

Secteur de l'électricité – Surveillance réglementaire

Contexte

L'électricité est un service public essentiel à la prospérité de l'économie de l'Ontario et aux activités courantes de ses citoyens. C'est pourquoi, outre la situation de quasi-monopole du secteur, il fallait mettre en place un mécanisme de surveillance et de réglementation pour garantir la durabilité et la rentabilité de la production et du transport de l'électricité afin de répondre aux besoins des consommateurs, des entreprises et de l'industrie. Le secteur ontarien de l'électricité sert 4,7 millions de clients et comprend plusieurs entités clés (voir la Figure 1).

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a été mise sur pied en 1960 avec le mandat d'établir les tarifs s'appliquant à la vente et à l'entreposage de gaz naturel et d'approuver les projets de construction de pipelines. Au fil du temps, ses pouvoirs et ses responsabilités par application de la loi ont évolué. En 1973, elle a assumé les responsabilités d'examiner les tarifs d'électricité alors facturés par Ontario Hydro et de rendre compte à ce sujet au ministre de l'Énergie, fonctions qu'elle a exercées jusqu'à la fin des années 1990 lorsqu'Ontario Hydro a été scindée en plusieurs sociétés.

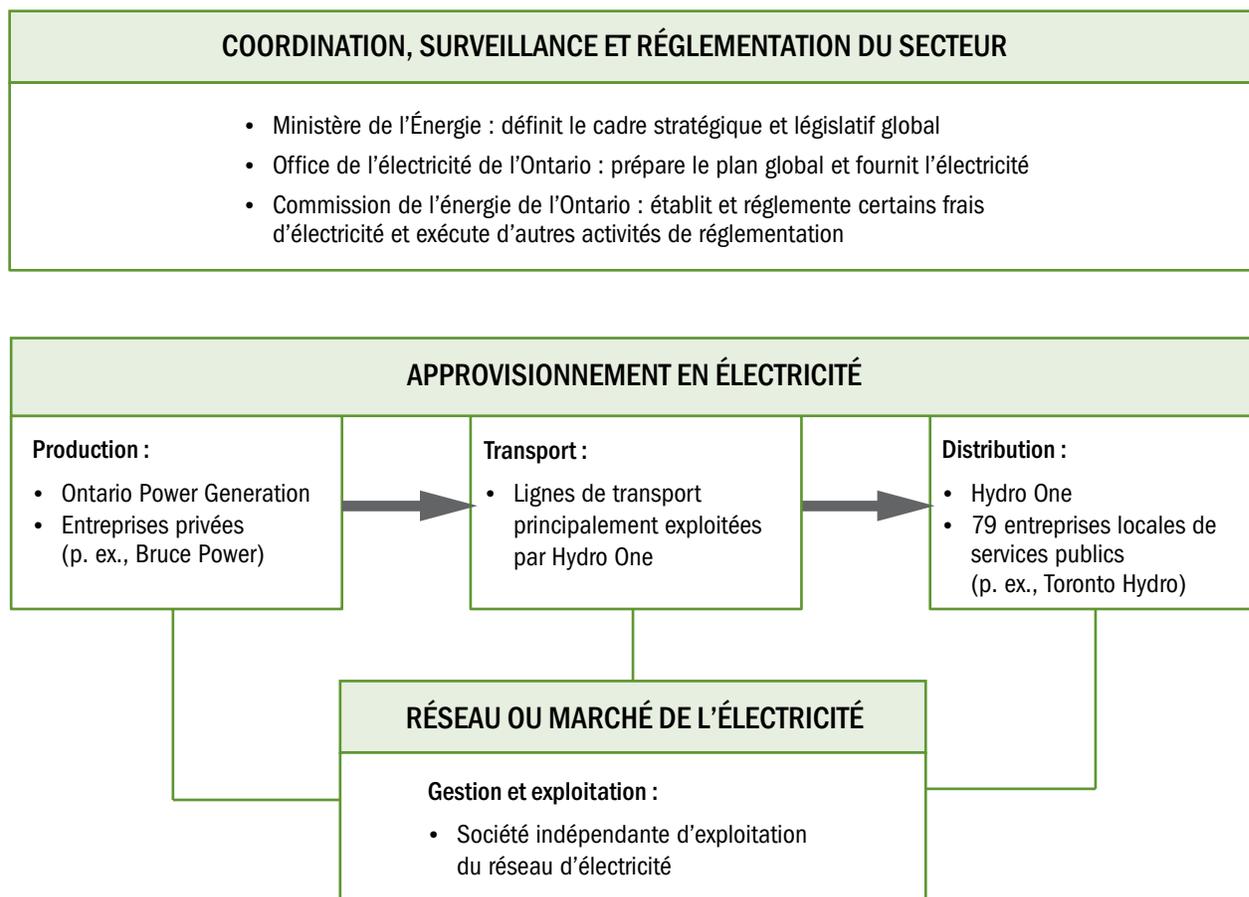
Aujourd'hui, la Commission réglemente toujours le secteur provincial du gaz naturel, mais consacre surtout son temps à la surveillance du secteur ontarien de l'électricité. La Commission est tenue de superviser le secteur au moyen de processus efficaces, justes et transparents en vertu de la *Loi de 1998 sur l'électricité* et de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*. Elle a notamment pour objectifs de protéger les intérêts des consommateurs, de faciliter le maintien d'un secteur de l'électricité financièrement viable et de promouvoir l'efficacité et la rentabilité du secteur. Les fonctions clés de la Commission en vue d'atteindre ces objectifs comprennent :

- l'établissement des tarifs d'électricité et de son transport;
- la surveillance des marchés de l'électricité et la délivrance de permis aux participants;
- l'approbation des besoins annuels en matière de dépenses et de revenus de l'Office de l'électricité de l'Ontario et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité;
- l'examen et l'établissement des politiques en matière de réglementation.

Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme les membres de la Commission. Au moment de nos travaux sur le terrain, la Commission comptait huit membres – sept à temps plein et un à temps partiel – et bénéficiait du soutien d'un effectif d'environ

Figure 1 : Rôles clés sélectionnés des entités du secteur de l'électricité de l'Ontario

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



170 employés. Les frais d'exploitation de la Commission s'établissaient à 34,8 millions de dollars en 2010-2011, dont 80 % étaient acquittés par les entités réglementées du secteur de l'électricité et 20 % par celles du secteur du gaz naturel.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a mis en place des procédures et des mécanismes adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs et s'assurer que le secteur de l'électricité fournit de l'énergie fiable et durable à coût raisonnable.

Notre rapport visait un deuxième objectif tout aussi important, soit examiner le contexte de la réglementation des frais sur les factures d'électricité en Ontario et expliquer à quoi ces frais correspondent. Pour remplir notre but d'informer les lecteurs en termes les plus simples possible, nous utilisons indifféremment les expressions « contribuable », « client » et « consommateur ».

Notre vérification comprenait l'examen et l'analyse des demandes d'approbation des tarifs et des lignes directrices pour la présentation des demandes ainsi que des entrevues avec les membres et le personnel concerné de la Commission. Nous avons également rencontré des membres du personnel d'autres organismes provinciaux, notamment du ministère de l'Énergie, de l'Office de l'électricité de l'Ontario, de la Société indépendante d'exploitation

du réseau d'électricité, d'Ontario Power Generation et d'Hydro One.

Nous nous sommes aussi entretenus avec divers participants et autres parties intéressées du marché de l'électricité, dont des entreprises de distribution locales et des intervenants, afin de connaître leur opinion à propos de leurs interactions avec la Commission et de ses processus de réglementation. Les intervenants sont des personnes ou des groupes représentant les consommateurs ou d'autres parties intéressées qui prennent activement part aux audiences au nom de ces derniers. De plus, nous avons étudié le fonctionnement des organismes de réglementation du secteur de l'électricité d'autres administrations canadiennes et retenu les services d'un expert-conseil indépendant spécialisé dans la réglementation du secteur de l'électricité au Canada pour nous conseiller. La Commission met en oeuvre un processus quasi judiciaire pour prendre des décisions en ce qui concerne l'établissement des tarifs. Ces décisions et le jugement des groupes d'examen de la Commission ne s'inscrivent pas dans la portée de notre mission de vérification.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons établi des critères de vérification, que nous avons utilisés pour atteindre notre objectif de vérification. Ces critères ont été examinés et approuvés par la haute direction de la Commission.

Résumé

L'un des principaux rôles de la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) à titre d'organisme de réglementation du secteur de l'électricité consiste à protéger les consommateurs, tout en permettant à l'industrie d'obtenir un taux de rendement satisfaisant en établissant des tarifs justes et raisonnables. Ce rôle est particulièrement important compte tenu du fait que les tarifs de l'électricité pour le consommateur moyen ont augmenté de 65 % depuis la restructuration du secteur

en 1999, et l'on prévoit que les coûts augmenteront encore de 46 % d'ici cinq ans.

Nous avons constaté que le personnel de la Commission s'efforçait d'offrir aux membres des analyses et d'autres renseignements utiles pour les aider à prendre des décisions. De plus, la Commission a mis en oeuvre un certain nombre d'initiatives visant à sensibiliser les consommateurs aux frais figurant sur leurs factures d'électricité, notamment une calculatrice de facture en ligne reconnue par l'industrie. Nous avons toutefois recensé certains facteurs susceptibles de limiter la capacité de la Commission à s'acquitter de ses devoirs en matière de réglementation dans la mesure à laquelle les consommateurs et le secteur de l'électricité seraient en droit de s'attendre. Voici nos principales observations à cet égard :

- Il ne revient pas à la Commission de veiller à ce que les factures d'électricité dans leur ensemble soient justes et raisonnables, puisque seulement près de la moitié des frais sur une facture type relève de sa compétence. Le rôle de la Commission se limite principalement à l'établissement des tarifs de l'énergie nucléaire et d'une partie de l'hydroélectricité produites par Ontario Power Generation (OPG) ainsi que du transport, de la distribution et de certains autres frais. La moitié des autres frais figurant sur les factures d'électricité découlent des décisions stratégiques du gouvernement, sur lesquelles la Commission n'a aucun pouvoir. Par exemple :
- Environ 50 % de l'électricité vendue à des clients résidentiels provient de fournisseurs ayant conclu des contrats de longue durée avec le gouvernement ou avec l'Office de l'électricité de l'Ontario, et le prix de l'électricité prévu dans ces contrats représente 65 % des frais d'électricité d'une facture type. La Commission ne joue aucun rôle de surveillance réglementaire de cette partie des frais d'électricité. Elle ne réglemente que les tarifs de l'électricité provenant de certaines centrales nucléaires

et hydroélectriques d'OPG, qui représentent environ le tiers des frais d'électricité figurant sur une facture type.

