

*« Pour la qualité de vie
des aînés du Québec »*



**Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de
l'année tarifaire 2017-2018 d'Hydro-Québec Distribution
(HQD)**

(Dossier R-3980-2016)

Mémoire présenté à la Régie de l'énergie

Le 2 novembre 2016

Réseau FADOQ
4545, av. Pierre-De Coubertin
Montréal (Québec) H1V 0B2

Tél. : 514 252-3017
Sans frais : 1 800 544-9058
Télec. : 514 252-3154
Courriel : info@fadoq.ca

© Réseau FADOQ 2016

Responsables : Maurice Dupont, président et Danis Prud'homme, directeur général

Rédaction : Sylvain Perron - Président et associé principal chez Planio, Caroline Bouchard –
conseillère aux affaires publiques et relations gouvernementales

Révision: Bernard Blanchard – Conseiller aux communications

Table des matières

Présentation du Réseau FADOQ	4
Introduction	5
Commentaires généraux	7
<u>LA DEMANDE TARIFAIRE 2017-2018 DU DISTRIBUTEUR.....</u>	<u>7</u>
<u>TENIR COMPTE DU CONCEPT DE PAUVRETÉ ÉNERGÉTIQUE</u>	<u>8</u>
<u>GEL DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ</u>	<u>11</u>
<u>DISCRIMINATION DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ ET RABAIS</u>	<u>13</u>
Commentaires particuliers au contexte aîné	14
Conclusion et recommandations	15
Références	16

Présentation du Réseau FADOQ

Le Réseau FADOQ est un regroupement de personnes de 50 ans et plus qui compte plus de 475 000 membres. Il y a 46 ans, l'objectif principal de la fondatrice, Marie-Ange Bouchard, était de briser l'isolement des aînés en leur offrant une panoplie d'activités sportives, culturelles et de loisir.

Aujourd'hui, outre le volet des loisirs, l'un des intérêts de l'organisme est d'encourager le gouvernement à faire des choix judicieux tenant compte du contexte démographique qui fait du Québec l'une des sociétés occidentales dont le vieillissement de la population est le plus marqué.

Le Réseau FADOQ milite par ailleurs pour la création d'une politique nationale du vieillissement qui permettrait de mieux composer avec les impacts de ce phénomène démographique. Ainsi, le Réseau FADOQ profite de toutes les tribunes, dont celle-ci, pour susciter une prise de conscience afin d'assurer une qualité de vie adéquate à tous les aînés du Québec.

Introduction

Le Réseau FADOQ, qui comprend plus de 475 000 membres au Québec, a comme mission de rassembler et représenter les personnes de 50 ans et plus dans le but de conserver et d'améliorer leur qualité de vie, de défendre et faire la promotion de leurs droits, de valoriser leur apport dans la société et les soutenir par des programmes, services et activités.

Dans ce contexte, l'intervention du Réseau FADOQ auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) dans le cadre de la demande tarifaire 2017-2018 d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur ou HQD) aura comme objectif de défendre les droits de ses membres en matière de tarifs d'électricité, notamment concernant les conséquences importantes reliées à l'augmentation continue de ces tarifs au fil des ans. En effet, les tarifs d'électricité affectent de façon importante le budget et les finances des personnes de 50 ans et plus, particulièrement les personnes âgées vulnérables qui sont victimes de pauvreté énergétique – concept que la Régie devrait tenir compte dans sa décision finale d'autoriser ou non une hausse tarifaire pour l'année tarifaire 2017-2018.

Plus spécifiquement, l'intervention de la FADOQ aura comme motifs de se positionner et de sensibiliser la Régie sur les enjeux et sujets suivants :

- Concept de pauvreté énergétique et facture d'électricité
- Gel des tarifs d'électricité
- Discrimination des tarifs d'électricité et rabais

Le Réseau FADOQ n'est pas d'accord avec les conclusions recherchées par le Distributeur, notamment en ce qui concerne la proposition de ce dernier de modifier les tarifs d'électricité, soit une hausse de 1,6 % des tarifs d'électricité pour l'ensemble des clients, à l'exception des clients industriels de grande puissance pour lesquels la hausse demandée est de 1,1 %.

Le présent mémoire a pour but de faire valoir nos arguments en lien avec les enjeux et sujets d'intérêt mentionnés précédemment.

