Par exemple parce que les coûts de l'électricité sont inclus dans son loyer.

<sup>39</sup> R-3644-2007, HQD-15, document 2, page 85.

<sup>40</sup> <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/sante/bulletins/zoom-sante-201205.pdf> (consulté le 10 janvier 2017).

Un fumeur régulier peut dépenser près de 3 000 \$ par année<sup>41</sup> en cigarettes. Si on ramène cette dépense sur l'ensemble des ménages québécois, cela représente grosso modo une dépense annuelle de 450 \$. On comprendra que pour 86 % des ménages, cette dépense moyenne anecdotique n'existe pas.

Encore là, le même raisonnement peut s'appliquer à la dépense pour l'alcool. En effet, lorsqu'on questionne les Québécois sur leur consommation d'alcool on apprend que 25 % en consomment plus d'une fois par semaine, 20 % une fois par semaine, 38 % à l'occasion et finalement, 17 % n'en consomment jamais.<sup>42</sup> Autrement dit, on pourrait dire a priori que près de 55 % des Québécois ont une consommation d'alcool difficilement compressible.

En conclusion, établir un parallèle, même anecdotique, entre la facture d'un produit essentiel qui touche une très grande majorité de Québécois et une dépense, considérée comme non essentielle et qui ne concerne qu'une partie parmi eux, nous semble discutable. En revanche, il s'agit vraisemblablement d'un intrant à la réflexion des experts retenus par la Régie sur un enjeu social important.

À ce sujet, UC réfère la Régie à une publication de l'Institut de Recherche et d'Informations Socio-économiques (IRIS) sur les différences énormes de niveau de vie par décile de revenu<sup>43</sup>. L'étude chronologique de l'IRIS est basée sur la Mesure du panier de consommation comme indicateur « pour suivre les situations de pauvreté du point de vue de la couverture des besoins de base ».

*Allons voir en effet ce qu'on aperçoit si on répartit les ménages étudiés en dix groupes, ou déciles, selon leur revenu après impôt, du plus pauvre au plus riche, et si on traite les revenus totaux après impôt de chaque décile selon cette approche sensible à la part du revenu qui permet la couverture des besoins de base. D'un seul coup, le portrait dynamique qui se dégage devient particulièrement révélateur de la grande différence de capacité et d'aisance qui se trouve tolérée dans le pacte social et fiscal actuel. On aperçoit tout à coup l'énormité des différences de niveaux de vie à travers une série de portraits du revenu qui traverse toutes les couches sociales. (notre souligné)*

---

<sup>41</sup> En supposant une consommation quotidienne de 18 cigarettes et un coût de 88 \$ pour 200 cigarettes. Voir [http://www.nsra-adnf.ca/adnf/file/files/160704\\_carte\\_et\\_tableau.pdf](http://www.nsra-adnf.ca/adnf/file/files/160704_carte_et_tableau.pdf) (consulté le 2 janvier 2016).

<sup>42</sup> <http://educalcoool.qc.ca/wp-content/uploads/2012/06/les-quebecois-et-lalcool.pdf> (consulté le 10 janvier 2017).

<sup>43</sup> **INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES**, *Les niveaux de vie décile par décile : des différences énormes*, 21 mars 2016

**[EN LIGNE]**

<http://iris-recherche.qc.ca/blogue/les-niveaux-de-vie-decile-par-decile-des-differences-enormes> (consulté le 27 décembre 2016).

**UC ne peut que recommander à la Régie, compte tenu de l'absence d'une démonstration probante, de rejeter le constat des experts dont elle a retenu les services, en ce qui concerne l'amélioration du niveau de vie des ménages québécois qui justifierait une correction de l'interfinancement.**

En outre, selon les experts retenus par la Régie, le Pacte social sur le sujet de l'interfinancement n'a rien de formel, bien que protégé par la LRÉ.

*Au Québec, bien que le pacte social sur lequel repose l'interfinancement ne soit pas énoncé dans un document formel (aucun document ne rend véritablement explicite ce pacte social), l'interfinancement est protégé par la loi sur la Régie de l'énergie (article 52.1).<sup>44</sup>*

UC n'est pas de cet avis. Elle voit dans ce commentaire un certain révisionnisme historique et soutient que le gouvernement, le législateur, Hydro-Québec et ses dirigeants ainsi que la Régie ont tous reconnu l'existence du Pacte social et l'importance du maintien de l'interfinancement.<sup>45</sup>

Il est intéressant de relire les travaux parlementaires liés à l'adoption du projet de loi 116 (Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie), afin de bien comprendre qu'elles étaient les intentions du législateur à propos du Pacte social et de l'interfinancement. On peut y voir que la protection du Pacte social et de l'interfinancement étaient au cœur de ses préoccupations.

*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,*

---

<sup>44</sup> A-0008, page 41.

<sup>45</sup> Les deux prochaines sous-sections contiennent des extraits de R-3933-2015-C-UC-0008, pages 24 et suivantes.

*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.*<sup>46</sup>(nos soulignés)

Ces intentions du législateur se sont traduites par l'inscription du quatrième alinéa de l'article 52.1 à la LRÉ. Cet alinéa spécifie 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.*

Ces intentions du législateur, et leurs implications dans la nouvelle mouture de la LRÉ, sont également clairement comprises par Hydro-Québec et ses dirigeants. Par exemple, Hydro-Québec fait référence à l'interfinancement dans ses documents stratégiques.

*La Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie confirme en outre certains critères de fixation des tarifs de transport d'électricité ainsi que des tarifs applicables par Hydro-Québec Distribution, dont l'uniformité territoriale. Elle garantit également que le tarif applicable à une catégorie de consommateurs ne peut être modifié pour atténuer l'interfinancement entre les catégories tarifaires d'Hydro-Québec Distribution*<sup>47</sup>.

Les représentants d'Hydro-Québec confirment également la protection de l'interfinancement dans leur témoignage en commission parlementaire.

*M. Fillion (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*

---

<sup>46</sup> **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Présentation du ministre Jacques Brassard, 26 mai 2000.

[EN LIGNE] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20000526/9353.html> (consulté le 29 décembre 2016).

<sup>47</sup> **HYDRO-QUÉBEC**, *Plan stratégique 2002-2006*, page 21. [EN LIGNE]

<http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/plan-strategique/plan-strategique-2002-2006.pdf> (consulté le 29 décembre 2016).

*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<sup>48</sup>. (notre souligné)*

Avec sa décision D-2003-93, la Régie est venue cimenter cette interprétation des modifications à sa loi constitutive, et suggérait d'évaluer l'atténuation de l'interfinancement à l'aide de balises :

*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).<sup>49</sup>*

*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.<sup>50</sup>*

*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*

---

<sup>48</sup> **COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL**, 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> (consulté le 29 décembre 2016).

<sup>49</sup> D-2003-93, page 8.

<sup>50</sup> D-2003-93, page 181.



*dans le temps ces balises en les appliquant selon le contexte et au mérite des modifications demandées. (...)*<sup>51</sup>

**Conséquemment, compte tenu des multiples reconnaissances du Pacte social UC recommande à la Régie de rejeter l'opinion des experts selon laquelle le Pacte social sur lequel s'appuie l'existence même de l'interfinancement n'a rien de formel.**

## **2.1.2 COMPOSANTES GÉNÉRALEMENT OCCULTÉES DU CALCUL DE L'INTERFINANCEMENT**

Les experts de la Régie décrivent ainsi du calcul de l'interfinancement

*En principe, et conformément aux pratiques tarifaires, le revenu provenant d'une catégorie de consommateurs devrait refléter le plus objectivement possible le coût requis pour la desservir. Étant donné l'évolution différente des coûts pour chaque catégorie de consommateurs, la réglementation devrait normalement favoriser l'évolution des tarifs de chaque catégorie de consommateurs en fonction de l'évolution des coûts alloués à chacune d'entre elles. Lorsque le revenu perçu par une catégorie de consommateurs est inférieur au coût requis pour la desservir, on dit alors que cette catégorie est interfinancée.*<sup>52</sup>

Les experts avancent de plus qu'ils n'ont pas pu trouver ailleurs dans leur balisage un autre distributeur qui procédait à un interfinancement de l'ampleur de celui effectué au Québec<sup>53</sup> bien que le Distributeur, dans son propre rapport, stipule que plusieurs juridictions doivent composer avec un certain niveau d'interfinancement<sup>54</sup>.

UC soutient plutôt que l'interfinancement est un concept qui ne peut être considéré de façon transversale. On ne peut en prendre la mesure et comparer ensuite cette mesure à ce qui se fait ailleurs sans considérer l'ensemble des conditions historiques, économiques, politiques et sociales qui en ont forgé les bases. En ce sens, UC pose comme hypothèse que l'existence d'un interfinancement en faveur des clients résidentiels a cautionné, depuis des décennies, l'utilisation des tarifs d'électricité comme outil de politiques économiques ou sociales. Si les revenus requis de la clientèle domestique, dénominateur du calcul de l'interfinancement, étaient dégraissés des coûts associés à des décisions politiques ou encore d'allocations de coûts discutables, l'indice réel d'interfinancement se rapprocherait de la valeur unitaire.

---

<sup>51</sup> D-2003-93, page 182.

<sup>52</sup> C-HQD-0004, page 14.

<sup>53</sup> A-0008, page 4.

<sup>54</sup> C-HQD-0004, page 16.



UC rappelle d'abord qu'une part importante de l'interfinancement de l'ensemble des clients domestiques s'explique par le déficit important des réseaux autonomes. Par exemple, aux Îles-de-la-Madeleine, les tarifs d'électricité pour les ménages sont les mêmes qu'en réseau intégré alors que la production d'électricité y est essentiellement d'origine thermique et beaucoup plus coûteuse. Le déficit des réseaux autonomes de l'ordre de 200 M\$<sup>55</sup>, grandement dû au maintien de l'uniformité territoriale au sud du 53<sup>e</sup> parallèle, est en très grande partie alloué à l'ensemble des clients résidentiels. Comme l'indique la deuxième note du Tableau 1, l'indice d'interfinancement de la clientèle domestique diminue de plus de 9 %<sup>56</sup> si les données relatives aux réseaux autonomes sont exclues du calcul.

La mise en œuvre de la politique énergétique 2006-2015 du gouvernement qui, pour soutenir une industrie précise, prévoyait l'achat par le Distributeur de 4 000 MW d'énergie éolienne<sup>57</sup> ne s'est pas faite à coût nul. L'obligation imposée au Distributeur par les gouvernements successifs, via des décrets tout aussi successifs, de procéder à des appels d'offres d'énergie éolienne a eu et continue d'avoir un effet dévastateur sur les coûts et tarifs d'électricité<sup>58</sup>. Comme le Tableau 3 le démontre, à cause de surplus générés principalement par les achats d'énergie éolienne, les clients du Distributeur renoncent collectivement à 13 TWh d'électricité du bloc patrimonial. En supposant un coût de l'ordre de 3 ¢/kWh de l'énergie patrimoniale et un coût de l'ordre de 10 ¢/kWh<sup>59</sup> pour acheter de l'énergie éolienne on estime que le surcoût de la politique gouvernementale d'imposer l'achat d'énergie éolienne s'élève à plus de 910 M\$. Puisque les ventes au résidentiel représentent 38 % des ventes totales en énergie<sup>60</sup>, on peut estimer que la politique du gouvernement coûtera en 2017 quelque 350 M\$ aux clients résidentiels.

---

<sup>55</sup> R-3897-2014, C-UC-0016, page 14.

<sup>56</sup> En passant d'un interfinancement 83,9 à 85,4%, le financement auquel ont droit les clients résidentiels passe de 16,1 à 14,6 % soit une diminution de 9 %.

<sup>57</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015, L'énergie pour construire le Québec de demain*, page 31.

[EN LIGNE] <http://mern.gouv.qc.ca/publications/energie/strategie/strategie-energetique-2006-2015.pdf> (consulté le 29 décembre 2016).

<sup>58</sup> Cela même sans comptabiliser les coûts d'acheminement de cette énergie qui se retrouvent dans la facture du Transporteur ou les coûts d'équilibrage qui font monter la facture globale de ces approvisionnements.

<sup>59</sup> R-3980-2016, HQD-6, document 2, page 6.

<sup>60</sup> R-3980-2016, HQD-1, document 4, page 8.

**Tableau 3**  
**Besoins en énergie<sup>61</sup>**

<b>En TWh</b>	<b>2015</b> Année historique	<b>2016</b> Année de base	<b>2017</b> Année témoin
<b>BESOINS PRÉVUS</b>	<b>184,4</b>	<b>181,1</b>	<b>181,1</b>
<i>moins</i> électricité patrimoniale	178,9	178,9	178,9
<i>plus</i> électricité patrimoniale inutilisée	11,9	12,6	13,1
<b>BESOINS POSTPATRIMONIAUX</b>	<b>17,5</b>	<b>14,8</b>	<b>15,4</b>

UC rappelle que même s'il a été souvent constaté que des juridictions imposent le recours à des énergies renouvelables dans le portefeuille d'approvisionnement en électricité, il n'est pas de sa connaissance que des exigences d'une telle ampleur aient été imposées lorsque la production était essentiellement verte comme c'est le cas au Québec. A contrario, l'Ontario, dont la production d'électricité n'est pas réputée pour être verte, a mis fin à un projet d'achat de 1 000 MW d'énergie renouvelable afin de réduire l'impact sur les factures d'électricité.<sup>62</sup>

Au-delà de la responsabilité du déficit des réseaux autonomes et des achats d'énergie éolienne qui ont eu pour effet d'altérer la composition du revenu requis des clients résidentiels, de nombreuses autres interventions gouvernementales ont eu lieu pour soutenir des industries ou favoriser Hydro-Québec Production. La Régie n'a eu alors d'autre choix que de prendre acte des modifications à la LRÉ ou décrets les accompagnant.