- La redevance de liquidation de la dette que les consommateurs paient chaque mois a été instaurée par le gouvernement en 1999 afin d'aider au remboursement du reliquat de la dette insurmontable de 7,8 milliards de dollars résultant de la scission de l'ancienne Ontario Hydro. La Commission ne joue aucun rôle de surveillance à l'égard de cette redevance ni de la période durant laquelle elle figurera sur la facture d'électricité des consommateurs.
- La Commission n'assure une surveillance réglementaire que sur environ 190 des quelque 900 millions de dollars perçus auprès des contribuables pour administrer et exploiter le marché de l'électricité et satisfaire à d'autres exigences prévues par la loi.
- Dans les secteurs relevant de sa compétence, la Commission établit les tarifs dans un processus quasi judiciaire selon lequel les entreprises de services publics et les autres entités réglementées, comme OPG et Hydro One, sont tenues de justifier toute augmentation des tarifs proposée lors d'une audience publique. Beaucoup de petites et moyennes entreprises de services publics affirment que ce processus coûte en moyenne aux contribuables entre 100 000 \$ et 250 000 \$ par demande – soit un montant équivalant à la moitié de la hausse des revenus souhaitée en premier lieu par les entreprises. Ces coûts sont généralement encourus tous les quatre ans et recouverts auprès des consommateurs sur la période de quatre ans qui suit.
- Les personnes et les organismes qui souhaitent participer aux audiences pour représenter les consommateurs peuvent obtenir le statut d'intervenant et être admissibles à un remboursement de leurs dépenses par les entreprises de services publics et les autres entités réglementées. Toutefois, bon nombre des entreprises de services publics et entités réglementées ont souligné les coûts élevés associés à la prestation d'importantes quantités d'information détaillée demandées par les intervenants et demandent que la Commission assure une meilleure coordination pour gérer ces demandes.
- Dans la surveillance de la conformité des entreprises de services publics à ses lignes directrices et exigences en matière de rapports, la Commission a recensé certaines lacunes notables dans leurs pratiques de tenue de livres et de reddition de comptes. Cette situation pourrait indiquer que l'information que la Commission utilise pour prendre ses décisions est inexacte. La Commission n'assure cependant pas de suivi systématique pour s'assurer que les lacunes relevées sont corrigées par les services publics.
- Les consommateurs peuvent acheter l'électricité auprès de leur entreprise de services publics aux tarifs de la Grille tarifaire réglementée fixés par la Commission ou encore par l'entremise d'un détaillant en électricité aux tarifs fixés par ce dernier. Environ 15 % des clients résidentiels, qui recherchent une protection tarifaire et la stabilité de leur facture d'électricité, ont signé des contrats à forfait auprès de détaillants en électricité. Nous avons toutefois constaté que ces consommateurs paient parfois entre 35 % et 65 % de plus pour leur électricité que s'ils n'avaient pas signé de tels contrats. Depuis cinq ans, la Commission a reçu plus de 17 000 plaintes du public, dont la grande majorité visaient des détaillants en électricité. Les problèmes soulevés comprenaient les déclarations trompeuses de la part des agents de vente et même les signatures contrefaites dans les contrats. Même si la Commission assure le suivi des plaintes, très peu de mesures d'exécution ont été prises à l'endroit des détaillants.

- La Commission a adopté un processus structuré de rapports sur le rendement, mais ses mesures du rendement doivent s'axer davantage sur les résultats, plutôt que sur les processus.

Constatations détaillées de la vérification

APERÇU DE LA COMMISSION DE L'ÉNERGIE DE L'ONTARIO ET DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a été fondée en 1960 avec la mission de réglementer le secteur du gaz naturel en Ontario. En 1973, son mandat a été élargi pour inclure le secteur de l'électricité. Les attributions de la Commission ont été considérablement modifiées lorsque le gouvernement a adopté la *Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie* (la Loi), qui a scindé l'ancienne Ontario Hydro en plusieurs sociétés et visait à instaurer une concurrence dans le secteur de l'électricité.

La Loi a confié à la Commission le mandat de protéger les intérêts des consommateurs tout en veillant à garantir la viabilité financière de l'industrie de l'électricité. La Figure 2 présente des détails sur les changements apportés à la législation et aux politiques depuis 1999 ainsi que l'incidence de ces changements sur le secteur de l'électricité et la Commission.

INCIDENCE SUR LES CONSOMMATEURS

Les coûts de l'électricité ont augmenté considérablement pour les consommateurs ontariens depuis dix ans, à la suite des grands changements apportés au secteur de l'électricité de la province. Depuis 1999, le consommateur résidentiel moyen utilisant 800 kilowattheures (kWh) par mois a vu sa facture d'électricité grimper de 65 %. Dans son Plan

énergétique à long terme de 2010, le ministère de l'Énergie prévoyait que les factures d'électricité des clients résidentiels augmenteraient encore de 46 % sur cinq ans, afin de recouvrer le coût des mises à niveau de la capacité de l'Ontario en matière de production d'énergie nucléaire et de gaz naturel et des installations de transport et de distribution, de même que de contribuer au financement de la production de nouvelles énergies renouvelables plus écologiques.

La Figure 3 présente un sommaire de l'incidence des modifications importantes apportées aux politiques depuis 1999.

COMPRÉHENSION DES FACTURES D'ÉLECTRICITÉ

En 2004, le gouvernement a adopté un règlement en vertu duquel les frais sur les factures d'électricité des petits consommateurs (clients résidentiels et commerciaux) doivent être ventilés en quatre catégories : frais d'électricité, frais de livraison, frais réglementés et redevance de liquidation de la dette. Le règlement précise aussi comment expliquer ces catégories de frais sur la facture ou dans un document l'accompagnant. La Figure 4 présente un échantillon de facture d'un client résidentiel moyen de Toronto Hydro ayant une consommation mensuelle de 800 kWh (soit environ 830 kWh après rajustement pour perte dans le réseau de distribution).

Les divers frais sont ventilés comme suit :

- Les frais d'électricité sont le coût de l'électricité réellement consommée, que la province obtient principalement d'Ontario Power Generation (OPG) et des fournisseurs ayant signé un contrat avec le gouvernement ou avec l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO). La présentation de ces frais sur les factures varie, selon que le consommateur achète son électricité auprès d'une entreprise de services publics ou qu'il a conclu un contrat avec un détaillant. En Ontario, 85 % des consommateurs résidentiels achètent leur

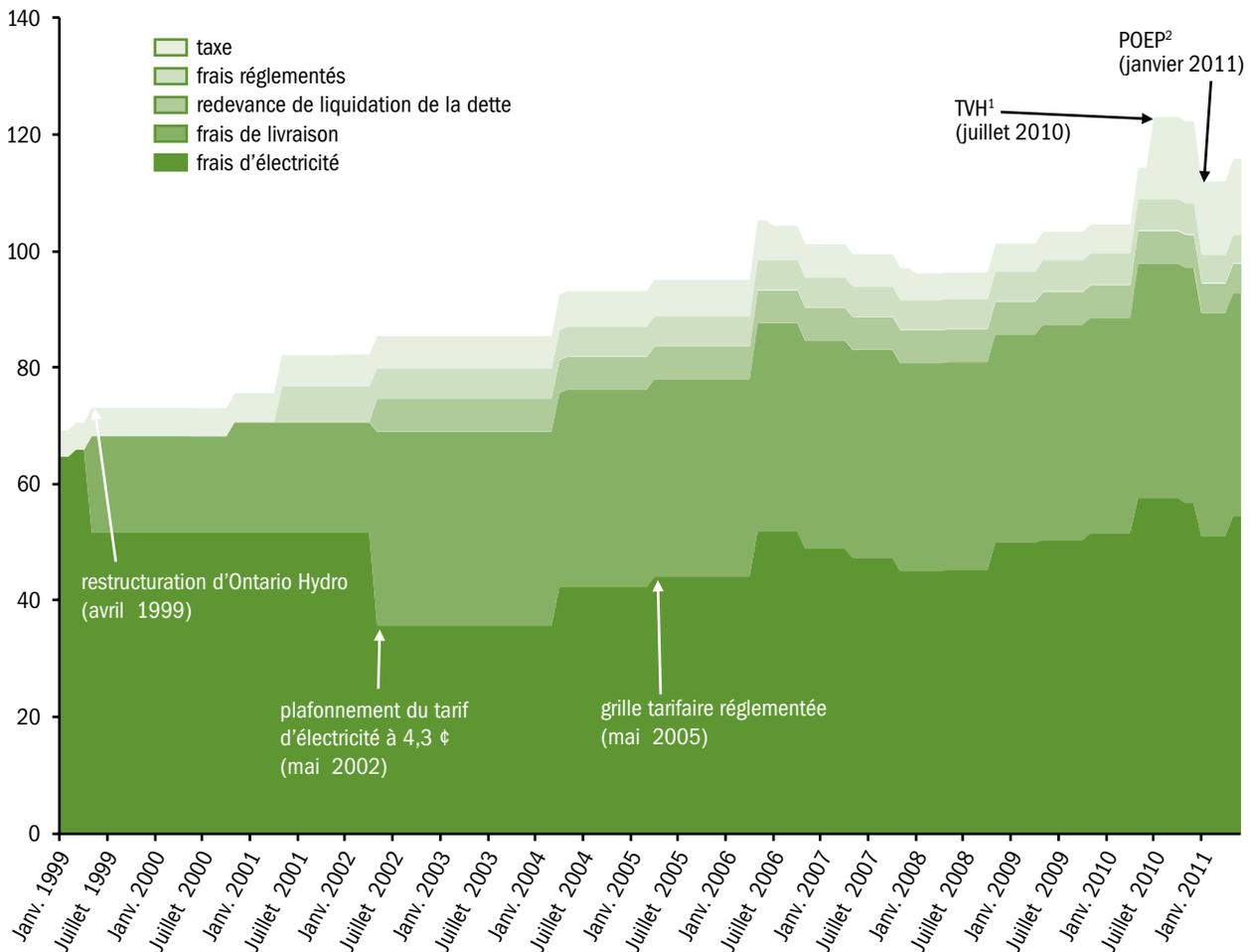
Figure 2 : Changements apportés aux lois et aux politiques du gouvernement visant le secteur de l'électricité entre 1998 et 2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Loi ou politique et année	Incidence
<i>Loi de 1998 sur la concurrence dans le secteur de l'énergie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Scission d'Ontario Hydro en plusieurs entreprises • Prise en charge de la réglementation des trois entreprises issues de la scission d'Ontario Hydro et des entreprises de distribution locales par la Commission de l'énergie de l'Ontario
<i>Loi de 2002 sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Plafonnement des tarifs d'électricité à 4,3 ¢/kWh durant deux ans à compter du 1^{er} mai 2002 • Gel des tarifs de transport et de distribution au moins jusqu'au 1^{er} mai 2006
<i>Loi de 2003 sur la protection des consommateurs et la régie de la Commission de l'énergie de l'Ontario</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un comité de gestion pour surveiller les activités de la Commission • Renforcement des pouvoirs de la Commission en matière de protection et d'éducation des consommateurs
<i>Loi de 2003 modifiant la Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario (établissement du coût de l'électricité)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du plafond de 4,3 ¢/kWh à compter du 1^{er} avril 2004 à 4,7 ¢/kWh pour les premiers 750 kWh/mois et à 5,5 ¢/kWh au-delà de 750 kWh/mois • Autorisation des entreprises de distribution locales à recouvrer les coûts par l'annulation du gel imposé par la <i>Loi de 2002 sur l'établissement du prix de l'électricité, la conservation de l'électricité et l'approvisionnement en électricité</i>
<i>Loi de 2004 sur la restructuration du secteur de l'électricité</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Modification de la <i>Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario</i> et de la <i>Loi de 1998 sur l'électricité</i> • Prise en charge du Comité de surveillance du marché par la Commission • Établissement de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) pour garantir un approvisionnement en électricité adéquat, fiable et sûr dans la province
Directive du ministre à la Commission (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un plan de mise en oeuvre de compteurs intelligents
Directive du ministre à l'OEO (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration d'un plan pour remplacer dans les plus brefs délais les centrales au charbon par d'autres moyens de production d'électricité plus écologiques
<i>Loi de 2009 sur l'énergie verte et l'économie verte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Attribution de la responsabilité à la Commission et à d'autres entités d'atteindre les objectifs de conservation, de promotion des énergies renouvelables et d'innovation technologique
Taxe de vente harmonisée (2010)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajout d'une taxe de 8 % au montant total des factures d'électricité à compter du 1^{er} juillet 2010
<i>Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation pour les entreprises de fournir aux Ontariens toute l'information dont ils ont besoin à propos des contrats et des tarifs d'électricité et de protéger les consommateurs en mettant en oeuvre des pratiques commerciales loyales à compter du 1^{er} janvier 2011
Prestation ontarienne pour l'énergie propre (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de 10 % de la facture d'électricité durant cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2011

