

Secteur de l'électricité – Surveillance réglementaire

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.02 du *Rapport annuel 2011*

Contexte

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) est chargée de surveiller le secteur de l'électricité, qui fournit un service public essentiel en situation de quasi-monopole. Elle est chargée de protéger les intérêts des 4,7 millions de consommateurs d'électricité de l'Ontario et de s'assurer que le secteur fonctionne de façon efficace et rentable et qu'il est durable et financièrement viable.

Au moment de notre suivi, en mai 2013, la Commission comptait environ 170 employés et ses frais de fonctionnement pour l'exercice 2012-2013 tournaient autour de 36 millions de dollars (35 millions en 2010-2011), montant totalement pris en charge par les entités réglementées. La Commission établit les tarifs de l'électricité et les frais de livraison, surveille les marchés de l'électricité et approuve les frais d'administration de l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE).

Au moment de notre audit de 2011, les tarifs de l'électricité pour le consommateur ontarien moyen avaient augmenté d'environ 65 % depuis la restructuration du secteur en 1999, et l'on prévoyait que les coûts augmenteraient encore de 46 % avant

2015. Ces hausses faisaient ressortir l'importance du rôle confié à la Commission de protéger les consommateurs tout en établissant des tarifs qui permettent à l'industrie d'obtenir un taux de rendement raisonnable.

Pendant, certains facteurs limitaient la capacité de la Commission de s'acquitter de ses obligations dans la mesure à laquelle les consommateurs et le secteur de l'électricité auraient été en droit de s'attendre.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le critère selon lequel les factures d'électricité doivent être justes et raisonnables s'applique seulement aux aspects qui relèvent de la compétence de la Commission, ce qui correspond à seulement la moitié environ des frais qui figurent sur une facture type. La Commission ne peut fixer les tarifs que pour l'énergie nucléaire et une partie de l'hydroélectricité produites par Ontario Power Generation (OPG) ainsi que pour le transport, la distribution et certains autres frais. L'autre moitié des frais sur la facture d'électricité type découlent de décisions stratégiques du gouvernement sur lesquelles la Commission n'a aucun contrôle et ils ne font pas l'objet d'une surveillance de la part de la Commission. Ces

frais englobent une part (50 %) de l'électricité vendue aux clients résidentiels qui provient d'autres fournisseurs et qui, au total, représente 65 % des coûts associés au volet électricité d'une facture type.

- 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 d'un détaillant en électricité aux tarifs fixés par ce dernier. En mai 2013, environ 7 % des clients résidentiels avaient signé des contrats à forfait auprès de détaillants en électricité. Ces consommateurs pourraient payer entre 35 % et 65 % de plus pour leur électricité que s'ils n'avaient pas signé de tels contrats. Au cours des cinq dernières années, la Commission a reçu 16 200 plaintes du public, dont la grande majorité visait des détaillants en électricité. Les problèmes soulevés comprenaient des déclarations trompeuses de la part des agents de vente et des signatures contrefaites dans les contrats. La Commission assure le suivi des plaintes, mais elle n'a pris qu'un nombre limité de mesures d'application de la loi à l'endroit des détaillants.
- Dans les secteurs relevant de sa compétence, la Commission établit les tarifs dans le cadre d'un processus quasi judiciaire où les entreprises de services publics et autres entités réglementées, comme OPG et Hydro One, sont tenues de justifier toute augmentation de tarif proposée lors d'une audience publique. Beaucoup de petites et moyennes entreprises de services publics affirment que le coût de ce processus, qui va de 100 000 \$ à 250 000 \$ par demande, peut représenter jusqu'à la moitié de la hausse de revenus demandée au départ. Ces coûts sont généralement engagés tous les quatre ans et recouverts auprès des consommateurs.
- Les personnes et organismes qui souhaitent représenter les consommateurs aux audiences peuvent obtenir le statut d'intervenant et être

admissibles à un remboursement de leurs dépenses. Toutefois, beaucoup d'entreprises de services publics et autres entités réglementées qui doivent rembourser les intervenants soulignent qu'elles doivent assumer des coûts élevés pour répondre aux nombreuses demandes et fournir des renseignements détaillés aux intervenants. Par ailleurs, elles souhaitent que la Commission assure une meilleure gestion de ce processus.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations à la Commission et celle-ci s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