UC n'entend pas détailler ici l'ensemble de ces interventions, mais peut en énumérer plusieurs : tarification spéciale pour les exploitations agricoles, non-indexation annuelle du tarif patrimonial aux grandes industries compensée par une augmentation supplémentaire aux autres catégories tarifaires pour assurer la récupération des revenus requis, impossibilité de différer l'énergie associée aux contrats d'approvisionnement avec le Producteur, caractéristique des services d'équilibrage qui élimine toute concurrence et, potentiellement, la prise en charge des dépenses associées aux infrastructures nécessaires au transport électrique collectif.

Lorsque le Distributeur indique que « toute correction de l'interfinancement, même partielle, permettrait de dégager une marge de manœuvre plus grande pour améliorer l'avantage concurrentiel des tarifs généraux et industriels.<sup>63</sup> », il oublie que de nombreux clients des tarifs généraux et industriels sont, à leur façon, interfinancés via les décisions gouvernementales qui ont pour effet de hausser considérablement les coûts de desserte.

<sup>61</sup> R-3980-2016, HQD-6, document 1, page 6.

<sup>62</sup> Voir <http://ici.radio-canada.ca/nouvelle/805445/annulation-projets-electricite-renouvelable-ministre-thibeault> (consulté le 29 décembre 2016).

<sup>63</sup> C-HQD-0004, page 9.

Rappelons que l'article 3 du Chapitre II du projet de Loi 106 concernant principalement la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 du gouvernement québécois modifie l'article 5 de la LRÉ et a pour conséquence que la Régie doit désormais favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. La Régie n'a désormais plus beaucoup de latitude pour discuter les décisions politiques du gouvernement qui auront inévitablement des impacts sur les revenus requis du Distributeur et du Transporteur.

**UC soutient qu'avant de se prononcer sur l'interfinancement auquel a droit la clientèle domestique, la Régie doit réaliser un exercice afin d'apprécier et qualifier la réelle composition du revenu requis — qui représente tout de même la moitié de l'équation, mais qui n'a absolument pas été questionnée par les experts retenus.**

### 2.1.3 CORRECTION DE L'INTERFINANCEMENT : DÉMARCHE PROPOSÉE PAR LES EXPERTS

Les experts font la proposition suivante

*La piste de solution proposée est donc de mettre fin à l'interfinancement. Cela pourrait par exemple se faire sur une période de transition de dix ans. Pour pleinement protéger les MFR d'un tel changement, les éléments suivants devraient être mis en place pendant cette période :*

1. **Gel des tarifs pour les MFR.** *Le prix de l'électricité appliqué aux MFR n'augmenterait pas durant les cinq premières années de la période de transition. On pourrait définir les 40 % des ménages québécois ayant les plus faibles revenus comme étant des MFR (soit les deux quintiles de revenus inférieurs), en prenant éventuellement en compte d'autres critères (comme leur logement, leur région et leurs actifs totaux).*
2. **Augmentation des tarifs pour les non-MFR.** *Le prix de l'électricité pour les autres clients (les trois quintiles supérieurs, soit 60 % des ménages québécois) augmenterait progressivement de 1,54 ¢/kWh sur cinq ans. Une attention particulière devrait cependant être donnée aux locataires assumant les coûts de chauffage : des normes d'efficacité énergétique devraient être fixées pour les logements locatifs, et des programmes de soutien à la réduction de la charge de chauffage devraient être créés, pour ne pas que le poids de cette augmentation repose entièrement sur les locataires.*
3. **Gel des tarifs commerciaux et industriels.** *Le prix de l'électricité des clients généraux et grands industriels (tarif L) ne baisserait pas pendant les cinq premières années de la période de transition, puis prendraient cinq ans pour descendre au niveau équivalent à leur coût de service.*

*4. Investissement en faveur des MFR. Les revenus supplémentaires générés par l'augmentation des tarifs pour la clientèle non-MFR, durant les cinq premières années, iraient dans un fonds spécial dédié à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements pour les MFR : isolation et gestion de l'énergie. Cela permettrait non seulement d'améliorer la situation du logement des MFR, mais de réduire leur facture d'électricité, et de les préparer à la hausse du prix à venir. Pendant les cinq années suivantes, ce fonds serait alimenté par les prix encore plus élevés des clients généraux et industriels.*

*5. Constat de baisse de consommation chez les MFR. Suite au constat d'une réelle réduction de la consommation d'énergie pour le chauffage chez les MFR, le prix de l'électricité pour ces ménages monterait progressivement (sur cinq ans) au niveau des autres ménages, soit simplement au niveau du coût de service.<sup>64</sup>*

D'emblée, la proposition des experts de procéder à un vaste chantier pour améliorer l'efficacité énergétique des résidences occupées par des ménages pauvres doit être retenue. En effet, les groupes de consommateurs militent depuis longtemps en ce sens. Les ménages pauvres ont besoin de plus que des mesures douces, procurées par les programmes comme Éconologis ou de réfrigérateurs efficaces, pour réduire leur facture d'électricité. La pauvreté et la difficulté de payer les factures d'électricité sont réelles, actuelles et méritent une attention en amont de la question d'interfinancement et son impact sur les tarifs. **C'est la raison pour laquelle UC recommande à la Régie d'indiquer prioritairement au gouvernement dans son avis que ce vaste chantier — sans pour autant être relié d'une façon ou d'une autre à l'interfinancement de tarifs d'électricité, soit mis en branle le plus rapidement possible.**

Or, la proposition des experts de relier ce vaste chantier de rénovation à une correction modulée de l'interfinancement pour les mieux nantis et un gel des tarifs pour les ménages pauvres comporte de nombreuses faiblesses.

Elle suppose d'abord que les ménages pauvres peuvent être identifiés, ce qui n'est pas le cas. Il s'agit pourtant d'un élément fondamental de la démarche proposée par les experts. Or, depuis des années, le Distributeur, la Régie et les intervenants réguliers à la Régie font face à l'écueil pratico-pratique sur lequel achoppe toute proposition tarifaire qui aurait comme objectif d'aider les ménages pauvres : En effet, la réalité est que le Distributeur ne possède pas d'information sur les revenus de ses clients.

UC convient que la mise en place d'un processus de type « *opt in* » par lequel les ménages doivent s'inscrire pour recevoir une réduction de facture s'ils sont admissibles en raison de leur précarité, est possible. C'est ce que l'Ontario a mis en place pour aider les ménages pauvres à payer leurs factures d'électricité.

---

<sup>64</sup> A-0008, page 47.

*Bienvenue au Programme ontarien d'aide relative aux frais d'électricité (POAFE). Si vous êtes un client d'un fournisseur de services publics et membre d'un ménage à faible revenu, vous pourriez être admissible à une réduction de votre facture d'électricité. Cliquez ici pour en savoir davantage. Le POAFE réduira les frais d'électricité de votre ménage en appliquant un crédit mensuel directement sur votre facture d'électricité. Le montant du crédit dépendra du nombre de personnes vivant dans votre foyer et du revenu total de votre ménage.<sup>65</sup>*

En revanche, le nombre de ménages qui feront une demande risque d'être largement inférieur au nombre de ménages qui y seraient admissibles à l'exemple du nombre important de personnes âgées parmi les plus démunies qui ne reçoivent pas le Supplément de revenu garanti auquel elles ont droit, des gens « ont de la difficulté avec la paperasse ou parce qu'ils ignorent tout simplement l'existence de cette aide financière<sup>66</sup> ».

Le même phénomène a été constaté en France avec le tarif de première nécessité qui visait essentiellement les mêmes objectifs que le POAFE. En effet, on constatait en 2012 que seuls 600 000 foyers bénéficiaient de ce tarif préférentiel, alors qu'on estimait à 1,5 à 2 millions le nombre potentiel de ménages qui auraient eu droit au tarif préférentiel<sup>67</sup>. C'est la raison pour laquelle le gouvernement français a choisi d'automatiser l'attribution des tarifs sociaux.

*Constatant les faibles taux de recours aux tarifs sociaux de l'énergie, l'État a pris par le décret n° 2012-309 du 6 mars 2012 la décision de rendre automatique l'attribution de ces tarifs. Désormais, le principe est donc que les données des organismes d'assurance maladie et celles des fournisseurs et distributeurs d'énergie sont recoupées en amont pour identifier les contrats sur lesquels appliquer directement les tarifs sociaux.<sup>68</sup>*

UC apporte ces précisions en tant que mise en garde contre toutes éventualités où un processus d'identification ou de qualification des ménages pauvres pour l'obtention d'une aide financière reliée au paiement de la facture d'électricité, par lequel les ménages devraient faire une démarche individuelle, était envisagé. **UC recommande donc à la Régie de rejeter de facto dans son avis toute procédure qui impliquerait une démarche pour les ménages pauvres pour se prévaloir d'une aide financière reliée au paiement de la facture d'énergie.**

<sup>65</sup> [EN LIGNE] <https://ontarioelectricitysupport.ca/?lang=fr> (consulté le 28 décembre 2016).

<sup>66</sup> [EN LIGNE] <http://www.blocquebécois.org/2016/05/supplement-de-revenu-garanti-pres-de-20-des-aines-les-plus-demunis-abandonnes-par-ottawa/> (consulté le 12 janvier 2017).

<sup>67</sup> [EN LIGNE] <http://rue89.nouvelobs.com/2012/02/29/ils-ont-droit-aux-aides-sociales-mais-ne-les-demandent-pas-229797> (consulté le 28 décembre 2016).

<sup>68</sup> [EN LIGNE] [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_tarifs\\_sociaux\\_energie\\_juillet2013.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_tarifs_sociaux_energie_juillet2013.pdf) (consulté le 28 décembre 2016).

UC met également la Régie en garde contre les difficultés opérationnelles d'un programme de rénovation s'adressant aux propriétaires d'immeubles habités en tout ou en partie par des ménages à faible revenu en prenant comme exemple le programme PE126 de Gaz Métro. Ce programme vise à accorder de l'aide financière supplémentaire aux MFR-propriétaires d'une maison unifamiliale, d'un duplex ou d'un triplex lorsqu'ils participent à un des programmes d'efficacité énergétique de Gaz Métro. Il vise également à accorder de l'aide financière supplémentaire aux propriétaires d'immeubles multilocatifs de 3 logements et moins dont un ou plusieurs logements sont occupés par des MFR. Cette aide financière supplémentaire est répartie entre le propriétaire et ses locataires MFR.<sup>69</sup> Or, le processus de qualification des propriétaires est coûteux lorsque comparé aux sommes redistribuées.

La proposition des experts suppose également, via les revenus supplémentaires générés par l'augmentation des tarifs pour la clientèle mieux nantie durant les cinq premières années qui alimenteraient un fonds spécial dédié à l'amélioration de l'efficacité énergétique des logements pour les MFR, un transfert important de richesse d'une partie des clients résidentiels<sup>70</sup> vers des propriétaires d'immeubles locatifs. Ces derniers ont peu d'incitatifs à investir dans l'efficacité énergétique de leur logement, mais verraient, si un tel programme était mis en branle, croître la valeur de leur actif.

La proposition des experts suppose également que les économies d'énergie ou les mesures d'efficacité énergétiques sont pérennes, ce qui n'est pas le cas. Comment en effet sera financé le renouvellement des mesures d'économie d'énergie à la fin de leur vie utile? Et cela n'est qu'une question parmi tant d'autres sur la proposition soumise puisqu'elle ne repose sur aucune étude de rentabilité économique des mesures implantées, comme si le sujet était accessoire<sup>71</sup>. Par exemple, cette proposition ne tient pas compte de l'effondrement des coûts évités<sup>72</sup> et de son impact sur le potentiel technico économique d'efficacité énergétique dont la dernière évaluation remonte à 2011<sup>73</sup>. Finalement, la proposition ne tient pas compte du contexte actuel qui se caractérise par une situation économique difficile, une faiblesse des prix des combustibles et une décroissance des ventes d'électricité totales dans le marché résidentiel<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> R-3992-2016, Gaz Métro – 13, document 3, page 22.

<sup>70</sup> Parmi lesquels se retrouveraient vraisemblablement des ménages locataires qui peinent à payer leurs factures d'électricité.

<sup>71</sup> En fait, cette proposition n'aborde pas la question fondamentale : quelle somme serait nécessaire pour rendre efficaces, en supposant une utilisation optimale des ressources, les logements des ménages québécois ?