Ainsi, nous formulons certaines recommandations, dont celle de geler les tarifs d'électricité pour la période 2017-2018.

Le Réseau FADOQ rappelle que la Régie – un tribunal administratif – est un organisme de régulation économique dont la mission consiste à assurer la

conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs comme HQD. Ainsi, les décisions de la Régie ont des impacts sur les factures d'énergie de tous les consommateurs d'électricité et de gaz naturel, sur le développement de plusieurs industries et sur les choix des sources d'approvisionnements énergétiques. Les analyses en profondeur et rigoureuses des dossiers témoignent d'une volonté de **rendre des décisions qui tiennent compte de tous les enjeux et respectent les participants et l'ensemble des consommateurs d'énergie**. À la lueur de ces constats, le Réseau FADOQ est confiant que la Régie tiendra compte des sujets d'intérêt qu'il soulève et des recommandations qu'il propose.

Commentaires généraux

L'analyse du dossier R-3890-2016 nous amène à identifier plusieurs conséquences importantes pour nos membres à l'autorisation d'une hausse des tarifs d'électricité pour la période 2017-2018 : baisse de la qualité de vie, augmentation du nombre de ménages ayant de la difficulté à payer leurs factures d'électricité, accentuation du phénomène de pauvreté énergétique, dépendance accrue des gens les plus vulnérables envers l'État, difficulté de se loger convenablement et appauvrissement croissant des personnes âgées au Québec. Par ailleurs, nonobstant la décision D-2014-034 portant sur le taux de rendement du Distributeur et le mécanisme de traitement des écarts de rendement, la présente demande tarifaire du Distributeur laisse place, encore une fois, à l'accaparement par ce dernier, de surplus financiers importants par rapport au rendement autorisé par la Régie dans sa décision à venir.

Pour ces motifs, le Réseau FADOQ présente ses arguments après avoir rappelé certains faits relatifs au présent dossier.

La demande tarifaire 2017-2018 du Distributeur

Le 29 juillet 2016, le Distributeur a déposé à la Régie, conformément à ce qui est prévu à la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi), une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2017-2018.

Les conclusions recherchées par le Distributeur sont notamment de :

« DÉTERMINER le taux de rendement de la base de tarification 2017 du Distributeur, le taux de rendement des comptes d'écart ainsi que le coût du capital prospectif selon la preuve du Distributeur;

APPROUVER les revenus requis du Distributeur pour l'année témoin 2017 selon la preuve du Distributeur;

MODIFIER les Tarifs d'électricité conformément au texte proposé aux pièces HQD-14, documents 4 et 5 ;

FIXER, à compter du 1^{er} avril 2017, l'ensemble des tarifs du Distributeur conformément à la grille tarifaire présentée à la pièce HQD-14, document 3 »ⁱ.

Dans sa décision procédurale du 3 août 2016 (D-2016-124), la Régie publie un avis public relatif à la présente demande tarifaire. Elle y indique que, tel que prévu à l'article 21 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*, toute personne qui ne désire pas participer activement au dossier peut soumettre des commentaires écrits et les déposer à la Régie, au plus tard le 3 novembre 2016 à 12 h.

Par ailleurs, la Régie précise dans cette même décision procédurale (page 7, para. 14) que « [...] toute personne intéressée qui désire aborder un sujet additionnel ne faisant pas partie de la preuve soumise doit en préciser la nature et les impacts, justifier son ajout au dossier, indiquer comment elle entend le traiter et les conclusions qu'elle recherche sur ce point »ⁱⁱ.

C'est ce que compte faire le Réseau FADOQ dans les pages suivantes.

Tenir compte du concept de pauvreté énergétique

Le cadre législatif actuel prévoit que la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

À cet égard, le Réseau FADOQ demande à la Régie de tenir compte du concept de pauvreté énergétique eut égard à l'étude du présent dossier concernant la hausse tarifaire demandée par le Distributeur.