D'importants progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de presque toutes les recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2011*. Par exemple, comme nous l'avons recommandé, la Commission a fait un examen interne de ses processus, portant notamment son regard sur l'établissement des tarifs, la présentation des rapports et les communications avec les consommateurs d'électricité et les intervenants de l'industrie, ce qui a entraîné une amélioration des renseignements figurant sur son site Web. La Commission a également engagé des consultants pour l'aider à examiner ses processus. Cet examen a produit d'autres recommandations (par exemple, établir un processus standard pour les demandes d'augmentation de tarif et mettre en place les contrôles nécessaires pour réduire les écarts et exceptions), et la Commission a élaboré des plans d'action afin de donner suite à ces recommandations. Certains changements ont déjà été mis en oeuvre et d'autres sont prévus tout au long de l'exercice 2013-2014.

L'état des mesures prises par la Commission au moment de notre suivi est résumé après chaque recommandation.

FRAIS ASSUJETTIS À LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

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.

État

La Commission a pris des mesures substantielles pour donner suite aux deux volets de cette recommandation.

La Commission a fait un examen exhaustif de ses processus de traitement des demandes de modification de tarif afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficacité. L'examen portait sur les rôles respectifs du personnel, des membres de la Commission, des demandeurs et des intervenants.

Au cours de l'exercice 2012-2013, la Commission a reconnu la nécessité d'apporter d'autres améliorations à son processus de traitement des demandes de modification de tarif et engagé un consultant pour qu'il l'aide à effectuer son examen. Le consultant a rencontré des groupes d'entités réglementées, des intervenants, des membres de la Commission et des employés afin de cerner les problèmes les plus pressants. Il a présenté ses recommandations en octobre 2012 et

la Commission a élaboré un plan d'action afin d'y donner suite.

Les initiatives lancées par la Commission pour répondre aux préoccupations soulevées dans notre *Rapport annuel 2011* comprennent ce qui suit :

- La Commission a créé une liste de vérification afin d'aider les entreprises qui demandent une augmentation de tarif à s'assurer que leurs demandes touchant le coût des services d'électricité sont complètes. Le fait d'avoir des demandes dûment remplies au moment des audiences devrait aider à réduire le nombre d'interrogatoires écrits et autres investigations. La Commission s'employait également à modifier ses exigences de déclaration afin de préciser ce qui doit être déclaré et d'éliminer les exigences superflues. Les exigences révisées sont censées être diffusées vers la fin de 2013.
- La Commission a mis à l'essai différentes stratégies d'enquête préalable pour les demandes de modification de tarif afin de déterminer les processus les plus efficaces à utiliser dans différentes circonstances. Par exemple, elle a mené à bien un projet pilote en trois étapes : son personnel commence par déposer ses demandes de renseignements par écrit, les demandeurs soumettent ensuite leurs réponses, puis les intervenants présentent à leur tour leurs demandes de renseignements par écrit. La Commission a constaté que cette approche fonctionnait particulièrement bien lorsqu'il y avait d'importantes questions techniques pour lesquelles son personnel pouvait prendre les devants. Dans un autre projet pilote, le personnel de la Commission soumettait ses questions après avoir pris connaissance de la réponse du demandeur aux demandes de renseignements des intervenants.

FRAIS NON ASSUJETTIS À LA SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRE

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), cette dernière 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 (SIERE) pour donner suite aux recommandations hautement prioritaires du Comité de surveillance du marché (CSM);
- 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.

État

Les trois volets de cette recommandation ont été substantiellement mis en oeuvre.

La Commission tient des réunions mensuelles avec le Ministère et des rencontres trimestrielles avec la SIERE et l'OEO afin, d'une part, d'examiner les questions d'intérêt commun, y compris toutes les initiatives relatives à l'approvisionnement en énergie et à la tarification qui présentent un intérêt pour les consommateurs et, d'autre part, de partager leurs idées et points de vue sur ces questions. La SIERE et l'OEO font également partie de plusieurs groupes de travail parrainés par la Commission et d'autres forums où leur participation est jugée appropriée.