<sup>72</sup> Voir en Annexe 2, les coûts évités du tarif D de 2011 et 2017.

<sup>73</sup> **[EN LIGNE]**

[http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2011-028\\_PTE/HQD\\_PTE\\_Revision2010\\_SecteursR-CI-A\\_30juin2011.pdf](http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2011-028_PTE/HQD_PTE_Revision2010_SecteursR-CI-A_30juin2011.pdf) (consulté le 2 janvier 2017).

<sup>74</sup> R-3980-2016, HQD-14, document 2 page 19.

Selon UC la planification, la conception et la mise en œuvre d'un vaste chantier de rénovation domiciliaire pour favoriser l'efficacité énergétique devraient être une priorité de Transition énergétique Québec (TEQ), organisme créé en vertu du chapitre 1 du Projet de loi n° 106<sup>75</sup>. UC rappelle que TEQ a pour mission de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques et d'en assurer une gouvernance intégrée. TEQ coordonne la mise en œuvre de l'ensemble des programmes et des mesures nécessaires à l'atteinte des cibles en matière énergétique déterminées par le gouvernement et en assure le suivi. Dans le cadre de sa mission, elle élabore le plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques<sup>76</sup>, plan qui contient notamment les cibles ainsi que les orientations et les objectifs généraux en matière énergétique déterminés par le gouvernement<sup>77</sup>, avec l'aide de la Table des parties prenantes constituée de personnes qui doivent posséder une expertise particulière dans les domaines de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques.<sup>78</sup>

**Afin de pallier les lacunes constatées dans la proposition des experts, UC recommande à la Régie d'indiquer au gouvernement dans son avis qu'un vaste chantier de rénovation domiciliaire pour favoriser l'efficacité doit faire partie des cibles et orientations prioritaires qu'il déterminera pour alimenter le plan directeur de TEQ. UC recommande également à la Régie qu'elle remette entre les mains du gouvernement toute décision relative au financement de ce chantier de rénovation.**

## 2.2 Structures tarifaires

### 2.2.1 TARIFICATION DYNAMIQUE

Les experts retenus par la Régie font un constat ambivalent relativement à la tarification dynamique

*Les principaux constats sont que les distributeurs d'électricité américains adoptent de plus en plus des tarifs dynamiques, des compteurs avancés – permettant notamment d'avoir un contrôle direct de la charge – et la facturation nette. Malgré ces progrès, cependant, ces pratiques restent assez marginales. Moins de 5 % des consommateurs résidentiels étaient sous une tarification dynamique en 2015, alors que pour les clients commerciaux et industriels, ce pourcentage était de 8,6 % et de 10 % respectivement.<sup>79</sup>*

---

<sup>75</sup> **ASSEMBLÉE NATIONALE**, *Projet de Loi n° 106, Loi concernant la mise en œuvre de la politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016.

<sup>76</sup> *Ibid.*, page 8.

<sup>77</sup> *Ibid.*, page 11.

<sup>78</sup> *Ibid.*, page 16.

<sup>79</sup> A-0008, page 4.



En effet, UC s'étonne que l'on puisse dire du même souffle que les distributeurs adoptent de plus en plus la tarification dynamique, mais que ce phénomène est marginal. Faut-il rappeler que le phénomène des compteurs avancés n'est pas nouveau. Déjà en 2004, la Régie demandait au Distributeur de réaliser une vigie sur les compteurs avancés et la tarification dynamique<sup>80</sup>. Cette demande a donné lieu à 4 vigies sur le sujet<sup>81</sup>. En outre, en réponse à une demande formulée par le gouvernement dans sa stratégie énergétique 2006-201<sup>82</sup>, le Distributeur a réalisé au coût de 6 M\$<sup>83</sup>, le Projet Tarifaire Heure Juste (PTHJ), projet pilote de tarification dynamique pour la clientèle résidentielle sur lequel nous reviendrons plus tard.

En ce qui concerne un balisage sur la tarification dynamique, UC fait sien le constat de l'expert Gonzalez :

*La tarification à la pointe n'est répandue nulle part sauf dans le secteur résidentiel en Ontario, où elle est obligatoire, et dans le secteur commercial et industriel en Californie. Ailleurs, des distributeurs offrent des tarifs différenciés selon l'heure de la journée mais ils sont facultatifs et très peu de consommateurs s'en prévalent. À l'exception notable de l'Ontario, la tarification à la pointe n'est jamais imposée lorsqu'elle est disponible.<sup>84</sup> (notes de bas de page omises)*

Les experts font les recommandations suivantes à la Régie concernant une tarification dynamique qui reflèterait les coûts de desserte du Distributeur :

- Introduction d'une tarification de la puissance.
- Différenciation saisonnière des prix.<sup>85</sup>

UC comprend que la recommandation relative à la facturation de la puissance concerne tous les clients résidentiels et s'y oppose fortement. En effet, l'utilisation d'un signal de prix suppose qu'on puisse y réagir. Autrement dit, la facturation de la puissance pour donner un signal de prix suppose implicitement que les clients peuvent gérer leur puissance. Or, il n'en est rien pour la clientèle résidentielle. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Distributeur ne facture la puissance de la clientèle domestique qu'à partir du seuil de 50 kW.

---

<sup>80</sup> D-2005-34, page 140.

<sup>81</sup> R-3579-2005 (HQD-12, document 2), R-3610-2006 (HQD-12, document 3), R-3644-2007 (HQD-12, document 5) et R-3677-2008 (HQD-12, document 1, Annexe E).

<sup>82</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015, L'énergie pour construire le Québec de demain, op. cit.*, page 57.

<sup>83</sup> R-3644-2007, HQD-12, document 5, page 49.

<sup>84</sup> A-0010, page 13.

<sup>85</sup> A-0008, page 51.



*Le seuil de 50 kW est associé à une entrée électrique supérieure à 200 ampères et vise une clientèle qui est capable de gérer sa puissance en hiver.*

(...)

*Ainsi, le prix de la deuxième tranche de consommation offre un signal en énergie pour les usages au-delà des usages de base et s'adresse à une clientèle pour qui la facturation de la puissance est un concept complexe et difficile à gérer.<sup>86</sup> (notre souligné)*

D'ailleurs, UC s'oppose farouchement à toute tarification dynamique qui aurait pour dessein de donner un signal de prix pour écrêter la pointe de la demande d'électricité en hiver<sup>87</sup>. De nombreux intervenants ainsi que la Régie<sup>88</sup> ont déjà questionné le Distributeur sur la possibilité d'offrir une option tarifaire en ce sens. Il s'agirait alors d'appliquer un prix plus élevé en pointe afin d'inciter les clients à déplacer leur consommation d'électricité vers des périodes où le prix serait plus bas.

Le Distributeur a répondu à ces propositions que les programmes commerciaux sont mieux adaptés que les mesures tarifaires pour cibler et inciter, sur une base volontaire, les clients les plus aptes à contribuer au succès des mesures de gestion de la pointe<sup>89</sup>. Il précise,

*[c]omme mentionné dans le Plan d'approvisionnement 2014-2023, les interventions du Distributeur en efficacité énergétique peuvent être déployées selon différentes approches : programmes commerciaux, tarifs ou options tarifaires qui incitent les clients, par un signal de prix, à réduire ou déplacer leur consommation. Le Distributeur n'envisage pas avoir recours aux tarifs différenciés dans le temps pour la réduction des besoins de puissance, mais opte plutôt pour des programmes commerciaux à adhésion volontaire. Le Distributeur favorise l'approvisionnement auprès de ses clients pour répondre aux besoins de puissance en leur offrant une compensation pour le service fourni.<sup>90</sup> (note de bas de page omise)*

UC a appuyé la position du Distributeur<sup>91</sup> et invité la Régie à mettre de côté tout projet d'option tarifaire incitative pour gérer la pointe, option qui pourrait avoir pour conséquence d'augmenter

<sup>86</sup> R-3492-2002 – Phase 3, HQD-2, Document 1, page 23.

<sup>87</sup> La position d'UC sur la tarification dynamique est tirée en grande partie de la section 2.3 de R-3933-2015-C-UC-0009.

<sup>88</sup> Voir par exemple, R-3933-2015, HQD-16, document 7, pages 15 et 16, HQD-16, document 5 page 11 ou HQD-16, document 1.1, page 33.

<sup>89</sup> R-3933-2015, HQD-16, document 1.1, page 34.

<sup>90</sup> R-3933-2015, HQD-16, document 1, page 71.

<sup>91</sup> Quoique le Distributeur ne ferme malheureusement pas la porte à une option tarifaire. Voir R-3933-2015, HQD-16, document 1.2, page 115 :

*Bien que le mode de déploiement commercial reste à préciser, s'il s'avérait qu'il y a un avantage à déployer ces interventions au moyen d'une option tarifaire, le*

le compte d'électricité de nombreux clients qui y adhèreraient. UC s'inquiétait pour les ménages pauvres déjà aux prises avec des problèmes d'impayés qui seraient tentés par une option tarifaire qui leur ferait miroiter indument une diminution de facture. UC rappelait alors comment des options tarifaires prometteuses ont eu et ont encore probablement des impacts désastreux sur la facture de certains ménages qui y ont adhéré pour faire des économies.

C'est le cas d'abord du PTHJ réalisé par le Distributeur entre le 1<sup>er</sup> décembre 2008 et le 31 mars 2010. L'objectif premier du PTHJ était de vérifier dans quelle mesure les participants réagiraient à une structure de prix de l'électricité qui varie dans le temps. Le tarif Réso+, présenté au Tableau 4 comptait parmi les tarifs étudiés.

**Tableau 4**  
**Structure du tarif Réso+ (1<sup>er</sup> avril 2009)**  
**(¢/kWh)**

	Hiver		Été	
	Pointe	Hors pointe	Pointe	Hors pointe
15 premiers kWh par période	6,15	3,60	6,15	4,65
Autres kWh par période	8,19	5,63	8,19	6,69
Heures-critiques	18,19			

Le tarif Réso+ était présenté ainsi :

*Il comporte des prix de pointe et des prix hors pointe, incluant chacun une 1<sup>re</sup> tranche de 15 kWh, qui varient en période d'été et d'hiver. Les heures de pointe s'étendent de 6 h à 22 h du lundi au vendredi, tandis que les heures hors pointe occupent toutes les autres heures de la semaine. Toutes les heures des 25 décembre et 1<sup>er</sup> janvier sont considérées hors pointe. Tout comme le tarif D, le tarif Réso+ comprend une redevance de 40,64 ¢/jour.*

*Le tarif Réso+ comporte également un prix pour des heures critiques soit pour une centaine d'heures venant par blocs de quatre heures qui peuvent être déclarées en période d'hiver par le Distributeur de 7 h à 11 h et de 17 h à 21 h sans tenir compte :*

- *du samedi et du dimanche;*
- *des 24, 25, 26 et 31 décembre, des 1<sup>er</sup> et 2 janvier ainsi que du Vendredi saint et du lundi de Pâques, lorsque ces jours sont en période d'hiver.*<sup>92</sup>

---

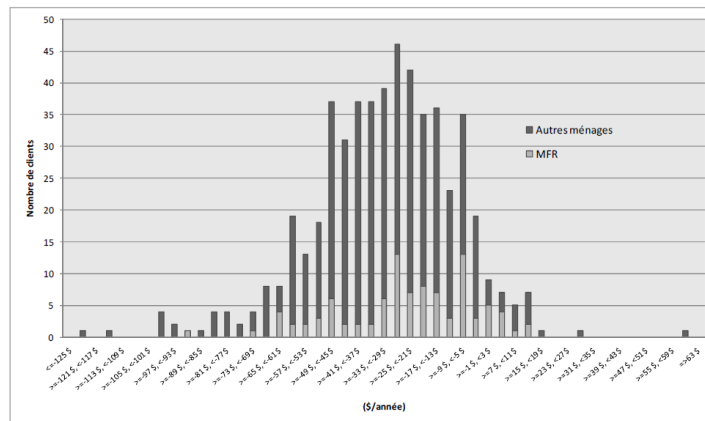
*Distributeur en présentera les modalités à la Régie pour approbation avant leur mise en application.*

<sup>92</sup> R-3740–2010, HQD-12, Document 6, page 5.

Parmi les résultats obtenus grâce à au PTHJ, la dispersion des impacts sur la facture des participants est révélatrice des problèmes qu'engendre une option tarifaire qui vise la gestion de la demande.

En effet, comme le démontre la Figure 5, le gain maximal enregistré sur une base annuelle a atteint 125 \$ alors que la perte maximale a atteint 63 \$. Cela signifie que des clients qui ont opté de bonne foi pour un tarif qui incite le déplacement de consommation des périodes de pointe vers les périodes hors pointe ont été pénalisés et auraient eu intérêt à rester au tarif D<sup>93</sup>. En revanche, cela ne signifie pas que le gain maximal de 125 \$ soit associé à des efforts particuliers pour réduire sa consommation d'électricité en période de haut prix, pensons à des clients absents de la maison pendant les périodes de haut prix ou encore des clients qui ont accès à une autre source de chauffage.