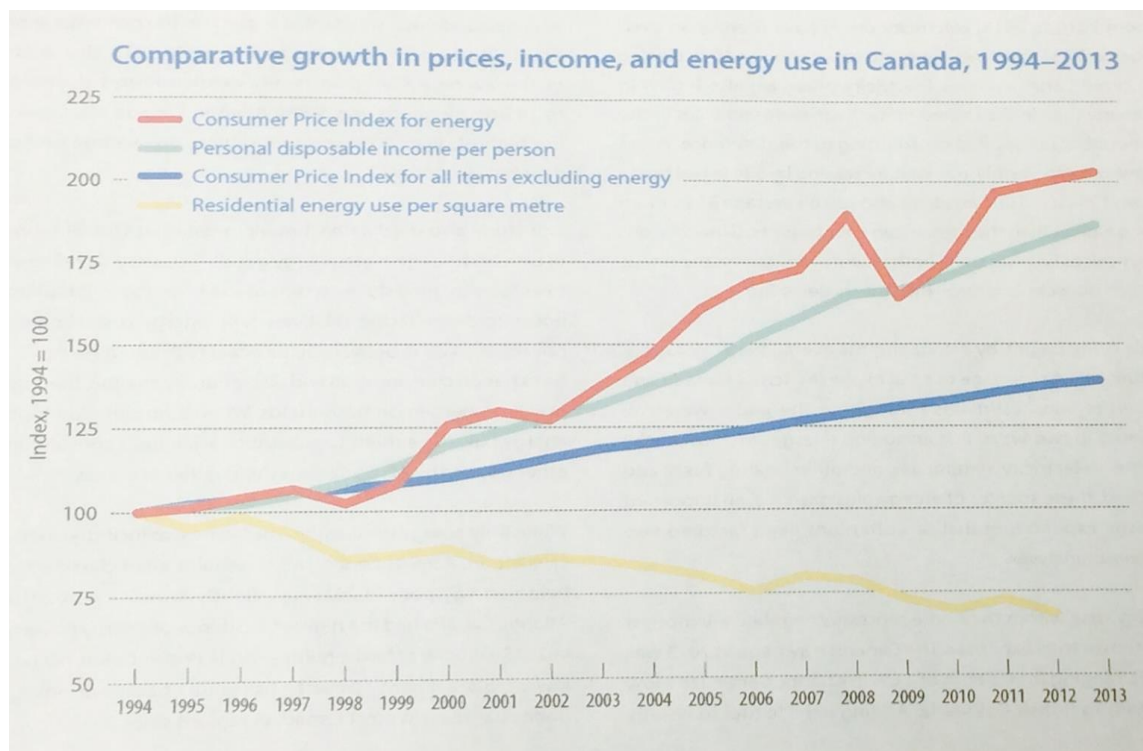
L'énergie, et plus particulièrement la consommation d'électricité au Québec qui occupe une part importante du bilan énergétique, est un bien essentiel dans nos vies modernes. Les coûts afférents à la consommation d'énergie sont en croissance depuis les dernières années et la hausse tarifaire demandée par le Distributeur confirme la tendance. Comme en fait foi une récente étude de l'Institut Fraser de Vancouver en Colombie Britannique (l'étude Fraser)ⁱⁱⁱ, cette tendance haussière des coûts liés à la consommation énergétique constitue un fardeau de plus en plus contraignant pour les familles canadiennes.

Selon l'étude Fraser, les prix de l'électricité au Canada ont augmenté en moyenne de 1.31 ¢ par kWh de 2010 à 2013. Au Québec, les hausses tarifaires accordées par la Régie au cours des quatre dernières années concernant les tarifs d'électricité du Distributeur ont occasionné une hausse cumulative de près de 10 % des tarifs d'électricité. La hausse tarifaire de 1,6 % demandée par le Distributeur pour l'année 2017-2018 poursuit la tendance haussière des tarifs d'électricité au Québec.

Comme le présente le schéma 1 suivant, l'étude Fraser démontre également que, pour la période 1994-2013, la croissance de l'indice des prix de l'énergie au Canada (courbe rouge) a largement dépassée les taux de croissance de l'indice des prix à la consommation sans l'énergie (courbe bleue), du revenu disponible personnel per capita (courbe verte) ainsi que l'utilisation de l'énergie pour le marché résidentiel (courbe jaune).

Schéma 1

Évolution comparative des indices de prix, du revenu personnel disponible et de l'utilisation de l'énergie (marché résidentiel) au Canada, 1994-2013



Source : Tiré du rapport de l'Institut Fraser, *Energy costs and Canadian Households – How much are we spending?*, Mars 2016, 44 p.