En 2011, la Commission a commencé une correspondance avec la SIERE concernant les

recommandations formulées dans le rapport du CSM. Elle a demandé les renseignements suivants à la SIERE et les a reçus par écrit :

- les mesures que la SIERE compte prendre en réponse aux recommandations figurant dans le rapport du CSM;
- les délais estimatifs d'achèvement de ces mesures;
- si, de l'avis de la SIERE, il fallait prendre d'autres mesures ou apporter d'autres modifications aux règles du marché en plus de celles recommandées dans le rapport du CSM.

La Commission a entrepris une correspondance semblable avec l'OEO concernant les recommandations du CSM visant cet organisme. Cette correspondance avec la SIERE et l'OEO concernant les rapports et recommandations du CSM est accessible sur le site Web de la Commission.

La Commission a également pris des mesures pour mieux éduquer les consommateurs au sujet des frais figurant sur leurs factures d'électricité. En réponse à notre recommandation, elle a mis à jour l'explication de chaque élément de l'exemple de facture d'électricité figurant sur son site Web destiné aux consommateurs afin de justifier les frais, de préciser l'entité qui touche les recettes connexes et d'indiquer si la Commission exerce un rôle de surveillance à l'égard des frais.

PROTECTION DES CONSOMMATEURS

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.

État

La Commission a terminé son examen et est en train d'apporter les modifications appropriées à ses documents d'information à l'intention des consommateurs. En 2012, elle a examiné sa stratégie en matière de communication, ses pratiques exemplaires dans les domaines des communications liées aux processus de réglementation et de décision, de l'éducation et de l'engagement des consommateurs, ainsi que ses processus internes pour répondre aux demandes de renseignements et aux commentaires des consommateurs. La Commission a également engagé un consultant pour qu'il examine son rôle de communication ainsi que ses outils et pratiques en matière de communications internes et externes. Le consultant a présenté ses recommandations en janvier 2013 et la Commission a élaboré un plan d'action pour y donner suite. La Commission a mis en oeuvre la première série de recommandations en 2012-2013, adoptant un langage simple pour ses communications externes et une approche de narration visuelle pour expliquer les concepts complexes. Elle s'attendait à apporter beaucoup d'autres modifications à son approche de communications en 2013-2014, mais certains changements pourraient prendre plus de temps (p. ex. le remaniement du site Web).

La Commission a fait d'importants progrès dans la mise en oeuvre de notre recommandation qu'elle envisage des examens de conformité proactifs limités axés sur les secteurs à risque élevé. En septembre 2012, elle a engagé un consultant pour appuyer l'élaboration et la mise en oeuvre d'une approche de la conformité axée sur le risque afin d'accroître la confiance des consommateurs en veillant à ce que

les détaillants et les agents de marketing respectent les règles en matière de service à la clientèle et de protection de cette dernière. Selon cette approche, la Commission devrait, par exemple, élaborer des indicateurs de rendement clés pour s'assurer que les mesures prises pour lutter contre la non-conformité dans les secteurs prioritaires à risque élevé sont efficaces. Elle a aussi élaboré un plan de conformité prévoyant des initiatives pour 2013-2014 fondées sur les risques à priorité élevée identifiés dans l'évaluation des risques. Des exemples d'initiatives comprennent l'inspection des certificats, les inspections en personne et l'examen des documents de marketing. La Commission s'attendait à terminer le plan de conformité d'ici la fin de 2013.

La Commission a substantiellement mis en oeuvre notre recommandation qu'elle collabore avec les entreprises de services publics pour rationaliser les exigences en matière de rapports. En 2012, elle a examiné ses exigences en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers pour les distributeurs d'électricité, puis envisagé des façons possibles de rendre le processus plus efficace en réduisant la quantité de données que les distributeurs doivent soumettre à la Commission. L'examen portait sur des questions telles que la date et la fréquence des rapports, les redondances possibles et les points à éclaircir. En conséquence de cet examen, la Commission a apporté en décembre 2012 certaines modifications à ses exigences et les a affichées sur son site Web.