**Figure 5**  
**Écart des montants facturés entre le tarif Réso+ et le tarif D**  
**Clients participants – Tarif Réso+**  
**Période du 1<sup>er</sup> décembre 2008 au 30 novembre 2009.<sup>94</sup>**



UC soumet donc qu'un programme commercial qui rémunère spécifiquement un arrêt ou un déplacement de consommation (tel que le Distributeur le propose avec son programme de gestion de charge au résidentiel<sup>95</sup>) ne comporte pas d'effet pervers sur la facture d'électricité des participants parmi lesquels pourraient se retrouver des ménages pauvres.

<sup>93</sup> Le cas du tarif DT, offre un second exemple des impacts négatifs d'une option tarifaire pour certains clients dont le profil de consommation s'éloigne du cas type qui a servi à calibrer le tarif.

<sup>94</sup> R-3740–2010, HQD-12, Document 6, page 47.

<sup>95</sup> Voir HQD-10, document 1, page 17.

**UC recommande donc à la Régie de ne pas retenir les propositions des experts concernant l'implantation d'une tarification dynamique pour les clients résidentiels dans son avis au gouvernement.**

## **2.2.2 CORRECTION DE L'INTRAFINANCEMENT**

Les experts retenus par la Régie proposent d'offrir des tarifs domestiques dont la structure serait déterminée en fonction des besoins de chauffage par zone géographique.

*À l'instar de la Californie et du Mexique, des zones climatiques devraient être créées pour définir des seuils pour les tranches tarifaires. Ces seuils seraient basés sur des besoins en chauffage différents selon les régions. Des zones plus fines que les deux zones actuelles devraient être créées, qui sépare le Québec en seulement deux zones : plus ou moins de 6 000 DJC annuels.<sup>96</sup>*

*Créer une différenciation par zone climatique. Les besoins en chauffage dominant la consommation d'électricité, mais le climat québécois n'étant pas aussi rigoureux partout, une tranche de consommation «pour le chauffage» devrait prendre en compte les variations géographiques.<sup>97</sup>*

Bien que les experts s'appuient principalement sur l'exemple de la Californie pour étayer leur proposition, UC rappelle qu'une proposition tarifaire similaire, entre autres basée sur la localisation géographique des clients, a été débattue pendant des années en France avant d'être rejetée.

*La proposition de loi (« loi Brottes ») instaurant la tarification progressive de l'énergie a été déposée le 5 septembre 2012 à l'Assemblée nationale par le député M. François Brottes. Cette loi, qui aurait pu être adoptée avant la fin de l'année 2012, l'a finalement été en 2013, après de nombreux amendements*

*Cette proposition de loi concernant la « tarification progressive » de l'électricité et du gaz naturel a été déposée par discutée par les parlementaires dès le début du mois d'octobre 2012. Elle a finalement été adoptée en lecture définitive à l'Assemblée nationale dans la nuit du 11 au 12 mars 2013.*

*Une grille des tarifs en trois paliers était prévue avec un prix au kWh spécifique à chaque tranche de consommation : tarif de base, tarif confort, tarif superflu.*

---

<sup>96</sup> A-0008, page 30.

<sup>97</sup> A-0008, page 5.

*Plus la consommation est importante et plus le prix est élevé. Les paliers seraient adaptés selon une démarche unique selon trois critères : le nombre de personnes occupant le logement, la zone climatique et le mode de chauffage.*

*Les données auraient été collectées sur les feuilles d'impôts et transmises aux fournisseurs.*

*Le tarif le plus bas aurait été 3 à 10 % moins cher que les tarifs actuels (au 5 septembre 2012). En passant au palier au-dessus du tarif de base, on aurait obtenu déjà un « malus » de l'ordre de quelques dizaines d'euros. Les personnes en situation de malus auraient été contactées afin d'être conseillées sur leur consommation. Pour les habitations considérées comme des « passoires énergétiques », une partie du malus aurait été déduite du paiement du loyer, incitant ainsi les propriétaires à effectuer des travaux d'isolation.*

*Anticipant l'entrée en vigueur prévue de la loi vers la fin de l'année 2013 ou début 2014, un élargissement des tarifs sociaux de l'énergie a été mis en place, par décret.*

*Les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel ont été attribués à tous les bénéficiaires des minima sociaux en situation de précarité énergétique (4 millions de ménages en France en septembre 2012). Par ailleurs, la loi a également mis en place une trêve hivernale de l'énergie, interdisant de couper l'électricité en hiver.*

*Le « bonus-malus » aurait été géré par la Caisse des dépôts sur un compte spécifique ; Il se serait équilibré et aurait été neutre pour les opérateurs d'énergie, et n'aurait rien coûté à l'État.*

*Le champ d'application de cette loi aurait été progressivement étendu à d'autres énergies dites « hors réseaux » comme le fioul domestique, le GPL et le bois de chauffage, ainsi qu'à l'eau potable.*

*Il était également prévu que les compétences du Médiateur national de l'énergie soient élargies aux petites entreprises, aux litiges avec les distributeurs et à ceux portant sur la formation des contrats.*

*Cependant, le 11 avril 2013, le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution les articles 1 à 6 de la proposition de loi<sup>98</sup>, qui instaurait la tarification progressive de*

---

<sup>98</sup> La déclaration du conseil constitutionnel peut être consultée en ligne.

[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013666DCccc\\_666dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013666DCccc_666dc.pdf) (consulté le 2 janvier 2017).

*l'énergie, vidant l'essentiel de la loi de son contenu.*<sup>99</sup> (notes de bas de page omises et notre souligné)

UC rappelle que le principe global derrière la structure tarifaire du Distributeur est d'offrir un prix moindre pour les kWh associés aux usages de base pour lesquels il n'existe pas de substituts. Dans un contexte où les coûts marginaux (fourniture et transport) pour l'ensemble des usages et pour le chauffage sont de moins en moins différenciés<sup>100</sup>, une structure tarifaire à un palier serait envisageable. Ce n'est donc essentiellement que pour offrir à tous les clients un volume d'énergie moins coûteux, qu'une première tranche existe.

UC rappelle également que les degrés-jour de chauffage ne sont pas les seules variables explicatives des besoins de chauffage. Le nombre de personnes dans le logement ou l'effet du vent et de l'humidité sont également à considérer. En outre, et ce ne sont que quelques-unes des problématiques envisageables, il serait difficile d'établir une consommation par zones pour le chauffage des aires communes ou de tenir compte du fait qu'à l'extérieur des grands centres, existe la possibilité de chauffer en tout ou en partie au bois.

Les experts de la Régie proposent également une tarification qui reflèterait la variation des coûts de distribution selon les zones desservies. Selon la méthode actuelle d'allocation des coûts, les clients en zone densément peuplée se verraient allouer des coûts de service plus importants que ce qu'il en coûte réellement pour les alimenter. À l'inverse, les clients en zone rurale se verraient attribuer une part moins grande que ce qu'il en coûte pour leur offrir le service d'électricité.<sup>101</sup>

En proposant une différenciation tarifaire par zone (par exemple, urbain ou rurale), les experts de la Régie recommandent ni plus ni moins que l'abolition de l'uniformité territoriale, principe à la base même de la création d'Hydro-Québec et encouragent la tarification selon un principe d'utilisateur/payeur.

UC est d'abord d'avis que les propositions des experts, qui ne reposent sur aucune analyse d'impacts, auraient pour conséquence de rendre la grille tarifaire du Distributeur difficilement compréhensible et applicable, ce qui va à l'encontre de la demande du gouvernement de simplifier les tarifs. UC considère en outre que les propositions des experts reposent sur une vision comptable de la tarification. Par exemple, les coûts de desserte par client des zones urbaines sont peut-être moins élevés que les coûts de desserte par client des zones rurales. En revanche, le coût marginal de distribution en zone urbaine est vraisemblablement plus élevé qu'en zone rurale. Quel signal de prix privilégier?

---

<sup>99</sup> Par souci d'efficacité UC s'en remet au résumé produit par Wikipédia sur le sujet.

Voir [https://fr.wikipedia.org/wiki/Tarification\\_progressive\\_de\\_l'%C3%A9nergie](https://fr.wikipedia.org/wiki/Tarification_progressive_de_l'%C3%A9nergie) (consulté le 22 décembre 2016).

<sup>100</sup> Voir Annexe 2.

<sup>101</sup> A-0008, page 28.

UC souligne qu'une tarification selon le principe utilisateur/payeur passerait d'abord par une tarification des réseaux autonomes au prix coûtant, ce qui ne pourrait se faire sans des impacts colossaux sur les clients concernés. En outre, alors que les experts ne considèrent qu'une correction de l'intrafinancement associé aux coûts de distribution, une application pure du principe d'utilisateur/payeur exigerait une allocation des coûts de transport en fonction de la zone desservie même si la facture de transport de type timbre-poste est impartie au Distributeur en fonction de sa présence à la pointe du réseau. Pourquoi en effet un client de Sept-Îles, relativement près des barrages de la Manicouagan, paierait-il une cote part équivalente du réseau de transport qu'un client de Montréal?

**Pour ces raisons, et en l'absence de mesure d'impacts sur les factures des ménages, UC recommande à la Régie de ne pas retenir les propositions de ces experts relativement à une tarification différenciée par zone géographique.**

### 2.3 Industries aux besoins particuliers

La politique énergétique du gouvernement annonce un soutien aux industries ayant des besoins énergétiques particuliers, notamment les serres et les stations de ski<sup>102</sup>. L'avis demandé par le gouvernement à la Régie concerne conséquemment et explicitement ces deux industries.

UC ne s'oppose pas au soutien industriel, en revanche, elle s'inquiète de constater que le soutien aux industries puisse se faire à partir des tarifs d'électricité. UC rappelle que pour répondre à une politique gouvernementale, le Distributeur a proposé à la Régie en 2013 des tarifs de soutien aux exploitations agricoles soit l'admissibilité au tarif DT et l'offre d'une option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse. Ces options devaient permettre d'accroître les ventes d'électricité tout en répondant aux besoins de gestion du réseau, et ce, à l'avantage de l'ensemble de la clientèle<sup>103</sup>. La demande du Distributeur était par ailleurs appuyée d'un décret gouvernemental<sup>104</sup> qui donnait peu de marge de manœuvre à la Régie pour sa décision.

UC s'était opposée en partie aux propositions du Distributeur étant donnée l'absence d'étude de rentabilité et parce qu'il y avait risque que les rabais tarifaires consentis se traduisent ultimement en manques à gagner qui seraient assumés par les clients résidentiels.<sup>105</sup> Les mises

<sup>102</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie des Québécois Source de croissance*, 2016, page 48.

<sup>103</sup> R-3980-2016, HQD-14, document 2, page 48.

<sup>104</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *Décret 1002-2013 CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie afin de soutenir et de favoriser le développement de l'industrie de la production en serre*, 25 septembre 2013.

<sup>105</sup> R-3854-2013, C-UC-0008.

en garde d'UC n'ont malheureusement pas convaincu la Régie qui a approuvé les propositions tarifaires du Distributeur.

Or, les craintes d'UC se sont matérialisées en ce qui concerne l'option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse. Dès sa première année, l'option d'énergie additionnelle s'est avérée déficitaire pour l'ensemble de la clientèle et a généré des pertes de 1 M\$ et 30 % de cette perte a été récupérée auprès des clients résidentiels<sup>106</sup>. La situation ne s'est pas améliorée en 2015-2016.

*Les données de facturation sur une période de 12 mois se terminant au 31 mars 2016, montrent que la facture d'électricité pour la consommation facturée à l'option et celle de référence facturée au tarif régulier représente, pour ces abonnements, une économie du même ordre que celle estimée l'année dernière, soit 40 % par rapport à une facturation de toute la consommation au tarif régulier. Cette économie se traduit par un manque à gagner pour le Distributeur qui s'élève à 0,8 M\$.<sup>107</sup>*

**Parce que le risque persiste que le soutien à l'industrie serricole, dont de nombreux membres sont facturés au tarif D, se traduise par des manques à gagner récurrents assumés par les clients résidentiels, UC recommande à la Régie qu'elle exprime clairement dans son avis au gouvernement que les manques à gagner générés par toute aide additionnelle consentie aux clients serricoles ne devraient plus jamais être assumés par les clients résidentiels.**

Le soutien de l'industrie du ski n'aurait vraisemblablement pas d'impact sur les tarifs d'électricité des ménages québécois puisque ces clients ne sont pas facturés au tarif D (les pertes encourues seraient assumées par les clients des tarifs généraux du Distributeur). En revanche, UC souhaite que dans l'avis qu'elle formulera au gouvernement relativement à une aide à l'industrie du ski, la Régie se prononce sur les justifications d'offrir un rabais à une industrie en particulier. La section suivante abordera cette question pour la grande industrie.

---

<sup>106</sup> R-3933-2015, HQD-16, document 9, pages 28 et 29.

<sup>107</sup> R-3980-2016, HQD-14, document 2, page 50.