Par ailleurs, l'étude Fraser introduit le concept de pauvreté énergétique. La pauvreté énergétique est présente chez un ménage lorsque ce dernier dépense 10 % ou plus de son budget en dépenses énergétiques. En somme, ce seuil détermine combien de ménages font face à des dépenses relativement élevées en énergie.

La pauvreté énergétique est un enjeu important sur lequel devrait se pencher la Régie dans son analyse du présent dossier. En effet, la pauvreté énergétique devient un enjeu important d'intérêt public; elle constitue un problème en raison de l'effet nuisible et pernicieux occasionné par la pression exercée par des dépenses en énergie et en électricité sur la consommation et le revenu discrétionnaire des ménages moins nantis. En fait, ces dépenses placent un fardeau important sur ces ménages. Ainsi, lorsque les factures d'électricité, qui ne cessent d'augmenter, obligent ces derniers à remplacer leurs dépenses d'autres produits et services importants par le paiement de factures d'électricité – bien essentiel pour se loger, se nourrir et se chauffer – cela constitue dans les faits une privation d'accès à ces autres biens et produits importants.

Au Québec, il appert que 6,2 % des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté énergétique en 2013, c'est-à-dire qu'ils dépensaient 10 % ou plus de leurs budgets en dépenses énergétiques, ce qui inclut la facture d'électricité, selon l'étude Fraser. Fait à noter, ce seuil de pauvreté énergétique était de 4,4 % en 2010, ce qui implique une hausse significative de la présence de la pauvreté énergétique au Québec entre 2010 et 2013.

Toujours selon l'institut Fraser, toute politique ou décision de tribunal énergétique, comme la Régie, qui augmente le prix de toutes formes d'énergie peut exacerber les difficultés financières des ménages confrontés à la pauvreté énergétique ou ceux qui sont sur le point de basculer dans cette pauvreté.

Le Réseau FADOQ note qu'en 2015, plus de 200 000 abonnés du Distributeur avaient de la difficulté à payer leurs factures d'électricité. Or, au Québec, près de 50 % des aînés de 65 ans et plus vivent sous le seuil de pauvreté et bénéficient du *Supplément de revenu garanti*. Conséquemment, toute augmentation supplémentaire des tarifs d'électricité entraînera une diminution de la qualité de vie pour ces aînés.

À cet égard, un sondage effectué en octobre 2016 fait auprès de 1 948 membres du Réseau FADOQ (sondage FADOQ) révèle que plus de 81 % des membres sondés indique qu'une hausse du prix des commodités comme l'électricité représente une baisse dans la qualité de vie générale. Également, le tiers des

membres sondés (33,28 %) indique qu'une hausse du coût des commodités telle que l'électricité pourrait être un frein à leur maintien à domicile.

Dans ce contexte, le Réseau FADOQ **recommande à la Régie de considérer les enjeux sous-jacents au concept de la pauvreté énergétique et de surseoir à toute hausse tarifaire demandée par le Distributeur pour l'année tarifaire 2017-2018**, ce qui est le sujet d'intérêt suivant présenté par le Réseau FADOQ.

Gel des tarifs d'électricité

De 2004 à 2014, les hausses tarifaires cumulatives ont dépassé le taux de 20 %, une hausse significative. Comme mentionné précédemment, chaque augmentation des prix de l'énergie peut exacerber les difficultés financières des ménages confrontés à la pauvreté énergétique ou ceux qui sont sur le point de basculer dans cette pauvreté. Une hausse de 20 % sur une dizaine d'années vient certainement contribuer à cette pauvreté.

Ces hausses compromettent le droit au logement pour les personnes âgées à faible revenus et portent atteinte à leur santé, leur dignité et à leur sécurité.

Comme indiqué en introduction, le Réseau FADOQ n'est pas d'accord avec les conclusions recherchées par le Distributeur, notamment en ce qui concerne la proposition de ce dernier de modifier les tarifs d'électricité, soit une hausse de 1,6 % des tarifs d'électricité pour l'ensemble des clients, sauf exception. Le Réseau FADOQ est d'avis que la Régie devrait surseoir à toute hausse tarifaire demandée par le Distributeur pour l'année 2017-2018 et ce, pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, il est intéressant de noter que les tarifs d'électricité ont déjà fait l'objet de gel des tarifs pour la période 1999 à 2003. De façon évidente, Hydro-Québec n'a pas souffert de cette période de gel des tarifs comme en fait foi les bénéfiques nets engendrés par Hydro-Québec pour les années subséquentes. Ce précédent devrait inspirer la Régie par rapport à sa décision finale au présent dossier.