Figure 3 : Frais d'électricité d'un consommateur moyen de Toronto utilisant 800 kWh d'électricité par mois, 1999-2011 (\$)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1. Taxe de vente harmonisée : 8 % supplémentaires

2. Prestation ontarienne pour l'énergie propre : Réduction de 10 % sur cinq ans

électricité auprès d'une entreprise locale de services publics et paient les tarifs de la Grille tarifaire réglementée (GTR); les autres 15 % achètent leur électricité auprès de détaillants en électricité.

Les tarifs de la GTR sont fixés par la Commission. La tarification selon l'heure de consommation de la GTR – selon laquelle le prix de l'électricité varie en fonction de la période de la journée où elle est consommée – s'applique si l'entreprise de services publics du consommateur a adopté ce type de facturation. Sinon, la tarification à deux paliers de la GTR – selon laquelle le prix de l'électricité

varie en fonction de la quantité d'énergie consommée chaque mois – s'applique.

Les consommateurs ayant un contrat avec un détaillant en électricité paient le prix prévu au contrat, plus un rajustement global – qui correspond essentiellement à l'écart entre le prix courant et le prix payé aux producteurs fixé par la Commission pour OPG ou prévu au contrat conclu avec le gouvernement ou l'OEO. Le rajustement global a augmenté de façon constante ces dernières années, et l'on prévoit qu'il continuera de grimper en raison des investissements dans la capacité de production actuelle et la production d'électricité

Figure 4 : Comparaison de factures d'électricité mensuelles (Grille tarifaire réglementée et contrat de vente au détail)

Source des données : Site Web de la Commission de l'énergie de l'Ontario, août 2011

Monthly Bill Statement		Monthly Bill Statement	
Toronto Hydro-Electric System Limited - Main		Electricity Retail Contract	
Account Number: 000 000 000 000 0000		Account Number: 000 000 000 000 0000	
Meter Number: 00000000		Meter Number: 00000000	
Your Electricity Charges		Your Electricity Charges	
Electricity (what is this charge?)		Electricity (what is this charge?)	
Off-Peak @ 5.900 ¢/kWh	31.34	Supplied By: your selected retail company Phone No.: 000.000.0000	
Mid-Peak @ 8.900 ¢/kWh	13.30	Global Adjustment (what is this charge?)	30.80
On-Peak @ 10.700 ¢/kWh	15.99	800 kWh @ 8 ¢/kWh	66.41
Delivery (what is this charge?)	40.50	Delivery (what is this charge?)	40.50
Regulatory Charges (what is this charge?)	5.95	Regulatory Charges (what is this charge?)	5.70
Debt Retirement Charge (what is this charge?)	5.60	Debt Retirement Charge (what is this charge?)	5.60
Total Electricity Charges	\$112.68	Total Electricity Charges	\$149.01
HST	14.65	HST	19.37
Subtotal	\$127.33	Subtotal	\$168.38
Ontario Clean Energy Benefit (-10%) (what is this?)	(-12.73)	Ontario Clean Energy Benefit (-10%) (what is this?)	(-16.84)
Total Amount	\$114.60	Total Amount	\$151.54

à partir de sources renouvelables. Les tarifs de la GTR calculés par la Commission comprennent une prévision au titre du rajustement global. Ainsi, des frais distincts pour le rajustement global ne figurent pas sur la facture d'électricité des clients établie selon la GTR.

- Les frais de livraison correspondent aux coûts du transport et de la distribution de l'électricité depuis le producteur jusqu'au consommateur. Le transport, qui est principalement pris en charge par Hydro One, est réalisé par des fils haute tension reliant les producteurs de toute la province aux entreprises locales de services publics, qui s'occupent de la distribution aux résidences et aux entreprises. Les

frais de livraison varient selon la région, les clients des régions rurales et éloignées payant généralement plus.

- Les frais réglementés correspondent au coût de l'exploitation du réseau électrique et du maintien de sa fiabilité dans toute la province. Ils comprennent les frais d'exploitation de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et de l'OEO, les frais compensant en partie le coût plus élevé de la distribution d'électricité dans les régions rurales ou éloignées ainsi que les frais couvrant les coûts liés à l'administration des entreprises locales de services publics.

- La redevance de liquidation de la dette est une charge imposée par le gouvernement pour aider à acquitter le reliquat de la dette insurmontable de l'ancienne Ontario Hydro qui n'a pas pu être financé avec d'autres recettes. Ces frais seront perçus auprès des consommateurs jusqu'à ce que, de l'avis du ministre des Finances, la dette soit liquidée.
- La Prestation ontarienne pour l'énergie propre est une réduction de 10 % du montant total de la facture d'électricité qui est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2011 pour les cinq prochaines années afin de compenser en partie l'augmentation des tarifs. Le coût annuel de cette réduction est estimé à 1,1 milliard de dollars et est financé par tous les contribuables au moyen du crédit annuel du ministère de l'Énergie.

SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE DU SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a le mandat de réglementer le secteur de l'électricité en Ontario. Toutefois, ses pouvoirs d'examen et de réglementation se limitent à la moitié des frais environ figurant sur la facture

d'électricité des clients résidentiels et des petites entreprises, comme le montre la Figure 5.

Éléments réglementés et non réglementés par la Commission

En ce qui concerne les frais d'électricité figurant sur les factures, la Commission réglemente le coût de l'électricité provenant de certaines installations d'OPG, notamment des centrales nucléaires et des grandes centrales hydroélectriques; toutefois, les coûts de l'électricité provenant d'autres installations de production d'OPG et de l'électricité fournie aux termes de contrats négociés par l'OEO et d'ententes avec des fournisseurs sans vocation de service public ne sont pas assujettis à la réglementation de la Commission. Tous les six mois, la Commission examine les tarifs d'électricité de la GTR payés par les clients résidentiels et les petites entreprises et, au besoin, les ajuste pour s'assurer qu'ils reflètent le coût de la prestation de l'électricité auprès de ces consommateurs.

La Commission réglemente la totalité des frais de livraison (c'est-à-dire tous les frais de transport et de distribution).

En ce qui concerne les frais réglementaires, la Commission réglemente les frais d'exploitation de

Figure 5 : Pourcentage des frais de la facture d'électricité réglementés par la Commission en 2010 (client moyen d'une entreprise de services publics consommant 800 kWh par mois et payant des frais de 116 \$) (%)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Composante de la facture	Frais inclus	Frais réglementés par la Commission	Frais non réglementés par la Commission	Pourcentage de la facture
électricité	actifs de production d'OPG, producteurs sans vocation de service public, contrat renouvelable de l'OEO et autres contrats	19	37	56
livraison	distribution et transport	33	—	33
réglementation	frais de gestion de marché de gros, protection des tarifs dans les régions rurales et éloignées, coûts d'exploitation de la SIERE et de l'OEO et autres frais	3	3	6
RLD	redevance de liquidation de la dette	—	5	5
Frais d'électricité avant taxe et prestation		55	45	100
TVH	Taxe de vente harmonisée (13 %) en vigueur depuis juillet 2010			
POEP	Prestation ontarienne pour l'énergie propre – Réduction de 10 % de la facture en vigueur depuis janvier 2011			

la SIERE et de l'OEO, mais pas les autres coûts liés à la réglementation.

La redevance de liquidation de la dette, quant à elle, n'est pas assujettie à la réglementation de la Commission.

FRAIS ASSUJETTIS À LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

L'ancienne Ontario Hydro suivait un processus d'établissement des tarifs relativement simple; de fait, les tarifs étaient calculés sur une base de recouvrement des coûts. L'entreprise n'était pas tenue de déterminer si les coûts étaient raisonnables ni si tous les coûts étaient facturés aux consommateurs sur une période appropriée. Le régime actuel est plus compliqué et exige de la Commission qu'elle fixe des tarifs justes et raisonnables, ce qui entraîne des besoins d'information plus complexes que ceux de l'ancienne Ontario Hydro. Pour assurer la surveillance de l'établissement des tarifs, il faut évaluer les frais d'exploitation projetés et recouvrer les coûts des investissements en immobilisations.

En ce qui concerne les investissements dans l'infrastructure, la Commission doit déterminer si les coûts des immobilisations sont répartis équitablement entre les consommateurs actuels et futurs. Elle doit aussi examiner les coûts de la construction ou de l'acquisition de différents types d'actifs de production d'électricité et déterminer leur durée de vie utile. Les entités réglementées qui investissent dans ces actifs sont en droit de s'attendre à un taux de rendement raisonnable sur leurs investissements, et ce rendement est largement garanti une fois que la Commission a approuvé les tarifs. Quant aux investissements en immobilisations proposés, la Commission doit s'assurer qu'ils sont nécessaires. Par exemple, elle doit déterminer s'il faut investir davantage pour maintenir ou améliorer la fiabilité du réseau, le moment où de nouveaux producteurs d'électricité doivent être reliés au réseau de transport compte tenu de la demande future prévue et la façon dont les nouvelles initiatives comme le réseau intelligent doivent être mises en oeuvre.