---

## 3 Compétitivité mondiale des prix payés par les clients industriels

---

### 3.1 Tarifs d'électricité et investissements

Dans son rapport à la Régie, l'expert choisi pour analyser la compétitivité des tarifs industriels d'électricité au Québec dans certains secteurs soumis à la concurrence internationale conclut que le tarif de grande puissance du Québec (tarif L) est le plus compétitif après celui de la Norvège en plus d'afficher une croissance stable et inférieure à celle des autres juridictions (sauf la Norvège). Cette croissance stable offre une bonne prévisibilité des tarifs, ce qui devrait réduire les risques opérationnels des investisseurs.<sup>108</sup>

Cette conclusion tranche considérablement avec la perception véhiculée par le gouvernement dans sa lettre à la Régie du 10 juin 2016, où il était question « d'un certain effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité, lequel risque de miner la compétitivité de certains secteurs industriels québécois, particulièrement ceux soumis à la concurrence internationale »<sup>109</sup>.

Le balisage réalisé par l'expert comporte cependant d'importantes limites.

*Les tarifs d'électricité des grands industriels à travers le monde ne sont pas toujours publics.*

*L'information des tarifs industriels appropriés pour chaque sous-secteur économique s'est avérée difficile à obtenir en raison de l'accès à l'information, la langue, le caractère confidentiel de certaines ententes d'approvisionnement et le fait que certaines entreprises produisent elles-mêmes leur électricité. Certaines hypothèses ont donc été formulées afin de faire une analyse comparative. Les résultats de la présente analyse doivent donc être mis en relief avec les points suivants :*

- *Les ententes des grands consommateurs sont souvent de nature confidentielle et stratégique pour les juridictions désirant maintenir ou attirer les entreprises privées.*
- *Les grands consommateurs produisent eux-mêmes l'électricité et bénéficient de tarifs préférentiels sur l'énergie primaire servant à produire l'électricité. Puisque les coûts de production sont confidentiels, les tarifs de réseaux ont été utilisés selon l'hypothèse que ces derniers sont représentatifs des coûts de production pour des centrales dédiées.*

---

<sup>108</sup> A-0009, page iii.

<sup>109</sup> B-0001.

- *Les coûts de production nivelés ont été utilisés pour estimer les coûts des autoproducteurs. Des estimations de coût d'énergie primaire équivalente au coût du marché de chaque juridiction ont été utilisées. Les entreprises pourraient avoir accès à de l'énergie primaire à un coût différent.*
- *Les grands consommateurs des sous-secteurs économiques à l'étude ont des profils de consommation qui dépassent les seuils de consommation prévus dans les grilles tarifaires, et ce, même en Amérique du Nord. Leurs ententes sont souvent spéciales et confidentielles.*
- *Seuls les tarifs de consommation stable ont été considérés. Certains tarifs industriels nord-américains pourraient s'avérer plus compétitifs que les tarifs québécois notamment grâce à des tarifs ou des options de gestion de la demande.*
- *Les facteurs d'utilisation et l'efficacité de la production en kilowattheure par tonne (kWh/t) des profils types étudiés sont estimés à partir de divers rapports et sont considérés similaires peu importe la taille de l'usine.*
- *Lorsque les grilles tarifaires n'étaient pas disponibles, les données obtenues à partir d'analyses, d'articles de journaux et de divers rapports ont été utilisées. Les analyses qui découlent de ces informations sont donc moins précises que celles découlant des grilles tarifaires officielles.*
- *Aucune taxe n'a été appliquée sur les tarifs, outre les coûts de programmes et les cavaliers tarifaires s'ils étaient détaillés. Aucune taxe ni surcoût n'a été appliqué aux tarifs moyens.*
- *Les aspects de stabilité politique, de la compétence et des coûts de la main-d'œuvre, d'accès aux capitaux, du prix des produits finis, des taux de change (sur l'ensemble de l'entreprise), de la proximité avec les marchés desservis, des réglementations, de la fiscalité et bien d'autres n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation de la compétitivité du Québec.*
- *Bien que le balisage dans une juridiction se concentre sur un sous-secteur économique particulier, il est présumé que les conclusions sont applicables pour les autres sous-secteurs.<sup>110</sup>*

En fait, les limites énoncées sont tellement nombreuses qu'on peut se questionner sur l'utilité réelle du balisage réalisé sinon pour mettre en lumière le fait que les prix payés par les grands industriels pour leur électricité sortent du domaine public et relèvent généralement du lobbying, des stratégies nationales ou locales de développement industriel, de la politique nationale<sup>111</sup> voire de la diplomatie internationale et... cet univers échappe à la juridiction de la Régie.

En outre, et comme l'expert le mentionne, le prix de l'énergie n'est pas le seul facteur pris en compte par une entreprise dans sa décision d'investir dans un pays ou un autre.

---

<sup>110</sup> A-0009, page 83.

<sup>111</sup> Le vote électoral des régions ressources du Québec compte vraisemblablement dans la balance lorsqu'il s'agit d'accorder des avantages financiers aux entreprises.

*En réalité, l'attractivité économique d'une juridiction dépend d'un large éventail de paramètres. Les décisions d'affaires se prennent sur la rentabilité globale d'un projet et non uniquement sur les tarifs électriques, et ce, même si l'électricité de certaines entreprises en est la principale dépense. Dans les faits, l'attractivité dépend de l'accès à la matière première et à une main-d'œuvre qualifiée, le coût de la main-d'œuvre, le fardeau fiscal et les programmes de mesures incitatives, les tarifs énergétiques (incluant la variation du coût des combustibles fossiles tels que le pétrole et le charbon), l'image de marque, la proximité avec les marchés desservis, les risques politiques et économiques, la demande et les prix des produits finis, la variation des taux de change entre les économies et bien d'autres facteurs.<sup>112</sup>*

Le Distributeur abonde dans le même sens.

*La mesure de la position concurrentielle d'une juridiction ne se limite pas à une seule composante de la structure de coûts. D'autres facteurs, qui varient selon le secteur, doivent être pris en compte. Ainsi, la proximité de leurs clients, les exigences légales, fiscales et environnementales, la proximité de la ressource, la formation et le coût de la main-d'œuvre ainsi que la qualité des infrastructures (voies de communication et de transport) sont autant de facteurs susceptibles d'influencer la prise de décision des clients industriels. Le Distributeur n'a pas d'emprise sur ces facteurs.<sup>113</sup>*

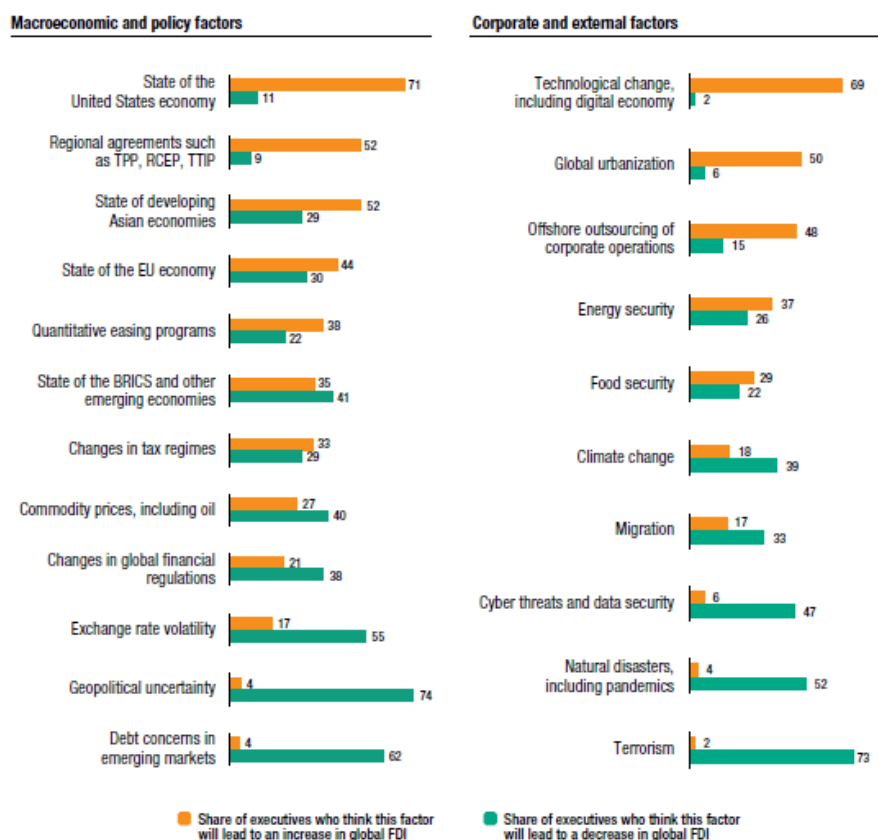
Le Tableau 5 donnent d'ailleurs un aperçu des facteurs susceptibles d'influer de façon positive ou négative sur l'ampleur des investissements mondiaux.

---

<sup>112</sup> A-0009, page 1.

<sup>113</sup> C-HQD-0004, page 57.

**Tableau 5**  
**Facteurs pouvant influencer les investissements mondiaux<sup>114</sup>**



Le niveau des prix de l'énergie n'est donc qu'une composante d'un ensemble complexe de critères d'investissement. Les tarifs d'électricité ne peuvent, par exemple, lutter seuls contre une inertie mondiale ou encore la propension que pourraient avoir les entreprises à thésauriser leurs ressources.

Par exemple, l'IRIS a réalisé une étude mettant en lumière la surépargne des entreprises non financières au Canada, entreprises qui détenaient alors 604 G\$ en actifs liquides, soit l'équivalent de 32 % du PIB<sup>115</sup>. Selon l'IRIS, l'accumulation de ces actifs a débuté bien avant la

<sup>114</sup> CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, *Word Investment report : Investor nationality : Policy challenges 2016*, juin 2016.

[EN LIGNE] <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1555> (consulté le 17 novembre 2016).

<sup>115</sup> INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES, *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, janvier 2015

[EN LIGNE] <http://iris-recherche.qc.ca/publications/surepargne> (consulté le 10 janvier 2017).

crise de 2008 et « *si les sources de revenus qui ont nourri cette accumulation proviennent d'un taux de profit avant impôts demeuré stable à environ 9 %, ce sont les baisses d'impôts consenties aux entreprises pendant les années 1990 et surtout à la fin des années 2000 qui ont augmenté significativement le flux de revenus sources d'épargne. Alors qu'elles devaient avoir un impact en stimulant l'investissement, elles ont plutôt stimulé la surépargne. Ceci est vrai pour le Canada, et encore plus pour le Québec, où l'investissement des entreprises non financières a baissé pendant la période d'explosion de l'épargne.* »<sup>116</sup>

Dit autrement, UC est d'avis que rien ne garantit que l'offre de plus en plus généreuse de tarifs d'électricité aux grands industriels soit nécessaire ou se traduira par plus d'investissements. Quel bilan par exemple dresse-t-on de la non-indexation du prix de l'électricité patrimoniale que ce soit en rétention de charge, en investissements additionnels, en emplois soutenus? Cette non-indexation a tout de même été défrayée en partie par les clients résidentiels qu'ils soient bien ou mal nantis.

**C'est pourquoi UC recommande à la Régie que l'avis qu'elle soumettra au gouvernement indique explicitement que toute nouvelle offre tarifaire pour favoriser les grands industriels devra être financée exclusivement à partir des budgets des ministères de développement économique concernés ou par le Producteur via des contrats spéciaux ou à partage de risques tel proposé par l'expert retenu par la Régie.**<sup>117</sup>

### **3.2 Analyse d'une piste proposée : allocation des coûts sur une base marginale**

L'expert de la Régie propose d'allouer les hausses tarifaires aux secteurs qui entraînent les besoins additionnels d'électricité. Il précise :

*L'ajout de capacité de production au Québec se fait à un coût marginal supérieur aux tarifs payés par les secteurs industriels à l'étude. Ainsi, tout ajout de capacité de production électrique diminue potentiellement la compétitivité des tarifs. Or [...] la demande du secteur résidentiel s'est accrue de façon constante, soit d'environ 1,7 % entre 2003 et 2015, tandis que la demande du secteur industriel a décliné de 11,3 % durant cette même période avec une baisse particulièrement marquée en 2008.*<sup>118</sup>

D'une part, UC souligne qu'il est facile a posteriori de dresser un bilan des croissances de la demande d'électricité par secteur. Ce bilan est toutefois linéaire et unidimensionnel. Il suppose

<sup>116</sup> *Ibid.*, page 13.

<sup>117</sup> Voir A-0009, page 79.

<sup>118</sup> A-0009, page 80.

que tout était su a priori, qu'il existait et existe encore des aléas uniformes par secteurs ainsi qu'une adéquation claire entre les besoins énergétiques anticipés et la demande réelle. Cette analyse suppose une absence d'optimisation du portefeuille d'approvisionnement selon les divers profils de consommation ou une facilité d'appareiller dans temps — compte tenu des délais normaux entre la planification d'un appel d'offres et la prise de livraison de l'énergie produite qui peuvent atteindre des années, les modifications aux profils de consommation ou de livraison d'électricité.