Par ailleurs, le Distributeur a engrangé depuis plusieurs années des surplus financiers importants reliés au fait qu'il a régulièrement dépassé le taux de rendement pourtant autorisé par la Régie dans ses demandes tarifaires successives. Ce faisant, le Distributeur a privé ses clients de tarifs plus bas qu'ils auraient dû être en réalité. Aussi, de l'avis du Réseau FADOQ, les tarifs

d'électricité imposés aux clients pendant ses années de rendement excessifs n'apparaissent pas « *justes et raisonnables* ».

À cet égard, le Distributeur indique en page 7 de la pièce HQT-1, document 1 du présent dossier que la présente demande tarifaire constitue la première année pour laquelle le Distributeur sera assujéti au partage d'excédents de rendements éventuels. La décision D-2014-034 a en effet précisé les modalités relatives au mécanisme de traitement des écarts de rendement entre le Distributeur et ses clients. Or, ce partage est sous réserve de la confirmation de l'atteinte de l'équilibre budgétaire lors du dépôt des comptes publics par le gouvernement du Québec (note de bas de page no 2, HQT-1, document 1, page 7, dossier R-3980-2016). À l'ère des déficits budgétaires successifs du gouvernement du Québec et en cette période de grande austérité, il est donc illusoire de considérer qu'un éventuel partage des excédents de rendement du Distributeur auront pour effet réel et soutenu de soulager les consommateurs québécois contre toute hausse tarifaire du Distributeur.

De plus, la Régie concluait à la décision D-2014-033 que le mécanisme de traitement des écarts de rendement proposé par le Distributeur et Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) ne constitue pas un mécanisme de réglementation incitative au sens de la Loi. En conséquence, la Régie a initié un dossier – le dossier R-3897-2014 – afin de traiter de cette question. Ainsi, et conformément à la Loi, ce mécanisme devra poursuivre les objectifs suivants :

1. L'amélioration continue de la performance et de la qualité de service.
2. Une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et au Transporteur ou au Distributeur.
3. L'allégement du processus de fixation des tarifs de transport et de distribution.

Par ailleurs, les résultats du sondage FADOQ démontre que près de 90 % des membres sondés ont remarqué une hausse de leur facture d'électricité au cours des trois dernières années, alors que 73,89 % de ces membres indique que le coût total de l'électricité représente un enjeu financier pour eux.

Enfin, une hausse supplémentaire de la facture d'électricité représente un enjeu financier important pour 81,22 % des membres sondés.

Dans ce contexte, le Réseau FADOQ est d'avis que la Régie devrait surseoir à toute hausse de tarifs d'électricité du Distributeur tant et aussi longtemps qu'elle n'aura pas rendu une décision au dossier R-3897-2014, soit le dossier relatif à

l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité – Application de l'article 48.1 de la LRE et suite de la décision D-2014-033.

Pour les raisons évoquées précédemment, le Réseau FADOQ réitère donc son souhait que **la Régie devrait décréter un gel des tarifs d'électricité du Distributeur pour l'année 2017-2018.**

Discrimination des tarifs d'électricité et rabais

Une des conclusions recherchées par le Distributeur dans sa demande tarifaire pour l'année 2017-2018 consiste à modifier les tarifs d'électricité, soit une hausse de 1,6 % des tarifs d'électricité pour l'ensemble des clients, à l'exception des clients industriels de grande puissance pour lesquels la hausse demandée est de 1,1 %. Le Distributeur discrimine donc ses tarifs en fonction de certains types de clientèle.

Le Réseau FADOQ est d'avis que la Régie devrait envisager non seulement de surseoir à toute hausse tarifaire du Distributeur pour l'année 2017-2018, mais aussi d'envisager la possibilité pour le Distributeur d'octroyer des rabais à la clientèle plus vulnérable de notre société, soit les personnes âgées. Cette possibilité est certainement d'intérêt public comme l'a démontré l'introduction du concept de pauvreté énergétique au présent mémoire.