Pour s'acquitter de son rôle dans l'établissement des tarifs, la Commission adopte un processus quasi judiciaire auquel le public peut participer. La Commission nous a informés qu'elle se soucie grandement de prendre ses décisions d'arbitrage de façon indépendante et impartiale et qu'elles soient perçues comme telles. Le processus d'audience doit être conforme aux exigences de la loi et aux principes du droit administratif.

Le processus de réglementation que suit la Commission est résumé à la Figure 6.

La Commission s'attend à ce que les demandeurs, y compris les entreprises de services publics, OPG et Hydro One, lui fournissent suffisamment de détails à propos des augmentations de tarifs proposées pour lui permettre de déterminer si ces tarifs sont justes et raisonnables, même s'il revient aux demandeurs de démontrer que les hausses proposées sont justifiées. Dans l'étude des demandes, la Commission examine, dans un forum public, les prévisions du demandeur ainsi que les détails financiers et opérationnels. Le demandeur doit fournir les documents requis à l'appui des données sur ses activités courantes et celles des trois dernières années. La Commission vise à établir des tarifs qui permettent au demandeur de recouvrer ses frais d'exploitation courants et ses dépenses en immobilisations sur une période appropriée tout en bénéficiant d'un taux de rendement raisonnable. Le taux de rendement fixé par la Commission en 2011 s'établissait à 9,58 %.

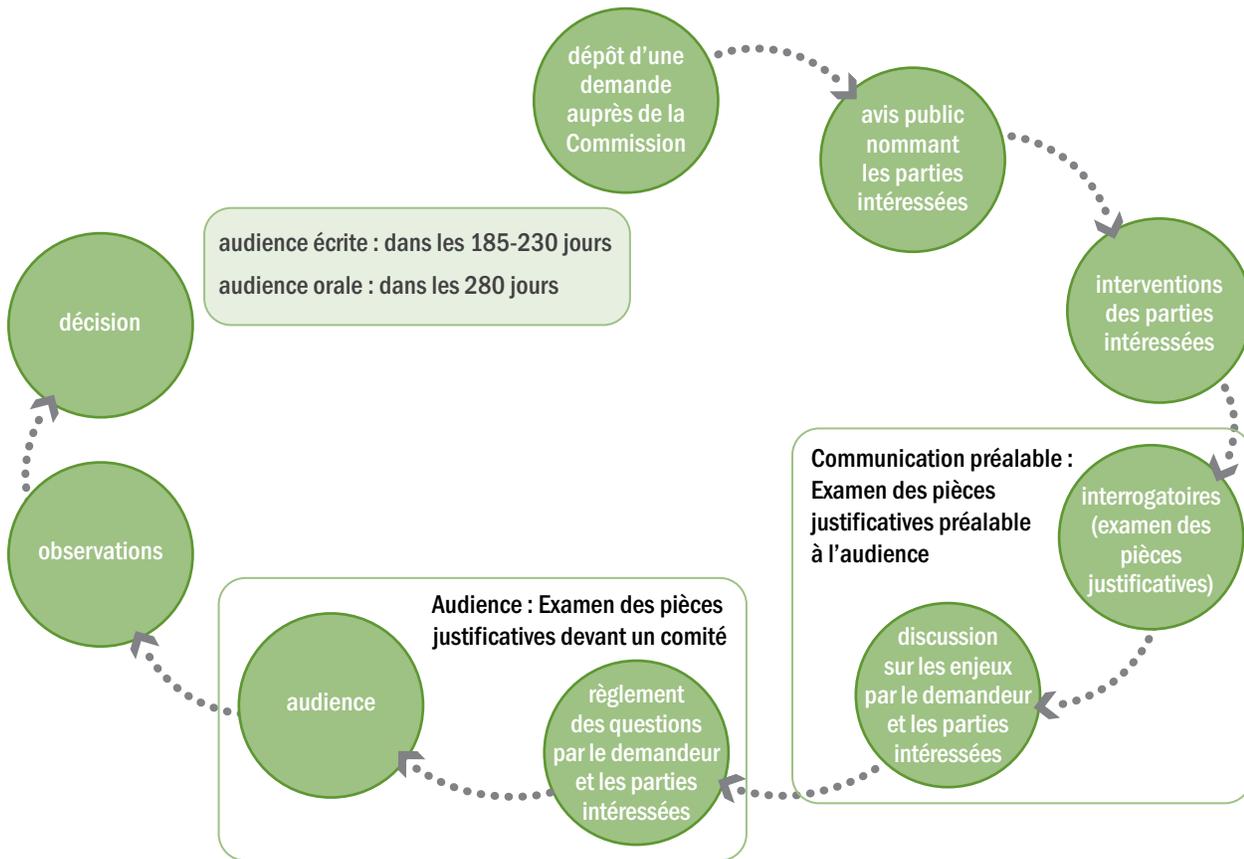
Les tarifs et les frais assujettis à la réglementation comprennent les tarifs demandés pour l'électricité fournie par les centrales nucléaires et hydroélectriques d'OPG, les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO ainsi que les frais de transport et de distribution.

Les tarifs relatifs aux frais de distribution sont établis en combinant les deux mécanismes suivants :

- L'examen du coût de service permet d'établir les tarifs de chaque distributeur tous les quatre ans ou lorsque la Commission le juge nécessaire (la Commission autorise aussi les

Figure 6 : Processus d'établissement des tarifs de la Commission

Source des données : Commission de l'énergie de l'Ontario



distributeurs à demander des examens du coût de service plus fréquents). Les demandes d'examen du coût de service renferment beaucoup de détails et doivent être accompagnées de documents et de calculs à l'appui des prévisions de la demande en électricité faites par le demandeur, des estimations du coût de service associé à sa demande ainsi que des revenus et des frais d'exploitation antérieurs. Une demande d'examen du coût de service pour une petite ou moyenne entreprise locale de services publics compte normalement entre 800 et 1 200 pages.

- L'examen de la réglementation par incitatifs est un processus annuel qui, entre les examens du coût de service, permet de rajuster les tarifs. Pour ce faire, une formule tenant compte de l'inflation et de la productivité est

appliquée. D'autres facteurs peuvent aussi être pris en compte dans le rajustement annuel des tarifs, au cas par cas. Une demande type d'examen de la réglementation par incitatifs visant une petite ou moyenne entreprise de services publics compte entre 80 et 100 pages, y compris le sommaire de tous les rajustements de tarif demandés, les modèles utilisés pour calculer les nouveaux tarifs et la liste de tous les tarifs et frais courants.

En moyenne, la Commission traite chaque année 20 demandes d'examen du coût de service et 60 demandes d'examen de la réglementation par incitatifs pour les 80 entreprises de services publics chargées de la distribution de l'électricité en Ontario.

Les tarifs de transport (principalement par Hydro One) et les paiements d'OPG pour ses actifs

réglementés sont établis au moyen du mécanisme d'examen du coût de service, et les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO sont soumis à des examens annuels par la Commission.

Comme il est mentionné dans la section Objectif et portée de la vérification, les décisions individuelles de la Commission ne s'inscrivent pas dans notre vérification; nous avons tout de même constaté que le personnel de la Commission s'efforçait de fournir aux membres des analyses et de l'information utiles pour les aider à prendre leurs décisions.

Complexité et coût de la surveillance réglementaire

Quelle que soit leur taille, toutes les entreprises de services publics sont assujetties aux mêmes lignes directrices en matière de présentation de documents. À notre avis, cette approche « universelle » de l'établissement des tarifs est un exercice coûteux qui semble insister autant sur la diffusion de documents complets dans un forum public que sur l'assurance de l'accessibilité de l'information nécessaire pour établir des tarifs justes et raisonnables. En outre, tous les coûts du processus réglementaire doivent être recouverts auprès des consommateurs par le truchement d'augmentations tarifaires.

La Commission a cité des données statistiques sur la qualité du service à la clientèle des entreprises de services publics ayant fait l'objet d'un examen du coût du service en 2008 ou 2009 comme preuve que ces entreprises peuvent satisfaire aux exigences. Toutefois, les employés des entreprises de services publics du secteur de la distribution nous ont dit que pour satisfaire aux exigences de présentation des documents, il leur fallait de nombreuses heures supplémentaires. En outre, les petites et moyennes entreprises de services publics doivent souvent faire appel à des experts-conseils externes qui coûtent cher pour les aider à préparer leurs demandes. Il est particulièrement difficile pour les petites entreprises de services publics, dont certaines ont moins de 2 000 clients et seulement cinq employés administratifs ou moins, de satisfaire

aux exigences en matière de documentation. Nous avons en outre constaté que la Commission fournissait auparavant aux entreprises des formulaires de demande de modification des tarifs, qu'elle a remplacés par des modèles, des formats de données suggérés et des lignes directrices concernant la présentation des demandes qui, nous a-t-on dit, sont plus compliqués à utiliser que les formulaires.

Il coûte en moyenne 100 000 \$ aux petites entreprises de services publics et 250 000 \$ aux entreprises de taille moyenne pour présenter une demande de modification des tarifs au moyen d'un examen du coût de service, ce qui représente entre 15 % et 55 % de l'augmentation de revenu qu'elles cherchent à obtenir au départ. La plupart des frais sont liés aux services de consultation et aux conseils juridiques nécessaires pour préparer les pièces justificatives requises pour satisfaire aux exigences de la Commission en matière de présentation de documents, répondre aux questions des intervenants et payer les frais de ces derniers. Pour les grandes entreprises de services publics, une demande de modification des tarifs peut coûter un million de dollars ou plus. Les répercussions de ces frais sur les consommateurs vont de 1 \$ par client pour les grandes entreprises jusqu'à 40 \$ par client pour les petites entreprises. Ces montants sont recouverts auprès des contribuables sur une période de quatre ans.

La Commission n'a pas analysé l'incidence sur les coûts-avantages de ses exigences réglementaires actuelles en ce qui concerne la protection des consommateurs. Elle reconnaît les difficultés qu'ont les petites entreprises de services publics à satisfaire à ses exigences de présentation de documents, mais estime que tous les consommateurs en Ontario ont droit à la même protection.