Doit-on comprendre, par exemple, de la proposition de l'expert que l'entièreté des coûts de l'inutilisation de la centrale de TCE devrait être imputée uniquement aux clients industriels? En effet, c'est bel et bien parce que la demande industrielle « a *décru depuis 2003 et particulièrement depuis 2008* »<sup>119</sup> que le Distributeur doit gérer des surplus d'approvisionnements colossaux de la centrale de TCE qui est inutilisée depuis près de 10 ans, faute de demande. Et pourtant, depuis 2008 et jusqu'en 2026 possiblement, les clients résidentiels, qu'ils soient bien nantis ou non, ont payé et paieront dans leurs tarifs d'électricité, une portion des frais fixes annuels de quelque 100 M\$ d'une centrale qui a été construite pour répondre à une croissance de la demande industrielle qui ne s'est jamais matérialisée. Pour UC, il serait inique de changer aujourd'hui les règles du jeu alors que les clients résidentiels assument lourdement depuis des années les coûts de l'effondrement de la demande industrielle.

D'autre part, UC invite la Régie à considérer que la proposition de l'expert se situe en aval de la politique énergétique du gouvernement qui encadre la gestion des surplus énergétiques du Distributeur en exigeant qu'il conserve toujours une marge de manœuvre de 2,5 % de ses besoins annuels en électricité.<sup>120</sup>

*Depuis quelques années, différents facteurs socioéconomiques font en sorte qu'Hydro-Québec dispose d'une marge de manœuvre équivalant à plus de 4 % des besoins annuels du Québec en électricité.*

*De nouveaux approvisionnements seront autorisés dans la mesure où ils permettent de maintenir une marge de manœuvre de l'ordre de 2,5 % des besoins annuels du Québec en électricité. Cette marge est un élément essentiel de la politique d'attraction des investissements du Québec et c'est grâce à ce seuil qu'Hydro-Québec pourra envoyer un signal au marché, avec un préavis raisonnable, afin d'agir comme déclencheur de nouveaux approvisionnements.*<sup>121</sup>

<sup>119</sup> UC note que les coûts de cette décroissance de la demande des industriels sont inclus dans les revenus requis des clients résidentiels et donc font partie du calcul de l'interfinancement.

<sup>120</sup> L'analyse d'UC est tirée de : **UNION DES CONSOMMATEURS**, *Pour une politique énergétique au service des ménages québécois*, op. cit., pages 26 et suivantes.

<sup>121</sup> **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie des Québécois Source de croissance*, op. cit., page 51.

Hydro-Québec indiquait d'ailleurs à ce propos, dans son dernier plan stratégique :

*En faisant appel aux marchés lorsque la quantité d'énergie disponible descendra sous le seuil de 2,5 % des besoins totaux du Québec ou de 5 TWh, nous aurons une marge de manœuvre suffisante pour faire face à la croissance de la demande et pour mener à terme de nouveaux appels d'offres.*

*Or, la quantité anticipée d'énergie disponible dépasse ce seuil pour la période du présent Plan stratégique.<sup>122</sup>*

Sur l'horizon du plan stratégique d'Hydro-Québec, la Régie n'aura pas à se prononcer sur le maintien de cette marge de manœuvre puisque les surplus en énergie prévus sont importants comme le démontre le bilan en énergie du Distributeur au Tableau 6. En effet, les surplus prévus dépassent encore 9 TWh à l'horizon 2026.

**Tableau 6**  
**Bilan en énergie du Distributeur<sup>123</sup>**

En TWh	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Besoins</b>	<b>181,1</b>	<b>182,8</b>	<b>183,9</b>	<b>185,5</b>	<b>184,5</b>	<b>185,5</b>	<b>186,5</b>	<b>188,1</b>	<b>188,2</b>	<b>189,0</b>
Électricité patrimoniale	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9
<b>Approvisionnements postpatrimoniaux</b>	<b>15,4</b>	<b>17,2</b>	<b>17,6</b>	<b>17,9</b>	<b>17,8</b>	<b>18,1</b>	<b>18,4</b>	<b>18,8</b>	<b>18,9</b>	<b>19,2</b>
• Cyclable - HQP	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
• Base - HQP	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
• Énergie rappelée	-	-	-	-	-	0,1	0,4	0,7	0,8	0,9
• Appel d'offres de long terme - HQP	-	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
• Éolien I	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
• Éolien II	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2
• Éolien III	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
• Éolien IV	0,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
• Biomasse	1,7	2,3	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
• Petite hydraulique	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
<b>Achats d'énergie</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>
<b>Surplus</b>	<b>(13,1)</b>	<b>(13,3)</b>	<b>(12,6)</b>	<b>(11,3)</b>	<b>(12,2)</b>	<b>(11,4)</b>	<b>(10,8)</b>	<b>(9,6)</b>	<b>(9,6)</b>	<b>(9,1)</b>

Pour l'avenir plus lointain toutefois, il y a lieu de s'inquiéter sur les impacts de cette volonté gouvernementale sur les coûts d'approvisionnement. En effet, le maintien d'une marge de manœuvre de quelque 5 TWh signifie de laisser en plan 5 TWh d'électricité patrimoniale dont le coût d'acquisition, même avec indexation annuelle en fonction de la croissance des prix, est nettement inférieur au coût d'acquisition de l'électricité non patrimoniale. En effet, le gouvernement ayant légiféré pour que les besoins en électricité des Québécois soient satisfaits

<sup>122</sup> HYDRO-QUÉBEC, *Plan stratégique 2016-2020, Voir grand avec notre énergie propre*, 2016, page 6.

<sup>123</sup> R-3986-2016, HQD-1, document 1, page 17.

en priorité par la fourniture d'électricité autre que patrimoniale, ce sont inévitablement les kWh les moins coûteux qui devront être remplacés par des approvisionnements additionnels.<sup>124</sup>

En revanche, obliger le Distributeur à maintenir une marge de manœuvre d'approvisionnement de 2,5 % revient à séquestrer définitivement quelque 5 TWh du bloc patrimonial. UC comprend que cette demande revient à gruger encore une fois dans les acquis sociaux puisque le volume d'électricité patrimoniale de 165 TWh, prévu à l'article 52.2 de la LRÉ, n'est en réalité plus que de 160 TWh.

**Ainsi donc, parce que le gouvernement s'immisce déjà dans la gestion des approvisionnements pour favoriser les grandes industries, avec des conséquences financières possibles pour l'ensemble des clients qui ne sont ni évaluées ni prises en compte, UC recommande à la Régie de rejeter la proposition de cet expert d'attribuer les hausses tarifaires aux secteurs qui entraînent les besoins additionnels d'électricité.**

---

<sup>124</sup> **GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**, *Projet de loi no 28, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, page 16.



---

## 4 Intégration des nouvelles technologies et leur incidence sur le partage des coûts et sur les tarifs

---

### 4.1 État de la situation

De façon générale, UC fait sien le constat de l'expert de la Régie relatif aux nouvelles technologies.

*Depuis 2010, les Américains ont investi plus de neuf milliards de dollars américains dans les nouvelles technologies en énergie. Cet investissement massif fait partie de l'American Recovery and Reinvestment Act adopté afin de relancer l'économie américaine durement éprouvée par la crise économique et financière de 2007-2008 (DOE, 2014 ; Uribe-Pérez et al., 2016).*

*Cet argent a permis le financement d'une myriade de projets pilotes qui ont alimenté les espoirs de voir émerger un nouveau « réseau intelligent » où l'énergie serait produite et utilisée de manière plus efficace. Après près d'une décennie de développements, et alors que le Québec souhaite s'engager dans une « transition énergétique », il est prudent de faire le point sur les transformations qui ont été effectivement entreprises ailleurs.*

*Il s'avère que, outre la dérèglementation des marchés de la production et de la revente au détail, déjà accomplie depuis une vingtaine d'années dans plusieurs juridictions, peu de choses ont significativement changé jusqu'à présent en Amérique du Nord.<sup>125</sup>*

UC souligne que la conclusion de l'expert de la Régie contredit en partie la perception du Distributeur à l'égard des nouvelles technologies.

*L'appui massif des gouvernements, les politiques favorisant les énergies renouvelables, les avancées technologiques, conjugués aux prix élevés de l'électricité et aux prix décroissants des nouvelles énergies ont amené une pénétration rapide et significative de la production électrique distribuée dans de nombreuses juridictions au cours des dernières années. De plus, l'évolution technologique des moyens de stockage d'énergie ouvre la voie à de nouvelles possibilités tant pour la clientèle que pour les distributeurs d'électricité.*

*Ces changements remettent en question le modèle traditionnel des réseaux électriques et notamment, la tarification des services de distribution. Bien que la production distribuée soit peu présente actuellement au Québec, compte tenu des bas prix de l'électricité,*

---

<sup>125</sup> A-0010, page 4.

*l'expérience ailleurs permet certainement au Distributeur de se préparer à cette éventualité.*<sup>126</sup>

**UC met donc en garde la Régie contre toute évocation, dans l'avis qu'elle formulera au gouvernement, d'un état d'urgence concernant les nouvelles technologies qui appellerait des actions injustifiées, précipitées ou coûteuses.**

## **4.2 Mobilité électrique**

Il est beaucoup question de transport électrique et il en est beaucoup question depuis des décennies. UC rappelle qu'il y a plus de 25 ans, voire 35 ans, le Distributeur contribuait à la recherche sur le sujet et suivait de près la commercialisation des véhicules électriques. Il entrevoyait pour la fin des années 90 une percée significative des véhicules électriques sur le marché américain<sup>127</sup>.

Selon l'expert de la Régie, les enjeux règlementaires de la mobilité électrique concernent peu de juridictions.

*Comme on l'a vu pour les autres nouvelles technologies en énergie, le développement de l'approvisionnement des voitures électriques demeure embryonnaire même dans les quelques juridictions où on cherche activement à leur faire une place. En tête de développement, on a la Californie, à cause de l'importance de son intérêt pour les énergies vertes, et le Michigan, à cause de l'importance de son industrie automobile. L'approvisionnement est peu développé parce que le nombre de véhicules électriques vendus demeure faible : 0,75 % des ventes de véhicules<sup>27</sup> en 2016.*

*Deux thèmes dominant la réflexion règlementaire à propos de cette nouvelle industrie :*

- *Comment tarifer la recharge.*
- *Comment organiser le réseau de bornes de recharge hors foyer.*<sup>128</sup>

De façon globale, UC est favorable au développement du transport électrique. En revanche, UC tient à s'assurer que le financement de ce développement se fasse de façon équitable. Il est en effet primordial que le financement des infrastructures (bornes de recharge pour le transport individuel ou matériel fixe pour l'électrification de services de transport collectif) qui lui sont nécessaires ne provienne pas du porte-monnaie des ménages qui n'ont même pas les moyens d'avoir une automobile. Comme l'indique le Tableau 7, la moitié des ménages québécois situés

---

<sup>126</sup> C-HQD-0004, page 57.

<sup>127</sup> Voir à l'annexe 3 un extrait intéressant du Plan de développement 1993 d'Hydro-Québec.

<sup>128</sup> A-0010, page 19.

dans le quartile inférieur de revenu (revenus annuels inférieurs à 29 000 \$ en 2009) n'ont pas de voiture. Bon nombre de ces ménages paient toutefois une facture d'électricité.

**Tableau 7**  
**Proportion des ménages qui disposent de véhicules**  
**selon le quartile de revenu<sup>129</sup>**

	Quartile inférieur	2 <sup>e</sup> quartile	3 <sup>e</sup> quartile	4 <sup>e</sup> quartile
	<i>Limite maximale du quartile (\$ constant 2009)</i>			
1998	23 390	44 330	72 650	...
2009	28 000	49 000	79 000	...
1998	42,2	83,0	93,6	97,5
2009	51,2	81,3	91,2	98,6

Le gouvernement impose déjà au Distributeur de financer des projets d'électrification de transport collectif et à la Régie de l'énergie de reconnaître l'amortissement de ces coûts dans les revenus requis du Distributeur

*20. La Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) est modifiée par l'insertion, après l'article 39, du suivant :*

*« 39.0.1. La Société peut accorder une aide financière, destinée à défrayer les coûts du matériel fixe nécessaire à l'électrification de services de transport collectif, à un organisme public de transport en commun visé aux articles 88.1 ou 88.7 de la Loi sur les transports (chapitre T-12), à la Caisse de dépôt et placement du Québec ou à l'une de ses filiales en propriété exclusive au sens de l'article 88.15 de cette loi ou à toute autre entité offrant ou organisant des services de transport collectif.*

*Article 21. L'article 52.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après « réseau de distribution d'électricité », de « , des montants d'aide financière accordés et versés en vertu de l'article 39.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) dans la mesure où le distributeur n'a pas été remboursé de ces montants ».*

<sup>129</sup> **INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC**, *Proportion des ménages qui disposent de certaines composantes de l'équipement ménager et de véhicules selon le quartile de revenu, Québec, 1998 et 2009*

[EN LIGNE] <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/logement-equipement-transport/logement-equipement-menager/e5quarteq9809.htm> (consulté le 10 janvier 2017).

22. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 52.3, du suivant : « 52.4. Les montants d'aide financière visés à l'article 52.1 sont établis suivant la base d'amortissement déterminée par la Régie et en tenant compte de la portion non amortie des aides financières et, le cas échéant, du rendement applicable. »<sup>130</sup>

UC s'inquiète de savoir comment seront alloués aux différentes catégories tarifaires les coûts liés au développement du transport électrique. Bien qu'il soit de sa compétence d'approuver la méthode de répartition des coûts qui sera proposée par le Distributeur, **UC demande à la Régie d'indiquer d'emblée dans son avis au gouvernement que les ménages ne devraient payer dans leur tarif d'électricité qu'une part équitable du financement des infrastructures nécessaires au transport électrique qu'il s'agisse de transport individuel ou collectif**<sup>131</sup>

## 5 Ouverture des marchés de détail

Comme l'expert de la Régie l'indique, depuis « les années quatre-vingt-dix, le commerce résidentiel du gaz et de l'électricité a considérablement changé. Autrefois, toute la chaîne de production, depuis l'extraction du gaz et la génération d'électricité, leur transport et leur distribution, était règlementée. La dérèglementation de la production de gaz et d'électricité a entraîné une transformation du marché de la distribution dans certaines juridictions.<sup>132</sup>

Selon l'expert, deux modèles de concurrence relatifs aux approvisionnements ont émergé.

*Dans le modèle « gestionnaire de portefeuille », le consommateur achète son énergie du distributeur, lequel s'approvisionne sur les marchés et n'est pas autorisé à profiter de ce commerce. Dans le modèle « choix du consommateur », le consommateur achète lui-même son énergie auprès du producteur ou d'un grossiste.*

[...]

<sup>130</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE, *Projet de Loi n° 106, Loi concernant la mise en œuvre de la politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives*, 2016, page 30.

<sup>131</sup> Cela est d'autant plus vrai que les ménages à faible revenu n'ont pas nécessairement accès au transport collectif. Voir :

**LA PRESSE CANADIENNE**, *Les Canadiens à faibles revenus dépendent plus de leur voiture pour aller au travail*, Site Web de Radio-Canada, 6 juillet 2016

**[EN LIGNE]**

<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/economie/2016/07/06/002-infrastructures-investissements-etude-federal.shtml> (consulté le 14 juillet 2016).

<sup>132</sup> A-0010, page 9.

*Partout où l'on retrouve le modèle choix du consommateur, on a conservé l'option pour les consommateurs de s'approvisionner auprès du distributeur à un prix réglementé.* <sup>133</sup>  
(note de bas de page omise)

Selon l'expert, ouvrir le marché de détail à la concurrence exigerait d'abandonner le bloc patrimonial<sup>134</sup>. UC rappelle que la création du bloc d'énergie patrimoniale est liée à la dérèglementation d'Hydro-Québec Production et a eu comme objectif d'assurer des tarifs bas pour l'ensemble des clients du Distributeur. **D'emblée, l'ouverture du commerce de détail est une avenue à éviter dans le contexte du Québec et UC recommande à la Régie que son avis au gouvernement soit à ce sujet sans équivoque.**

Dans la perspective où la Régie envisageait de recommander l'ouverture du marché du détail à la concurrence, pour les raisons généralement avancées que plus de concurrence mène à plus d'efficacité économique et donc à une baisse des prix, UC recommande à la Régie la plus grande prudence.

Une vaste revue l'expérience européenne de dérèglementation démontre plutôt qu'une ouverture des marchés signifie généralement une augmentation des prix de l'électricité

*Neither price regulation nor the opening of retail markets seems to have had significant impact on average residential prices. Two of the EU-15 countries – Finland and Portugal – saw price drops of about 10% in the three years immediately following market opening. In seven countries – Austria, Denmark, France, Germany, Luxembourg, Sweden and the United Kingdom – average prices rose less than 10% in the three years following market opening. Five countries had relatively large price increases after market opening: Belgium (22% after one year), Ireland (30% after three years), the Netherlands (36% after three years), Spain (37% after three years), and Greece (60% after two years). These price changes were due to multiple causes – in Ireland and Spain, for example, prices were already rising significantly before market opening – but it is apparent that retail choice alone was not sufficient to cause prices to drop.* <sup>135</sup>

Aux États-Unis, l'ouverture du marché de détails de l'électricité n'est pas généralisée.

*Nearly half the states have allowed competitive suppliers to supply electrical energy and other services to retail electricity consumers through the power network, though several of them have suspended or rescinded this form of retail competition.*

<sup>133</sup> A-0010, page 9.

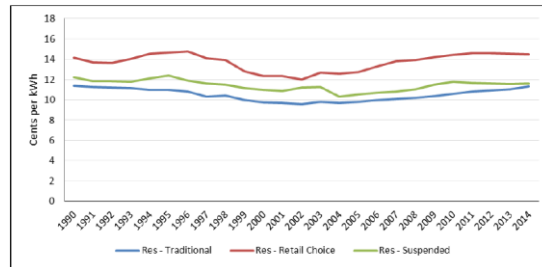
<sup>134</sup> A-0010, page 11.

<sup>135</sup> **ELECTRIC MARKETS RESEARCH FOUNDATION**, *Retail choice in electricity : What have we learned in 20 years?* February 2016, [EN LIGNE]

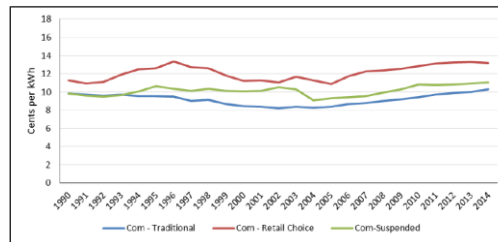
<https://www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/2016/Retail%20Choice%20in%20Electricity%20for%20EMRF%20Final.pdf> (consulté le 21 novembre 2016), page 47.



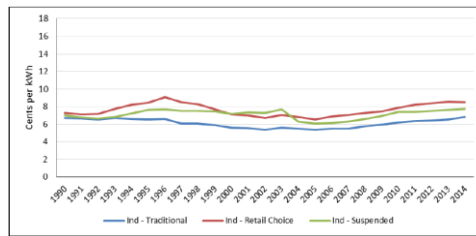
**Figure 7**  
**Prix moyen pondéré réel au détail (\$2015) — résidentiel (1990 — 2015)<sup>138</sup>**



**Figure 8**  
**Prix moyen pondéré réel au détail (\$2015) — commercial (1990 — 2015)<sup>139</sup>**



**Figure 9**  
**Prix moyen pondéré réel au détail (\$2015) — industriel<sup>140</sup>**



L'analyse de l'écart relatif entre les prix de l'électricité selon le regroupement peut servir d'indice quant à la réalisation de gain d'efficacité via la déréglementation.

<sup>138</sup> *Ibid.*, page 41.

<sup>139</sup> *Ibid.*, page 42.

<sup>140</sup> *Ibid.*, page 42.

*The figures show that the real price gap between the retail choice states and the traditional states began to close in the late 1990s, when gas prices were still low and decisions were made to adopt retail choice. Following adoption of retail choice, however, the retail electricity price gap widened over the period 2000 to 2008 with rising fuel prices. During this period, regulated retail electricity prices, which depend upon an average of historical generation investment costs and contracted fuel costs, only rose slowly with spot fuel prices.<sup>141</sup>*

*Since 2008, the price gap has slightly narrowed along with the decline in fuel prices. It therefore appears that the states that embraced retail choice – nearly all of which were contained within RTO regions – have only recently witnessed any significant reduction in the retail price gap relative to the other states.<sup>142</sup> (note de bas de page omise)*

UC note que l'ouverture du marché du détail n'a pas eu globalement d'effet significatif sur les prix de l'électricité.

En revanche, l'ouverture du commerce de détail de l'électricité à la concurrence suppose que les fournisseurs alternatifs s'approprient les clients les plus rentables en leur offrant d'alléchantes options tarifaires taillées sur mesure grâce à des contrats d'approvisionnement à coûts et risques optimisés.<sup>143</sup> La possibilité pour les fournisseurs de choisir les clients les plus rentables n'est pas sans impact pour les autres clients.

*Alternative retail energy suppliers target larger customers first because of the large size of their loads relative to the transaction costs of serving them. Likewise, large electricity customers will seek the lowest available electricity prices. The result of customers being able to shift between the market and utilities that price according to cost of service is rent-shifting: when large electricity customers leave for lower market prices, the utilities' fixed costs of service are borne by their remaining customers; and when large electricity customers return to the utility when market prices are high, the remaining customers share with the big guys the relatively low utility costs. For customers able to shift between the market and utilities, this is a heads-I-win, tails-you-lose proposition, for which the remaining customers are the losers.<sup>144</sup>*

En outre, l'expérience américaine indique que les clients résidentiels ne sont pas toujours en mesure d'évaluer les conséquences de choisir un fournisseur alternatif plutôt que de choisir un approvisionnement via le distributeur réglementé.

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, page 40.

<sup>142</sup> *Ibid.*, page 41.

<sup>143</sup> *Ibid.*, page 38

<sup>144</sup> *Ibid.*, page 50.



*A customer who enters in a retail contract with a supplier that ends up costing more than default service or more than another competitive service offer because the customer was not sufficiently knowledgeable about the pricing structure being offered or the supplier misled the customer with fine print that alters what appears to be a good deal on the “front page” of the contract has not merely suffered economic loss. The customer’s household experiences threats to its health and safety, particularly for those who are elderly, young, disabled, or medically frail. This concern is heightened by the ability of the supplier to use the trusted local utility to bill and collect for the contract services and fees pursuant to the now almost universally approved purchase of receivables programs, thus resulting in the ability of the utility to threaten and disconnect for nonpayment of unregulated (and potentially higher) supplier charges.*

*Unfortunately, there is a growing body of preliminary evidence that many residential customers and particularly low income customers are paying higher prices than they would have paid for default service when they select an alternative supplier. The implications of these findings have not yet been confronted or considered by state regulators.*<sup>145</sup> (notre souligné)

Le surcoût assumé par les ménages pauvres qui ont choisi un fournisseur alternatif est important.

*Low income customers who selected an alternative supplier paid a net additional cost of \$13.3 million during this study period compared to default electricity rates and \$5.8 million during this same period for gas service compared to default natural gas rates. Only a very small percentage of low income customers paid lower prices when served by an alternative supplier, 8.5 % of electric customers and 6.6 % of natural gas customers.*<sup>146</sup>

**Dans ce contexte, si la Régie décidait d’inclure dans son avis au gouvernement une recommandation prônant l’ouverture des marchés de l’électricité, UC lui demande de prévoir également dans son avis des mesures de mitigation pour protéger les ménages les moins bien nantis contre toute augmentation de facture d’électricité qui en résulterait.**

---

<sup>145</sup> **ALEXANDER B.**, *An analyses of retail electric and natural gas competition : recent development and policy implications for low income customers*, June 2013,

[EN LIGNE]

[http://azpowerconsumers.com/uploads/sites/63/An\\_Analysis\\_of\\_Retail\\_Electric\\_and\\_Natural\\_Gas\\_Competition.pdf](http://azpowerconsumers.com/uploads/sites/63/An_Analysis_of_Retail_Electric_and_Natural_Gas_Competition.pdf) (consulté le 21 novembre 2016), page 5.

<sup>146</sup> *Ibid.*, page 6.



---

## Annexe 1 : À propos de la pauvreté et du faible revenu

---

Tout récemment, les médias ont traité de façon exhaustive des seuils de faible revenu de Statistique Canada et de leur lien avec la mesure de la pauvreté. Le débat gravite autour de l'utilisation des seuils de faible revenu comme seuils de pauvreté, même si Statistique Canada affirme clairement depuis leur diffusion, il y a plus de 25 ans, qu'ils n'en sont pas. Étant donné la grande attention dont cette question fait l'objet depuis quelque temps, Statistique Canada a saisi l'occasion de réitérer sa position sur le sujet.

Bien des gens et des organisations, tant au Canada qu'à l'étranger, veulent tout naturellement savoir combien de personnes et de familles vivent dans la « pauvreté » et comment leur nombre évolue. Devant ce besoin, différents groupes ont, à différents moments, élaboré des mesures diverses censées diviser la population en deux groupes: les gens pauvres et ceux qui ne le sont pas.

Malgré ces efforts, aucune définition de la pauvreté n'a encore été acceptée à l'échelle internationale, contrairement à d'autres mesures comme celle de l'emploi, du chômage, du produit intérieur brut, des prix à la consommation et du commerce international notamment. Cela n'est pas surprenant étant donné l'absence d'un consensus à l'échelle internationale sur ce qu'est la pauvreté et comment on devrait la mesurer. Un tel consensus a précédé l'établissement de toutes les autres normes internationales.

L'absence d'une définition acceptée à l'échelle internationale indique en outre qu'on ne sait trop si une définition internationale normalisée devrait permettre de faire des comparaisons du bien-être entre les pays à la lumière d'une telle norme ou s'il y aurait lieu de fixer des seuils de pauvreté selon les normes en vigueur dans chaque pays.