Diffusé en octobre 2012, le rapport *Renewed Regulatory Framework for Electricity* (cadre de réglementation renouvelé pour l'électricité) vise à orienter la Commission dans l'établissement des tarifs pour les distributeurs et transporteurs d'électricité, établissant un équilibre entre la nécessité d'un investissement important dans le secteur et les intérêts des consommateurs, qui s'attendent à recevoir un service fiable à un prix raisonnable. La Commission poursuit son examen du rendement des distributeurs et des analyses comparatives dans le contexte du cadre de réglementation renouvelé pour l'électricité et, au moment de notre suivi, elle

était en train de préparer une fiche de pointage pour mesurer le rendement de chaque distributeur dans plusieurs secteurs clés, qu'elle s'attend à utiliser d'ici la fin de 2013.

La Commission a fait d'importants progrès dans la mise en oeuvre de la recommandation sur les mesures dissuasives. En 2011, elle a créé un groupe de traitement des plaintes au sein de son unité de surveillance de la conformité et de protection des consommateurs pour qu'il analyse les données sur les plaintes et identifie les secteurs ou pratiques qui font fréquemment l'objet de plaintes. Un résumé du nombre de plaintes et des principaux problèmes est accessible sur le site Web de la Commission.

La Commission utilise l'analyse des plaintes pour identifier les pratiques exemplaires – par exemple, dans le cas des consommateurs dont les demandes d'annulation de contrat ont été ignorées par leurs fournisseurs. Selon la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie* et le code de conduite de la Commission, le fournisseur doit aviser le distributeur qu'il doit annuler le contrat du consommateur dans les dix jours suivant la réception de l'avis d'annulation du consommateur. L'analyse des plaintes a également été utilisée pour préparer un manuel de procédures expliquant le processus que les analystes doivent suivre pour traiter les cas de non-conformité. La Commission s'attendait à terminer ce mandat d'ici la fin de 2013.

Après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie* en janvier 2011, la Commission a inspecté tous les détaillants et agents de marketing actifs en 2011 et 2012 afin d'évaluer leur conformité aux règles applicables de protection des consommateurs. Lorsque ces inspections permettaient de découvrir des cas de non-conformité, la Commission prenait des mesures d'exécution, qui ont entraîné des sanctions administratives totalisant 273 500 \$. Des renseignements sur les mesures d'exécution prises par la Commission sont accessibles sur son site Web.

MESURES DU RENDEMENT

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.

État

La Commission a fait des progrès dans l'amélioration de la reddition de comptes sur l'efficacité et les coûts de ses activités de réglementation en élaborant des mesures de rendement davantage axées sur les résultats. Elle a donné des exemples d'initiatives visant à identifier des résultats de rendement précis et à déterminer la meilleure façon de les surveiller :

- La Commission a inclus dans son plan d'activités un énoncé de vision concernant les résultats qu'elle cherche à obtenir dans le secteur, un énoncé clair des objectifs stratégiques pour chacune des trois années de la période de planification et une fiche de pointage équilibrée. La fiche de pointage mettra l'accent sur les initiatives stratégiques, puis ses résultats seront déterminés par un auditeur indépendant et publiés dans le rapport annuel de la Commission.
- La Commission a évalué les politiques et, au moment de notre suivi, elle avait amorcé l'élaboration d'un cadre systématique afin de suivre et d'évaluer l'efficacité de ses politiques.

La Commission préparait un résumé des coûts associés aux processus de réglementation en vue de préparer un rapport et de mettre ce dernier à la disposition du public sur son site Web :

- Les coûts de réglementation concernant les intervenants et les coûts additionnels des procédures de la Commission sont résumés dans les rapports annuels de la Commission.

- Les coûts regroupés pour les intervenants sont publiés chaque année. Les coûts pour l'exercice 2011-2012 ont été affichés sur le site Web de la Commission en juillet 2012; les coûts pour 2012-2013 seront publiés d'ici la fin de 2013.
- Les coûts de réglementation engagés par les distributeurs sont inclus dans les coûts administratifs déclarés dans les annuaires des distributeurs d'électricité de la Commission.