Intervenants

Les intervenants sont des personnes ou des groupes de personnes qui participent activement au processus de réglementation. Il peut s'agir de consommateurs, d'associations de consommateurs ou de

professionnels, de groupes environnementaux, de groupes de défense de l'intérêt public ou de particuliers intéressés. Les coûts de la participation des intervenants au processus de réglementation sont pris en charge par les entités réglementées et, en fin de compte, par les consommateurs. Ces coûts peuvent aller de 10 000 \$ pour une petite entreprise de services publics s'il n'y a qu'un intervenant, jusqu'à plus d'un million de dollars pour une entreprise plus importante où davantage d'intervenants participent au processus.

Avant le début des audiences, les intervenants peuvent présenter une demande à la Commission pour que leurs frais soient payés par l'entreprise qui propose l'augmentation des tarifs. Un comité de la Commission examine chacun des cas pour déterminer si l'intervenant est admissible à un remboursement des frais raisonnables encourus, qui comprennent le temps nécessaire à l'examen des pièces justificatives et à la participation à l'audience ainsi que les frais de déplacement et d'hébergement. Comme notre vérification n'était pas axée sur les décisions individuelles ni sur le jugement de la Commission, nos observations ne concernent que les préoccupations liées aux processus administratifs, et non les décisions du comité ni les frais des intervenants que la Commission a accepté de rembourser.

La collectivité des intervenants est formée d'un petit nombre de spécialistes, principalement des avocats, et nous reconnaissons que leurs connaissances et leur expérience peuvent être utiles au processus. Toutefois, il importe également que les intervenants soient intégrés de manière efficiente et efficace au processus d'audience pour s'assurer que la valeur qu'ils procurent ne soit pas surpassée par les coûts supplémentaires que leur participation impose aux consommateurs, qui finissent par payer leurs services.

Les entreprises ayant demandé une augmentation des tarifs que nous avons rencontrées ont indiqué qu'il faudrait une meilleure coordination entre le personnel de la Commission et les intervenants afin de gérer l'important volume de questions et

de demandes d'information provenant des intervenants. Les demandeurs ont aussi souligné qu'il y a beaucoup de redondance dans les questions et les demandes de renseignements des intervenants et du personnel de la Commission; les intervenants réutilisent les questions et les demandes d'information d'autres dossiers et dans certains cas, le nom du demandeur précédent n'est même pas supprimé. En outre, les questions et demandes d'information des intervenants ne sont pas toujours pertinentes ni importantes pour le dossier à l'étude. La Commission a d'ailleurs mentionné ce dernier point dans sa décision de 2011 concernant OPG, où elle exprimait son inquiétude quant à l'insistance démesurée sur des points peu prioritaires qui gruge le temps et les ressources disponibles pour traiter des enjeux plus importants et prioritaires. De plus, les intervenants facturent le temps consacré au dossier par leurs experts-conseils et conseillers juridiques externes, frais qui sont en fin de compte payés par les consommateurs d'électricité.

Les frais totaux réclamés par les intervenants de secteur de l'électricité pour les trois dernières années s'élevaient à 16 millions de dollars. Le caractère raisonnable des demandes de remboursement de frais des intervenants peut être remis en question par la Commission ou l'entreprise proposant une augmentation de tarifs; depuis trois ans, 17 des demandes de remboursement des intervenants ont été réduites d'un montant total d'environ 750 000 \$. Toutefois, les entreprises de services publics et d'autres demandeurs nous ont informés qu'ils estimaient que ces réductions ne reflétaient pas pleinement l'ampleur des demandes de remboursement douteuses. Ils ont en outre ajouté qu'ils hésitaient généralement à contester les demandes de remboursement des intervenants à cause des coûts supplémentaires associés aux démarches nécessaires.

RECOMMANDATION 1

Pour améliorer la rentabilité de son processus d'établissement des tarifs, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- collaborer avec les entités réglementées pour répondre à leurs préoccupations quant au coût et à la complexité des exigences relatives à la présentation de documents pour l'établissement des tarifs courants et à leurs répercussions sur les activités;
- mieux coordonner et évaluer la participation des intervenants dans le processus d'établissement des tarifs afin de réduire les chevauchements et le temps consacré à des questions peu prioritaires.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission s'est engagée à améliorer l'efficacité de ses processus qui, de l'avis même du vérificateur général, sont transparents et bénéficient du travail du personnel et de la contribution des intervenants. Le processus d'établissement des tarifs exige une information pertinente dans les dossiers publics afin de soutenir la prise de décisions sensées et responsables. Chaque année, la Commission met à jour ses exigences en matière de présentation des documents à l'appui des demandes d'augmentation des tarifs pour s'assurer que seuls les renseignements pertinents sont demandés. Elle continuera de consulter l'industrie et les autres parties intéressées pour faire en sorte que ses processus d'établissement des tarifs soient le plus efficaces possible.

FRAIS NON ASSUJETTIS À LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

Frais d'électricité non réglementés

Ces dernières années, les tarifs moyens facturés pour l'électricité fournie par des sources non

réglementées ont été considérablement supérieurs à ceux facturés pour l'électricité fournie par des sources réglementées, qui doivent être approuvés par la Commission. En conséquence, même si les services d'électricité non réglementés ne comptent que pour 50 % de l'énergie électrique totale fournie, le prix de ces services représente 65 % du prix payé par le consommateur moyen. Pour chaque tranche de 100 \$ des frais d'électricité figurant sur une facture type, environ 35 \$ seulement sont donc assujettis à la réglementation des tarifs par la Commission.

Les sources non réglementées sont principalement des fournisseurs d'électricité ayant conclu des contrats avec l'OEO sous la direction du gouvernement, puisque le plan à long terme pour le réseau d'électricité de la province n'a toujours pas été approuvé par la Commission. Le 29 août 2007, le Conseil a reçu la demande de l'OEO concernant l'examen et l'approbation du Plan pour le réseau d'électricité intégré (PREI), le plan directeur en matière d'électricité pour l'Ontario qui doit être approuvé par la Commission avant d'être mis en oeuvre. Toutefois, l'audience a été ajournée le 2 octobre 2008, dans l'attente des nouvelles cibles du gouvernement exigeant des révisions au PREI. Le 17 février 2011, le ministre de l'Énergie a demandé à la Commission d'examiner la version révisée du PREI préparée par l'OEO dans les douze mois suivant son dépôt. En août 2011, le PREI révisé n'avait toujours pas été remis à la Commission pour examen.

Depuis quatre ans, le gouvernement demande à l'OEO de conclure de nouveaux contrats d'approvisionnement en électricité à long terme, compte tenu du fait que le PREI, qui aurait fixé des lignes directrices pour de telles transactions, n'est pas encore approuvé. D'après la Commission, ces contrats ne s'inscrivent pas dans le mandat que lui confère la loi ni dans ses pouvoirs en matière de réglementation. Un PREI approuvé n'aurait donc aucune incidence sur les engagements déjà pris par l'OEO en matière d'approvisionnement en électricité.

Frais réglementaires non réglementés

Un certain nombre de composantes entrent dans la catégorie des frais réglementaires, notamment des frais de gestion pour l'administration du marché de l'électricité de gros et le maintien de la fiabilité du réseau d'électricité global. Ces frais comptent pour environ la moitié des frais réglementaires perçus. Les autres composantes comprennent les coûts d'exploitation de la SIERE et de l'OEO, le financement des programmes du gouvernement en matière de conservation et de production d'énergie renouvelable, les subventions versées aux consommateurs vivant dans des régions rurales ou éloignées, et le recouvrement des frais d'administration des entreprises de services publics.

La majorité des frais réglementaires ne font pas l'objet d'une surveillance quelconque de la part de la Commission. Les exceptions sont les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO, qui représentent environ 190 millions des quelque 900 millions de dollars en frais réglementaires perçus chaque année. Les autres frais sont prescrits par la réglementation gouvernementale ou correspondent à des coûts qui ne sont pas assujettis à la surveillance de la Commission.

Comité de surveillance du marché

Comme mentionné ci-dessus, les seuls frais réglementaires figurant sur les factures d'électricité dont les tarifs sont réglementés par la Commission sont ceux imputés pour couvrir les frais d'exploitation de la SIERE et de l'OEO. La Commission ne réglemente aucuns autres frais d'exploitation du marché de gros. Le Comité de surveillance du marché (le Comité), qui relevait de la SIERE avant d'être transféré à la Commission en 2005, assure la surveillance des activités du marché de gros et rend compte de la situation à la Commission deux fois par année. Le Comité a constamment recommandé que la SIERE explore les modifications structurelles du marché de l'électricité qui pourraient réduire ou éliminer ce que l'on appelle les « crédits de règlement de la gestion de la congestion » (Congestion

Management Settlement Credit [CMSC]) lorsqu'ils ne contribuent pas à l'efficacité du marché. Ces crédits découlent de la structure actuelle du marché de l'électricité, qui indemnise les producteurs ou les distributeurs lorsque, par exemple, des contraintes de transport entravent leur capacité à participer au marché.

De 2006 à 2010, la SIERE a versé plus de 420 millions de dollars en CMSC pour non-participation forcée aux producteurs et distributeurs dont l'électricité n'a pas pu être prise en charge par le réseau en raison des contraintes de capacité du système de transport. Dans son rapport pour la période de mai à octobre 2010, le Comité souligne que deux enquêtes sont en cours à propos de ces activités du marché. L'une était effectuée à la demande d'un participant au marché, et l'autre constituait une enquête officielle sur le risque de « manipulation » du système pour obtenir des paiements plus élevés au titre des CMSC.

La Commission nous a informés que, même si le comité relève de sa responsabilité, il revient à la SIERE de mettre en oeuvre les recommandations de celui-ci. Toutefois, comme le Comité est tenu de rendre des comptes à la Commission, nous nous demandons pourquoi celle-ci ne jouerait pas un rôle plus proactif en veillant à ce que la SIERE accorde la priorité aux recommandations du Comité. En mars 2011, nous avons constaté que, pour la première fois depuis que la responsabilité de surveiller le marché a été confiée à la Commission en 2005, son président intérimaire a demandé à la SIERE de lui faire un compte rendu de la réponse proposée à certaines recommandations du Comité.

Frais de redevance de liquidation de la dette non réglementés

Quand Ontario Hydro a été scindée en 1999, le gouvernement a créé la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), qui a assumé la dette de 38,1 milliards de dollars et les autres passifs de l'entreprise, et lui a remis des actifs financiers d'une valeur de 18,5 milliards

de dollars. L'écart entre l'actif total et la dette, soit 19,4 milliards de dollars, est appelé la « dette insurmontable ». Le gouvernement a établi un plan à long terme pour en rembourser la majeure partie au moyen des revenus futurs du secteur de l'électricité, y compris les bénéfices réalisés par OPG et Hydro One qui dépassent le coût de financement du gouvernement pour ses investissements dans ces deux entités.