Parmi les seuils de pauvreté proposés, il y a eu notamment des mesures relatives (vous êtes pauvre si vos moyens sont modestes comparativement à ceux d'autres personnes au sein de votre population) et des mesures absolues (vous êtes pauvre si vous n'avez pas les moyens d'acheter un panier particulier de biens et services jugés essentiels). Les deux approches font appel à des choix subjectifs et aboutissent forcément à des choix arbitraires.

Dans le cas du revenu relatif, la décision fondamentale à prendre consiste à déterminer quelle fraction du revenu global moyen ou médian constitue une situation de pauvreté. La moitié? Le tiers? Une autre proportion? Dans le cas du revenu absolu, on doit poser un nombre beaucoup plus grand de jugements individuels pour établir un seuil de pauvreté. Avant de calculer le revenu nécessaire à l'achat des « nécessités » de la vie, il faut d'abord décider de ce qui est une « nécessité » en matière de nourriture, d'habillement et de logement et d'une multitude d'autres achats allant des déplacements au matériel de lecture.

La difficulté sous-jacente tient au fait que la notion de pauvreté est intrinsèquement liée à l'atteinte d'un consensus social à un moment particulier dans un pays donné. Une personne qui s'en tire passablement bien selon les normes d'un pays en développement pourrait très bien être considérée comme désespérément pauvre au Canada. Et même à l'intérieur d'un pays, la perspective change avec le temps. Ainsi, un niveau de vie jugé acceptable au siècle dernier pourrait très bien sembler inacceptable aujourd'hui.

C'est le processus politique qui permet aux sociétés démocratiques d'obtenir des consensus sociaux sur des questions de nature intrinsèquement subjective. Or, ce processus ne relève certainement pas du bureau national de la statistique du Canada qui est fier de son objectivité et dont la crédibilité repose sur la mise en pratique de cette objectivité.

Au Canada, le Groupe de travail fédéral, provincial, territorial sur la recherche et l'information dans le domaine du développement social a été mis sur pied pour instaurer une façon de définir et de mesurer la pauvreté. Créé par Développement des ressources humaines Canada et les ministres des services sociaux de diverses instances, ce groupe a proposé une mesure préliminaire de la pauvreté fondée sur un panier de consommation — un panier dont les biens et services sont marqués d'un prix. Le seuil de pauvreté se fonderait sur le revenu nécessaire pour acheter les articles contenus dans ce panier.

Lorsque les gouvernements auront formulé une définition, Statistique Canada s'emploiera à estimer le nombre de personnes dites pauvres selon cette définition. Cette tâche serait certainement respectueuse de son mandat et de son souci d'objectivité. Entre-temps, Statistique Canada ne mesure pas et ne peut pas mesurer le seuil de « pauvreté » au Canada.

Depuis bon nombre d'années, Statistique Canada publie une série de mesures appelées « seuils de faible revenu ». Nous rappelons régulièrement et sans cesse la grande différence qu'il y a entre ces seuils et les mesures de la pauvreté. Les seuils de faible revenu s'obtiennent à l'aide d'une méthodologie logique et bien définie qui permet de déterminer qui s'en tire beaucoup moins bien que la moyenne. Bien entendu, s'en tirer beaucoup moins bien que la moyenne ne signifie pas nécessairement qu'on soit pauvre.

Néanmoins, en l'absence d'une définition convenue de la pauvreté, ces statistiques ont été utilisées par de nombreux analystes pour étudier les caractéristiques des familles qui, toutes proportions gardées, sont les plus démunies au Canada. Ces mesures nous ont permis de signaler d'importantes tendances telles que la composition changeante de ce groupe au fil des ans. Par exemple, les personnes âgées étaient de loin le groupe le plus fortement représenté dans la catégorie des personnes à « faible revenu » il y a 20 ou 30 ans, alors que, plus récemment, les familles monoparentales ayant à leur tête une femme ont vu leur proportion s'accroître de façon importante.

Ces faits et d'autres renseignements ont été considérés comme utiles par bien des gens du gouvernement et de l'extérieur de la fonction publique. Par conséquent, à l'issue d'une vaste consultation publique tenue par Statistique Canada il y a 10 ans, c'est presque à l'unanimité

qu'on nous a demandé de continuer à publier nos analyses du faible revenu. De plus, en l'absence d'une méthodologie de rechange généralement acceptée, la majorité des personnes consultées ont insisté pour que nous continuions à utiliser nos définitions actuelles.

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.

Ivan P. Fellegi, statisticien en chef du Canada, septembre 1997

**[EN LIGNE]** <http://www.statcan.gc.ca/pub/13f0027x/13f0027x1999001-fra.htm> (consulté le 21 décembre 2016)



## Annexe 2 : Coût évité par usage – Clients au tarif D

### COÛT ÉVITÉ PAR USAGES – CLIENTS AU TARIF D EN ¢/kWh DE 2017

	Annuité constante <sup>1</sup> (10 ans)										
		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Chauffage de l'eau</b>	<b>7,42</b>	<b>5,92</b>	<b>6,03</b>	<b>7,40</b>	<b>7,55</b>	<b>7,69</b>	<b>7,84</b>	<b>7,99</b>	<b>8,15</b>	<b>8,31</b>	<b>8,47</b>
Fourniture - Transport	6,21	4,81	4,90	6,25	6,37	6,49	6,62	6,74	6,87	7,01	7,14
Transport - Charge locale	0,88	0,81	0,83	0,85	0,86	0,88	0,90	0,92	0,94	0,95	0,97
Distribution	0,32	0,29	0,30	0,31	0,31	0,32	0,33	0,33	0,34	0,35	0,35
<b>Chauffage des locaux</b>	<b>10,92</b>	<b>8,32</b>	<b>8,49</b>	<b>11,00</b>	<b>11,22</b>	<b>11,44</b>	<b>11,67</b>	<b>11,90</b>	<b>12,14</b>	<b>12,38</b>	<b>12,63</b>
Fourniture - Transport	8,43	6,02	6,14	8,60	8,77	8,95	9,13	9,31	9,49	9,68	9,88
Transport - Charge locale	1,83	1,69	1,72	1,76	1,79	1,83	1,87	1,90	1,94	1,98	2,02
Distribution	0,66	0,61	0,62	0,64	0,65	0,66	0,68	0,69	0,70	0,72	0,73
<b>Tous les usages</b>	<b>8,84</b>	<b>6,91</b>	<b>7,04</b>	<b>8,85</b>	<b>9,03</b>	<b>9,20</b>	<b>9,38</b>	<b>9,57</b>	<b>9,76</b>	<b>9,95</b>	<b>10,14</b>
Fourniture - Transport	7,09	5,29	5,40	7,18	7,31	7,46	7,60	7,75	7,90	8,06	8,21
Transport - Charge locale	1,29	1,18	1,21	1,23	1,26	1,28	1,31	1,33	1,36	1,39	1,42
Distribution	0,47	0,43	0,44	0,45	0,46	0,46	0,47	0,48	0,49	0,50	0,51

<sup>1</sup> Note : Le taux d'actualisation nominal utilisé est de 5,248 %.

Source : R-3980-2016, HQD-4, document 4, page 13

### EN ¢/kWh DE 2011

	Annuité Constante (10 ans)										
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Chauffage de l'eau</b>	<b>6,41</b>	<b>5,70</b>	<b>5,81</b>	<b>5,92</b>	<b>6,18</b>	<b>6,45</b>	<b>6,72</b>	<b>6,85</b>	<b>6,99</b>	<b>7,12</b>	<b>7,26</b>
Fourniture et Transport	5,30	4,67	4,76	4,86	5,09	5,34	5,59	5,70	5,81	5,92	6,04
Transport - Charge locale	0,82	0,75	0,77	0,78	0,80	0,81	0,83	0,85	0,86	0,88	0,90
Distribution	0,30	0,27	0,28	0,28	0,29	0,29	0,30	0,31	0,31	0,32	0,33
<b>Chauffage des locaux</b>	<b>8,48</b>	<b>7,40</b>	<b>7,55</b>	<b>7,70</b>	<b>8,12</b>	<b>8,55</b>	<b>8,99</b>	<b>9,18</b>	<b>9,36</b>	<b>9,55</b>	<b>9,74</b>
Fourniture et Transport	6,17	5,27	5,38	5,49	5,86	6,25	6,65	6,78	6,92	7,06	7,20
Transport - Charge locale	1,69	1,56	1,59	1,62	1,66	1,69	1,72	1,76	1,79	1,83	1,87
Distribution	0,61	0,56	0,58	0,59	0,60	0,61	0,62	0,64	0,65	0,66	0,68
<b>Tous les usages</b>	<b>7,30</b>	<b>6,43</b>	<b>6,56</b>	<b>6,69</b>	<b>7,01</b>	<b>7,35</b>	<b>7,69</b>	<b>7,85</b>	<b>8,00</b>	<b>8,16</b>	<b>8,32</b>
Fourniture et Transport	5,68	4,94	5,03	5,13	5,43	5,73	6,04	6,16	6,28	6,41	6,54
Transport - Charge locale	1,19	1,10	1,12	1,14	1,16	1,19	1,21	1,24	1,26	1,29	1,31
Distribution	0,43	0,40	0,41	0,41	0,42	0,43	0,44	0,45	0,46	0,47	0,47

Note : Le taux d'actualisation nominal utilisé est de 5,913%

Source : R-3740-2010, HQD-2, Document 4, Annexe, page 13





## Annexe 3 : Extrait du Plan de développement 1993 d'Hydro-Québec

### *Le transport électrique en développement*

# 3

#### 3.1

##### LE TRAIN À

##### SUSTENTATION

##### MAGNÉTIQUE

Les trains à sustentation magnétique ont été étudiés et développés de façon extensive au Japon, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Comme son nom l'indique, ce train se déplace dans le vide grâce à la force créée par un puissant champ magnétique. Guidé par un rail surélevé, le train à sustentation magnétique peut atteindre une vitesse de croisière de près de 400 km/h. Ce moyen de transport offre des avantages considérables par rapport au train conventionnel ou encore aux autres moyens de transport : dans certains cas, il permet de réduire la consommation d'énergie, en particulier l'énergie fossile ; il élimine la congestion le long des autoroutes et diminue la circulation aérienne aux alentours de nombreux aéroports ; il est moins bruyant qu'un train conventionnel, plus confortable et son entretien est moins coûteux. La commercialisation du train à sustentation magnétique reste cependant tributaire des développements technologiques de la supraconductivité<sup>21</sup>.

#### 3.2

##### LE VÉHICULE

##### ÉLECTRIQUE

Depuis le tout début du XX<sup>e</sup> siècle, la recherche sur les véhicules électriques s'est faite de façon sporadique. À cause du coût élevé de ce type de véhicule et de sa performance inférieure à celle du véhicule conventionnel, le véhicule électrique a toujours échoué dans sa tentative d'arracher une part de marché intéressante. Or, les nouvelles réglementations américaines en matière d'environnement laissent entrevoir une percée significative des véhicules électriques sur le marché à la fin de la présente décennie.

Les efforts des gouvernements américains pour réduire les émissions polluantes des véhicules au combustible auront un effet certain sur le marché des véhicules électriques. Déjà l'*Air Resources Board* de Californie exige que, d'ici à 1998, 2 % des voitures vendues sur son territoire ne produisent aucune émission. Les États de New York et du Massachusetts ont également emboîté le pas et il est prévu que huit autres États du Nord-Est américain adopteront des lois similaires<sup>22</sup>. Les véhicules électriques ne sont pas les seuls à répondre aux restrictions des gouvernements quant aux émissions polluantes. L'utilisation d'un combustible comme l'hydrogène est également envisageable. Cependant, compte tenu des coûts de production actuels de l'hydrogène, l'option électrique semble la plus rentable.

21. IREQ, *Impact technologique de la supraconductivité à la température de l'azote liquide*, décembre 1989.

22. CHANDLER, David, "For electric cars, future's here", *The Boston Globe*, JULY 13th 1992.

La diffusion du véhicule électrique sera cependant limitée par la disponibilité d'un accumulateur respectant des exigences particulières de densité d'énergie, d'absence d'autodécharge, d'effet de mémoire, de faible température d'opération et d'utilisation de matériaux moins polluants. Sans cet accumulateur, le véhicule électrique demeurera un objet de luxe et une curiosité technique. Or, depuis plus de 10 ans, Hydro-Québec mène une activité de recherche et de développement d'accumulateur de haute densité d'énergie. Cette technologie, dénommée ACEP (accumulateur à électrolyte polymère), assure justement une densité énergétique suffisante pour les véhicules électriques.

La diffusion du véhicule électrique sera également limitée par la nature même de cette technologie. En effet, à cause du poids des accumulateurs, seuls les véhicules de promenade et les véhicules utilitaires ou les camions légers électriques seront avantageux. La pénétration du secteur des camions légers devrait devancer celle du secteur automobile, car les déplacements commerciaux typiques sont caractérisés par de fréquents arrêts et des trajets de courte distance. Et c'est là précisément que réside la force comparative du véhicule électrique.

22

Source :

[https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageFichier.aspx?idf=66276](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=66276)

(consulté le 11 janvier 2017)