Bien que le principe du tarif timbre-poste soit un principe équitable, force est de constater que, par le biais de tarifs fort avantageux, le Distributeur subventionne les clients industriels de grande puissance afin de satisfaire leurs besoins. Par équité pour la clientèle résidentielle et en particulier pour les ménages plus vulnérables, **la Régie pourrait décider d'octroyer un rabais tarifaire à cette clientèle et ce, basé sur le revenu des ménages.** Ce faisant, elle contribuerait à réduire la pression sur le budget de ces ménages et diminuerait ainsi le seuil de pauvreté énergétique au Québec.

Bref, dans l'intérêt public, la Régie devrait se tourner vers des mesures favorisant l'équité et une plus grande redistribution de la richesse, et assurer par le fait même, des services publics en matière de distribution d'électricité accessibles et avantageux.

Commentaires particuliers au contexte aîné

La demande tarifaire du Distributeur pour l'année 2017-2018 et la hausse tarifaire qu'elle implique, aurait d'importants impacts sur les membres du Réseau FADOQ. Cette hausse, qui s'additionnent aux hausses cumulatives des dernières années intensifierait la pression sur les finances des personnes âgées et sur les ménages les plus vulnérables.

Au Québec, un aîné de 75 ans et plus sur deux a un revenu annuel de moins de 20 000 \$. Aussi, près de 50 % des aînés de 65 ans et plus vivent sous le seuil de pauvreté et bénéficient du *Supplément de revenu garanti*. Toute augmentation supplémentaire des tarifs d'électricité entrainera une diminution de la qualité de vie pour ces aînés.

Notre organisation compte aujourd'hui plus de 475 000 membres. Nous sommes la plus grande organisation représentant les intérêts collectifs des aînés au Québec et même au Canada. Nos membres s'attendent à ce que le Réseau FADOQ fasse connaître leurs préoccupations aux instances publiques.

Dans cette optique, nous disposons d'une structure de représentation très large. Ainsi, nous avons 800 clubs indépendants locaux, chacun composé d'un conseil d'administration formé d'une dizaine de membres. Bref, nous sommes représentatifs d'une partie de la population qui se préoccupe grandement des questions reliées à la qualité de vie et notamment des effets des dépenses énergétiques sur leur vie.

Conclusion et recommandations

En conclusion, le Réseau FADOQ demande à la Régie de tenir compte des sujets d'intérêt qu'il soulève et des recommandations qu'il propose.

Nous considérons que la Régie doit tenir compte de l'intérêt public et opter pour l'équité dans ses décisions, particulièrement dans un contexte d'austérité.

Nous devons faire en sorte que les besoins des personnes âgées et particulièrement des personnes vulnérables soient pris en considération et que la Régie soit éclairé sur les enjeux et sujets présentés par le Réseau FADOQ. Nous souhaitons que la Régie tienne compte de ces éléments dans ses décisions en matière de tarifs d'électricité afin de bien répondre aux besoins de la société.

Voici nos recommandations :

- 1. Considérer les enjeux sous-jacents au concept de la pauvreté énergétique.**
- 2. Décréter un gel des tarifs d'électricité du Distributeur pour l'année 2017-2018.**
- 3. Octroyer un rabais tarifaire à la clientèle des personnes âgées, et ce, basé sur le revenu des ménages.**

Références

- ❖ Hydro-Québec Distribution, Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2017-2018, 28 juillet 2016.
- ❖ Régie de l'énergie, Décision procédurale – Avis public, (D-2016-124), Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2017-2018, 15 p.
- ❖ Institut Fraser, Energy costs and Canadian Households – How much are we spending?, Mars 2016, 44 p.
- ❖ Régie de l'énergie, Sommaire des décisions D-2014-033 et D2014-034 concernant un mécanisme de réglementation incitative, le taux de rendement et le mécanisme d traitement des écarts de rendement d'Hydro-Québec Transport et d'Hydro-Québec Distribution, 4 mars 2014.
- ❖ Réseau FADOQ, *Soins à domicile – Demandez et vous recevrez peu...ou pas!*, 13 avril 2016, 6 p.

Citations

ⁱ Hydro-Québec Distribution, *Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2017-2018*, 28 juillet 2016, pp. 7 et 8

ⁱⁱ Régie de l'énergie, *Décision procédurale – Avis public, (D-2016-124)*, Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2017-2018, p. 14

ⁱⁱⁱ Institut Fraser, *Energy costs and canadian households – How much are we spending?*, mars 2016, 44 p.