Toutefois, le gouvernement a aussi indiqué à l'époque que ces sources de remboursement prévues seraient insuffisantes pour rembourser environ 7,8 milliards de dollars de la dette insurmontable, montant qui correspond au « reliquat de la dette insurmontable ». Pour rembourser ce reliquat, le gouvernement a imposé une nouvelle redevance de liquidation de la dette qui est imputée aux factures d'électricité.

Aux termes du plan initial de 1999, la dette insurmontable devait être entièrement liquidée en 2010. Toutefois, depuis ce temps, la SFIEO a dû relever un certain nombre de défis liés à la gestion de cette dette; elle a notamment dû composer avec l'incidence de frais d'intérêt sur les 38,1 milliards de dollars des éléments de passif pris en charge, la volatilité des bénéfices d'OPG et d'Hydro One et d'autres frais relatifs à l'électricité imposés par le gouvernement. En conséquence, la SFIEO estime pour le moment que la dette insurmontable sera épongée entre 2015 et 2018. Pour en savoir davantage à propos de la dette insurmontable et de la redevance de liquidation de la dette, le lecteur est invité à consulter la section 3.04 du présent rapport, qui porte sur la dette insurmontable du secteur de l'électricité.

La Commission n'a joué aucun rôle dans l'établissement ou la réglementation de la redevance de liquidation de la dette. Toutefois, comme c'est elle qui réglemente l'industrie, il est normal que les consommateurs pensent qu'il lui revient de surveiller toutes les composantes de leur facture d'électricité. Pour combattre cette idée fausse, la Commission devrait indiquer clairement les frais

sur lesquels elle n'a aucun pouvoir, et préciser les entités dont relèvent les frais en question.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui a trait aux frais qui ne sont pas assujettis à la surveillance et à la réglementation de la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission), la Commission doit :

- encourager le ministère de l'Énergie (le Ministère) et l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) à la consulter en temps plus opportun en ce qui concerne les intérêts des consommateurs avant de mettre en oeuvre des initiatives relatives à l'approvisionnement en énergie et à la tarification connexe;
- collaborer de façon plus proactive avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité pour donner suite aux recommandations hautement prioritaires du Comité de surveillance du marché;
- expliquer clairement les motifs justifiant tous les frais figurant sur les factures d'électricité des consommateurs, préciser les entités qui reçoivent le produit de ces frais et indiquer si la Commission exerce ou non un rôle de surveillance à l'égard des frais.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission appuie l'objectif d'une coordination améliorée entre les organismes du secteur de l'énergie tout en respectant à la fois son propre mandat et l'autorité et les responsabilités des autres organismes. La Commission collaborera avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité pour s'assurer qu'on donne suite en temps opportun aux recommandations hautement prioritaires du Comité de surveillance du marché. La Commission a déjà élaboré plusieurs outils novateurs pour sensibiliser les consommateurs (par exemple, la calculatrice de facture en ligne) et étudiera d'autres possibilités de les aider encore davantage.

PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Éducation des consommateurs

Comme il est mentionné ci-haut, le gouvernement a adopté en 2004 un règlement en vertu duquel les factures d'électricité émises à l'intention de clients résidentiels et de petites entreprises doivent présenter séparément les frais d'électricité, les frais de livraison, les frais réglementés et la redevance de liquidation de la dette. Cependant, ces composantes doivent généralement être divisées en sous-composantes de façon à pleinement les expliquer.

Vu la complexité accrue des factures d'électricité des clients résidentiels, les consommateurs ont besoin de sources d'information supplémentaires pour pouvoir comprendre ce qu'on leur demande de payer. Une telle éducation est essentielle, le secteur étant en constante évolution et les consommateurs ayant davantage de choix sur la façon de gérer leurs dépenses en énergie. Par exemple, les consommateurs doivent comprendre les risques et les avantages potentiels des contrats à forfait ainsi que les modalités de la tarification selon l'heure d'utilisation, afin de pouvoir économiser en adaptant leurs habitudes de consommation d'énergie.

La Commission a souligné que même si l'éducation des consommateurs est une responsabilité qu'elle partage avec d'autres entités du secteur de l'électricité, elle a établi un certain nombre de programmes d'éducation et d'outils de communication, notamment des programmes de sensibilisation des consommateurs, des campagnes de publicité et des ressources en ligne. La Commission a aussi intégré une calculatrice de facture à son site Web, avec laquelle les consommateurs peuvent calculer approximativement la facture mensuelle de leur entreprise locale de services publics ou comparer les tarifs d'un contrat de vente au détail à ceux de la Grille tarifaire réglementée (GTR) avant de signer un contrat à forfait à long terme. Une comparaison de factures d'électricité mensuelles au moyen de la calculatrice de facture est présentée à la Figure 4.

Nous reconnaissons que certains de ces programmes jouissent de la faveur des associations

de l'industrie, mais il y a toujours lieu d'apporter des améliorations. Par exemple, à l'occasion d'un groupe de discussion tenu en 2010, bon nombre de participants ont dit qu'ils ne comprenaient toujours pas la signification des frais qui figurent sur leurs factures d'électricité et qu'ils ne savaient pas que la Commission avait pour but de les protéger. Dans un sondage mené en 2010 auprès de parties intéressées, les répondants ont attribué une note faible à la Commission pour ses efforts d'éducation des consommateurs et du public; des résultats similaires ont été obtenus dans des groupes de discussion tenus précédemment. L'incompréhension persistante de la nature des frais sur la facture d'électricité chez le grand public présente clairement un défi pour la Commission, qui doit le rassurer que les intérêts des consommateurs d'électricité sont protégés.

Nous sommes conscients du fait que l'éducation des consommateurs est une responsabilité que la Commission partage avec d'autres entités du secteur de l'électricité; nous sommes toutefois d'avis que la Commission pourrait exercer son autorité auprès de ces entités pour les inciter à mieux s'acquitter de leurs responsabilités.

Surveillance de la conformité

Les entités réglementées sont tenues de respecter les exigences en matière de comptabilité, de rapports, de réglementation et de tenue de dossiers énoncées dans les modalités de leur permis. Les exigences en matière de réglementation couvrent une vaste gamme d'activités, notamment la conduite des entités réglementées envers les consommateurs, les pratiques et les calculs relatifs à la facturation et les opérations entre apparentés.

La Commission exerce des activités de conformité pour s'assurer que les entités réglementées respectent leurs obligations au titre de la loi et des règlements y afférents et veille à ce qu'elles comprennent leurs obligations. Elle mène aussi des enquêtes lorsqu'il y a allégation de non-conformité

et prend les mesures d'exécution qui s'imposent lorsqu'elle le juge nécessaire.

Au sein de la Commission, trois groupes sont responsables de la conformité. Le service chargé de la vérification en matière de réglementation et de la comptabilité veille à ce que les entreprises de services publics mettent en oeuvre les conventions et les pratiques comptables appropriées pour produire des données fiables aux fins de la prise de décisions de réglementation, en plus d'effectuer des vérifications pour s'assurer que les données recueillies auprès des entités réglementées sont fiables et peuvent être utilisées dans les processus décisionnels. Le groupe chargé des politiques en matière de réglementation et l'Unité de protection des consommateurs évaluent la conformité en surveillant le mécanisme de plaintes et en recensant les problèmes auprès d'autres sources. Ils assurent en outre le suivi des travaux relatifs aux problèmes relevés, au besoin.

Conformité aux exigences en matière de rapports

Le service chargé de la vérification en matière de réglementation et de la comptabilité (le Service) vérifie les comptes sélectionnés et les données sur la qualité du service déclarées par les entités réglementées. Au cours des trois dernières années, le Service a relevé des lacunes constantes dans les pratiques de tenue de dossiers et de production de rapports des entreprises de services publics ainsi que des difficultés persistantes en ce qui concerne le respect des exigences de la réglementation en matière de comptabilité et de rapports. Ces deux dernières années, le Service a tenté de combler certaines de ces lacunes en organisant trois séminaires de formation en ligne à l'intention des entités réglementées.

En outre, les entreprises locales de services publics ont exprimé des préoccupations au sujet de certaines exigences en matière de rapports. Par exemple, elles ne comprennent pas bien la raison d'être de certaines exigences et, dans d'autres cas,

se demandent si la Commission utilise les données qu'elles lui fournissent. Elles ont aussi souligné des problèmes liés à la fréquence des rapports exigés, notamment l'exigence de la Commission de déclarer certains renseignements sur une base trimestrielle, par exemple le nombre de consommateurs dans chaque catégorie tarifaire, les ventes d'énergie en kilowattheure pour chaque catégorie tarifaire et les ventes d'énergie par détaillant en électricité. Selon les entreprises de services publics, il n'était pas nécessaire de déclarer ces données tous les trimestres, puisque l'industrie ne change pas beaucoup sur une aussi courte période. À leur avis, il serait plus rentable de déclarer ces données une fois par année. Notre examen des données recueillies par la Commission montre aussi qu'elle n'a pas utilisé ces données ni d'autres renseignements déclarés tous les trimestres.

La Commission recueille, examine et analyse aussi l'information soumise par les entreprises de services publics pour évaluer la fiabilité et la qualité de leurs services et surveiller leur situation financière. Toutefois, elle ne leur a pas clairement expliqué pourquoi elle a besoin de l'information ni comment cette information est utilisée. La communication de ce type de renseignements aiderait les entités réglementées à comprendre les exigences en matière de rapports et à s'assurer qu'elles font des déclarations appropriées, ce qui permettrait aussi à la Commission de cerner les préoccupations systémiques qui exigent son attention.

Conformité aux exigences de la réglementation

En juillet 2009, les fonctions de conformité de la Commission ont été placées sous la responsabilité de son groupe chargé des politiques en matière de réglementation, lequel n'a pas effectué d'examen proactif depuis ce temps pour déterminer si les entreprises de services publics du secteur de l'électricité se conformaient aux exigences spécifiques en matière de réglementation. Nous avons constaté que la surveillance de la conformité exercée actuellement au moyen de codes et de lignes directrices

repose principalement sur la rétroaction externe, notamment sur les plaintes des clients, et sur les problèmes relevés dans l'examen des demandes d'augmentation tarifaire.

Les derniers examens proactifs des conditions de service et des relations entre sociétés apparentées (c'est-à-dire les opérations entre apparentés) ont été effectués en 2007 et ont permis de recenser certains problèmes de conformité, notamment :

- Certaines entreprises locales de services publics ont indûment transféré des avantages financiers à des sociétés apparentées. Parmi les cas relevés, citons un prêt sans intérêt d'un million de dollars, et le partage inapproprié de l'effectif entre une entreprise de services publics et une société apparentée.
- La *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* (la Loi) interdit aux distributeurs d'exercer certaines activités. La prestation de services d'éclairage des voies publiques municipales par certaines entreprises de services publics contrevenait à la Loi.

Comme la Commission n'a pas récemment mené de travaux à propos des opérations entre apparentés, nous avons effectué une analyse des prêts entre apparentés déclarés par les entreprises locales de services publics et en avons sélectionné dix aux fins de suivi. Nous avons constaté trois erreurs dans l'information sur ces prêts fournie à la Commission, dont des erreurs dans les intérêts créditeurs déclarés, les dépenses relatives aux prêts et les soldes des prêts. La Commission a convenu qu'il s'agissait bien d'erreurs de déclaration, mais a souligné qu'elles avaient été relevées dans les demandes d'augmentation tarifaire et étaient donc prises en compte dans le processus d'établissement des tarifs. Toutefois, puisque notre analyse n'a porté que sur un élément seulement, il se peut qu'il y ait d'autres erreurs dans l'information déclarée à la Commission. Sans une surveillance plus proactive, de telles erreurs pourraient être difficiles à déceler.

Plaintes des consommateurs

La Commission doit également répondre aux demandes de renseignements des consommateurs d'électricité à propos de la Commission et traiter les plaintes de ces derniers contre des entités réglementées. Les consommateurs peuvent communiquer avec la Commission par téléphone, Internet ou en personne. Le nombre de plaintes reçues contre des entités réglementées du secteur de l'électricité est passé de 1 400 en 2006 à 4 300 en 2010, et totalisent 17 000 pour les cinq dernières années. Les plaintes à l'endroit des détaillants en électricité représentent entre 70 % et 90 % de toutes les plaintes, les autres visant principalement des entreprises locales de services publics.

Les plaintes les plus courantes concernent la facturation au détail des consommateurs sans pourtant qu'ils aient signé de contrat, ce qui peut se produire lorsqu'un détaillant en électricité obtient le numéro de compte d'un client; les fausses déclarations d'identité, les agents des détaillants se faisant passer pour des représentants de la Commission ou de l'entreprise locale de services publics; le refus d'annuler des contrats; les fausses déclarations concernant la tarification des contrats de détail; et la contrefaçon de signatures sur les contrats.

Le groupe de la Commission chargé des relations avec les consommateurs traite la majorité des plaintes en communiquant avec l'entité réglementée visée et en encourageant les consommateurs à essayer de trouver une solution en s'adressant directement à l'entreprise. Les plaintes qui ne peuvent être résolues de cette manière sont transmises au groupe des marchés de détail et de la gestion de la conformité pour examen et suivi. La Commission n'a pas été en mesure de fournir de données antérieures à 2006, mais a indiqué qu'au cours des quatre dernières années, 1 442 plaintes, soit 11 % des plaintes contre des détaillants en électricité, ont été renvoyées à un échelon supérieur aux fins de suivi. Au cours des trois dernières années, 658 contrats avec des détaillants en électricité ont été annulés en recourant à la procédure de plainte et les

consommateurs ont obtenu des remboursements totalisant plus de 700 000 \$.

Compte tenu du nombre de plus en plus élevé de plaintes contre des détaillants en électricité et des coûts associés aux mesures d'exécution, il serait utile que la Commission détermine les causes sous-jacentes de ces plaintes et explore les mesures d'atténuation à mettre en oeuvre.

En 2010, l'Ontario a proclamé la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* pour faire en sorte que les Ontariens disposent de l'information dont ils ont besoin à propos des contrats et des tarifs d'électricité et puissent s'attendre à des pratiques commerciales loyales. Les nouvelles règles sont entrées en vigueur en janvier 2011 et la Commission a retenu les services d'un cabinet d'experts-comptables externe pour effectuer les vérifications de la conformité des détaillants aux nouvelles exigences. Les coûts relatifs à ces vérifications (ainsi que la majorité des frais de fonctionnement de l'unité de la Commission chargée de la protection des consommateurs) sont imputés aux détaillants et aux distributeurs par l'entremise du processus d'évaluation des coûts de la Commission. Cette nouvelle affectation des coûts est en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011, conformément aux modifications apportées à la réglementation de la Commission en matière d'évaluation des coûts.

Contrats de vente au détail

Dans le marché de l'électricité actuel, les consommateurs s'approvisionnent en électricité soit par l'entremise de leur entreprise locale de services publics aux tarifs de la Grille tarifaire réglementée (GTR) établis par la Commission, soit par l'entremise d'un détaillant en électricité aux tarifs fixés par celui-ci. On compte à l'heure actuelle en Ontario neuf détaillants actifs ayant conclu des contrats avec environ 630 000 clients résidentiels, qui représentent 15 % du nombre total de consommateurs d'électricité.

La Commission délivre un permis à tous les détaillants qui vendent des contrats d'électricité

en Ontario, mais ne fixe pas les tarifs que ces détaillants facturent à leurs clients. La Commission a précisé que l'existence des détaillants en électricité et leur capacité de vendre de l'électricité en faisant du porte-à-porte sont des questions qui relèvent de la compétence du gouvernement. La Commission a aussi indiqué que la prise de mesures d'exécution à l'égard des vendeurs passant de porte en porte comporte des difficultés inhérentes, puisqu'il s'agit toujours de déterminer « qui a dit quoi ». Toutefois, comme c'est la Commission qui délivre les permis à ces entités, nous estimons que les consommateurs sont en droit de s'attendre à ce qu'elle joue un rôle plus proactif pour les protéger contre les pratiques commerciales déloyales.

Désir de protection des consommateurs

En règle générale, les consommateurs signent des contrats avec des détaillants parce qu'ils veulent protéger leurs tarifs et assurer la stabilité de leurs factures d'électricité. Toutefois, ces contrats n'offrent en réalité aucune protection contre une hausse des factures. La protection potentielle qu'ils offrent ne s'applique qu'à la composante « prix courant » des frais d'électricité qui figurent sur la facture. Ils n'offrent aucune protection contre la hausse de la composante de rajustement global des frais d'électricité ou des autres frais. Comme il est indiqué ci-haut, le rajustement global a augmenté de façon constante ces dernières années en raison de la hausse du coût d'acquisition de l'électricité, même si le prix courant global a reculé à cause d'une offre excédentaire. La majorité des consommateurs ne sont pas au fait de ces situations, ce que certains détaillants semblent avoir exploité pour inciter les consommateurs à signer des contrats avec eux.

À mesure qu'évolue le plan énergétique à long terme du gouvernement, les Ontariens peuvent s'attendre à des hausses constantes des coûts de l'électricité. La plupart de ces hausses seront attribuables à la mise à niveau des capacités de production et de transport actuelles et aux

engagements d'achat d'énergie renouvelable par le truchement de contrats de longue durée. Tant que la capacité demeure excédentaire, les hausses des tarifs associées à bon nombre de ces investissements se traduiront probablement par une augmentation du rajustement global, et non du prix courant. En conséquence, les consommateurs ayant des contrats à forfait ne bénéficieront d'aucune protection contre ces augmentations, même s'il ne fait aucun doute que les consommateurs signent de tels contrats avant tout pour profiter d'une telle protection. En fait, l'OEO prévoit une capacité de production d'électricité excédentaire qui fera encore baisser le prix courant à l'avenir. Les détenteurs d'un contrat à forfait ne profiteront pas de ces diminutions parce qu'ils devront continuer de payer le tarif prévu à leur contrat.

Efficacité de la protection des tarifs

L'examen d'un échantillon de factures envoyées aux clients par différents détaillants entre 2006 et 2009 nous a permis de constater que ces derniers proposaient des tarifs d'électricité forfaitaires allant de 8,49 cents/kWh à 10,53 cents/kWh. Durant la même période, le prix moyen de l'électricité sur le marché variait de 3,2 cents/kWh à 5,2 cents/kWh. La Commission fixe le tarif moyen de la GTR, y compris le prix courant et le rajustement global, entre 5,4 cents/kWh et 6,3 cents/kWh. Les consommateurs de l'échantillon de contrats de vente au détail examinés ont donc payé entre 35 % et 65 % de plus pour leur électricité, avant taxes et autres frais, que le tarif le plus élevé de la GTR en vigueur durant la période de validité de leur contrat.

Par exemple, un consommateur ayant signé un contrat à forfait de cinq ans avec un détaillant en électricité à 8 cents/kWh aurait en réalité connu des hausses des frais d'électricité et des fluctuations des prix plus importantes sur sa facture d'électricité qu'un consommateur ayant choisi le programme à tarif réglementé de la Commission, comme l'illustre la Figure 7. Cette situation va à l'encontre de la raison principale – soit la stabilité des tarifs – pour

laquelle les consommateurs choisissent en premier lieu des contrats à forfait. Sur la durée d'un contrat de cinq ans, nous estimons que selon ce scénario, un client utilisant 1 000 kWh par mois pourrait payer environ 2 000 \$ de plus pour l'électricité qu'un client ayant choisi le tarif réglementé de la GTR. Par ailleurs, les détaillants ont profité de la situation sans courir certains des risques habituels, puisque les entreprises de services publics qui fournissent l'électricité aux clients des détaillants sont tenues de payer les détaillants d'abord et ensuite tentent de recouvrer les montants dus auprès des consommateurs.

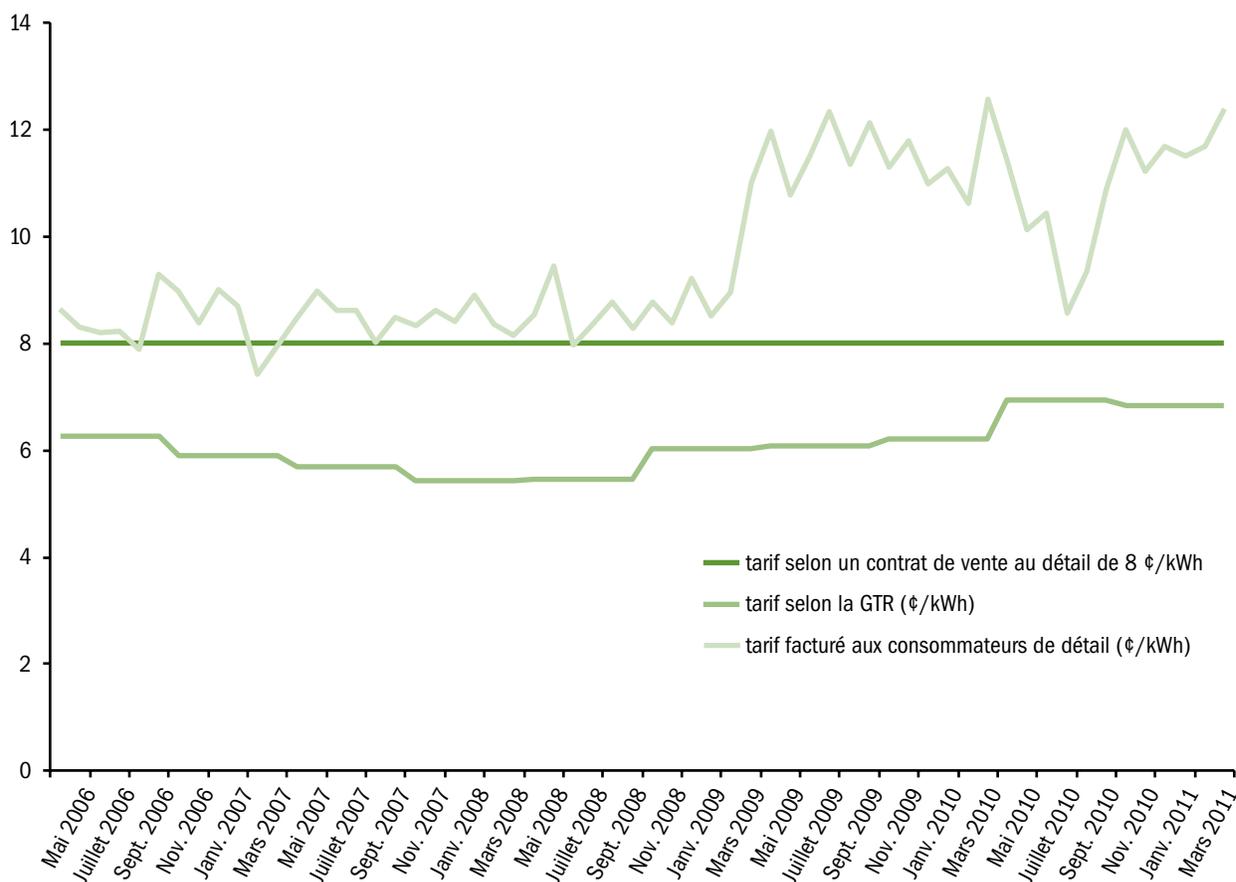
Comme il est mentionné ci-dessus, environ 70 % à 90 % de toutes les plaintes des clients du secteur de l'électricité déposées auprès de la Commission depuis cinq ans concernent les détaillants. La Commission nous a informés que la gestion des détaillants qui choisissent de vendre de porte en porte ne relève pas de sa compétence; toutefois, comme c'est elle qui délivre les permis à ces détaillants, nous estimons qu'elle a une certaine part de responsabilité dans la protection des consommateurs contre les pratiques déloyales des détaillants auxquels elle délivre des permis. Dans la mesure où la responsabilité de la Commission est partagée avec d'autres intervenants, comme le ministère des Services aux consommateurs, il y aurait lieu de mettre en place un processus coordonné et efficace pour donner suite aux plaintes des clients à propos de ces détaillants.

Exécution

Dans le cadre de ses activités de conformité, la Commission a toujours constaté que les entités réglementées ne se conformaient pas à ses exigences en matière de réglementation et de rapports. Certains de ces cas de non-conformité pourraient être résolus par une meilleure communication, par exemple, des séances de formation en ligne préparées par le groupe de la Commission chargé des vérifications et des bulletins d'information. Des examens de suivi adéquats s'imposent également

Figure 7 : Comparaison des tarifs de l'électricité (GTR et contrat de vente au détail), 2006-2011

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



pour s'assurer de l'efficacité de ces mesures et d'autres mesures correctives, de façon à garantir la conformité.

De plus, la Commission a indiqué que, depuis que la réglementation du secteur de l'électricité s'est ajoutée à ses responsabilités en 1999, elle a dès le début pris la décision délibérée et raisonnée de se concentrer sur la conformité volontaire, en reconnaissant le fait que les entités réglementées avaient besoin de temps pour comprendre les exigences de la législation et de la réglementation et adapter leurs pratiques. Nous reconnaissons qu'il faut du temps aux entités réglementées pour s'adapter aux nouvelles exigences de la réglementation et que la Commission devait collaborer avec ces entités pour s'assurer qu'elles comprennent les nouvelles exigences et renforcent leur capacité pour être en mesure d'y répondre. Toutefois, un système volontaire n'est

efficace que s'il débouche sur une conformité au fil du temps; si la non-conformité persiste, il faut prendre d'autres mesures pour corriger la situation.

La Commission reconnaît clairement l'importance de l'exécution pour réglementer efficacement le quasi-monopole qui règne dans le secteur de l'électricité, comme en font foi ses plans d'activités et ses rapports annuels qui soulignent l'importance de l'exécution comme composante clé d'une fonction de conformité efficace. Cela dit, en dépit du grand nombre de plaintes du public contre des détaillants en électricité, nous n'avons constaté que peu de mesures d'exécution prises à l'égard des récidivistes. Depuis juillet 2003, la Commission a rendu quatre ordonnances d'exécution en 2009 et une seulement en 2010. Au total, trois détaillants ont été frappés d'une amende de 500 000 \$ et de conditions particulières pour le maintien de leur

permis. La Commission a indiqué que les mesures d'exécution sont coûteuses et exigent beaucoup de ressources.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les consommateurs sont protégés et qu'ils disposent de l'information dont ils ont besoin pour comprendre leurs factures d'électricité, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- revoir ses programmes d'éducation et de communication actuels et y apporter les modifications qui s'imposent pour répondre aux besoins en information des consommateurs;
- envisager la possibilité d'entreprendre des examens de conformité proactifs limités axés sur les secteurs à risque élevé;
- collaborer avec les entreprises de services publics pour rationaliser les exigences en matière de rapports, y compris l'échéancier et la fréquence des rapports;
- déterminer s'il est possible de mettre en place des mesures dissuasives appropriées dans les secteurs ayant généré le plus de plaintes légitimes de la part des consommateurs.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accueille favorablement la reconnaissance par le vérificateur général des documents d'éducation élaborés à l'intention des consommateurs et s'engage à améliorer ces documents pour mieux répondre aux besoins en constante évolution des consommateurs.

La Commission convient qu'une conformité proactive constitue une part importante d'un programme robuste de surveillance et de conformité. Elle a d'ailleurs inclus un engagement à cet égard dans chacun de ses plans d'activités depuis 2004 et a entrepris des examens de conformité proactifs ciblés fondés sur une évaluation des risques qui comprend l'examen

des plaintes des consommateurs. La philosophie de la Commission en matière de conformité est axée sur l'assurance de la conformité des joueurs de l'industrie au moyen d'un processus multivolets comprenant des mesures d'exécution lorsque la situation l'exige. À l'adoption de la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* (la Loi), la Commission a mis sur pied une unité chargée de la protection des consommateurs, dont la mission est de veiller à ce que les titulaires de permis de l'industrie respectent les exigences en matière de protection des consommateurs. La Commission a mené des inspections de conformité approfondies de tous les détaillants actifs et a récemment pris des mesures d'exécution pour donner suite à des allégations voulant que certains détaillants ne satisfassent pas aux exigences de la Loi et aux exigences réglementaires connexes.

La Commission s'est efforcée de rationaliser ses exigences en matière de rapports et procédera à un autre examen plus approfondi de ces exigences en consultation avec l'industrie et les autres intervenants. Depuis deux ans, la Commission a pris des mesures pour aider les distributeurs en améliorant son système de dépôt électronique pour faciliter la présentation des rapports ainsi qu'en fournissant des définitions et des lignes directrices pour favoriser la compréhension commune des exigences en matière de rapports.

MESURES DU RENDEMENT

Les indicateurs de rendement peuvent se définir comme des résultats mesurables sur lesquels l'entité a un pouvoir et qui sont clairement liés à ses objectifs. Depuis l'exercice 2004-2005, la Commission a élaboré et publié un plan d'activités annuel comprenant des mesures du rendement. Ce plan d'activités énonce les objectifs stratégiques de la Commission et les initiatives de gestion mises en oeuvre pour les soutenir. Il précise aussi les activités

que la Commission prévoit entreprendre au cours des trois prochaines années pour les atteindre, et la façon dont elle mesurera sa réussite. Le rendement réel de la Commission en regard de ces mesures du rendement fait l'objet d'un examen indépendant par un vérificateur externe.

Nous concluons que ce processus est bien structuré et peut constituer un excellent mécanisme de rapport sur le rendement. Toutefois, pour en tirer pleinement profit, les mesures du rendement de la Commission doivent s'axer davantage sur les résultats, plutôt que les processus ou les extrants. Par exemple, les mesures établies par la Commission visent à déterminer si « les tarifs de la Grille tarifaire réglementaire ont été rajustés comme il se doit » et si « les lignes directrices concernant la présentation des demandes d'examen du coût de service ont été mises à jour ». Le défi posé par les mesures axées sur les processus ou les activités est qu'elles fournissent souvent peu de renseignements sur la réalisation réelle des objectifs stratégiques de la Commission. Nous reconnaissons que dans son plan d'activités pour 2011-2014, la Commission a souligné l'importance d'adopter des mesures du rendement axées sur les résultats. Cependant, aucune mesure de la sorte n'avait été élaborée au moment de notre vérification.

Parmi les mesures de son rendement, la Commission a inclus ses propres frais internes, qui sont en hausse depuis dix ans, bien qu'ils soient demeurés plus stables ces trois dernières années. En plus des frais d'exploitation de la Commission, les coûts de la réglementation comprennent aussi d'autres dépenses comme les frais associés aux intervenants et ceux engagés par les demandeurs qui souhaitent faire approuver une hausse tarifaire. Toutefois, aucun de ces coûts n'est inclus dans le calcul. Comme tous les coûts de la réglementation sont en fin de compte payés par les consommateurs d'électricité que la Commission est aussi chargée de protéger, nous estimons que ces coûts devraient aussi être pris en compte.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer la reddition de comptes sur l'efficacité et les coûts de ses activités de réglementation, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit élaborer des mesures du rendement davantage axées sur les résultats et conformes à ses objectifs stratégiques et à son mandat, en plus de résumer tous les frais associés à ses processus de réglementation et d'en faire rapport.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

Dans son dernier plan d'activités, la Commission s'est engagée à adopter des mesures du rendement axées sur les résultats. La Commission s'efforce d'établir un cadre robuste d'évaluation du rendement qui inclura la collecte et l'évaluation d'indicateurs et de données relatifs aux répercussions de ses décisions et de ses initiatives stratégiques au fil du temps. La Commission souligne la conclusion du vérificateur général quant au caractère pertinent de la structure de son processus actuel de mesure du rendement et continuera de mettre en oeuvre cette structure d'ici l'adoption des mesures axées sur les résultats pour valider la réalisation des initiatives prévues dans son plan d'activités.

En plus de rendre compte de ses propres frais, la Commission fera état des dépenses versés aux intervenants. La Commission explorera aussi la possibilité pour les entreprises de services publics de fournir facilement l'information sur les coûts de réglementation, à un coût correspondant aux avantages associés aux rapports améliorés.