



Balisage — Services aux ménages à faible revenu

présenté à la Table de travail ARC/CACQ/FACEF et HQ-DSR

par

**Philip Raphals
Centre Hélios**

le 20 juin 2001



1.	INTRODUCTION	1
1.1.	Contexte	1
1.2.	Le mandat	1
2.	L'APPROCHE RETENUE	2
3.	LES PROGRAMMES D'AIDE AUX CONSOMMATEURS EN PENNSYLVANIE	3
3.1.	Mise en contexte	3
3.2.	Les programmes de service universel	5
3.2.1.	Programmes de réduction de la consommation d'énergie pour les ménages à faible revenu (Low Income Usage Reduction Program)	6
3.2.2.	Fonds d'urgence (hardship funds)	7
3.2.3.	Services d'aide au consommateur, d'évaluation et de renvoi (Customer Assistance and Referral Evaluation Services)	7
3.3.	Les programmes d'aide aux consommateurs (CAP)	8
3.3.1.	Admissibilité	8
3.3.2.	Approches	9
3.3.3.	Les arriérés	10
4.	ÉTUDE DE CAS : PECO ENERGY	10
4.1.	L'évolution du CAP chez PECO Energy	10
4.2.	Le CAP-Rate de PECO Energy	12
4.2.1.	Les tarifs CAP-I et CAP-II	12
4.2.2.	Les arriérés	15
4.2.3.	La vérification de l'admissibilité	16
4.3.	Discussion	18
5.	LES SOURCES DE FINANCEMENT	20
5.1.	Les programmes de service universel en Pennsylvanie	20
5.2.	Le programme de remises énergétiques en Colombie-Britannique	22
6.	CONCLUSION	23
7.	PISTES À SUIVRE	27
7.1.	Contexte	27
7.2.	Les résultats	27

7.3.	Les fonds d'urgence	28
7.4.	Les programmes ciblés en efficacité énergétique	29



1. Introduction

1.1. Contexte

Depuis le début de l'an 2000, Hydro-Québec s'associe à Action Réseau Consommateurs, la Fédération des ACEF et la Coalition des Associations de consommateurs dans une Table de travail pour dégager, entre autres, des pratiques ou programmes qui pourraient mieux servir les ménages les plus démunis qui font partie de la clientèle d'Hydro-Québec. Cela s'inscrit notamment dans le cadre de la Stratégie 2.1 du *Plan stratégique 2000-2004* d'Hydro-Québec, qui met l'accent sur la qualité du service en fonction des attentes prioritaires de la clientèle et qui reconnaît que l'électricité est un service essentiel pour les ménages les plus démunis.

Dans ce contexte, un comité restreint de cette table a été chargé de mener à terme un plan de balisage concernant les pratiques et programmes des entreprises de services énergétiques dans d'autres juridictions.

1.2. Le mandat

Les objectifs poursuivis par le comité dans ce plan de balisage sont :

- d'inventorier les pratiques et programmes des entreprises de services énergétiques qui touchent la clientèle à faible revenu,
- de comparer les pratiques suivies dans ce secteur (et leurs résultats) avec les pratiques à Hydro-Québec, dans le domaine du recouvrement et aussi des autres services ciblant les ménages à faible revenu, et
- de dégager certaines pratiques novatrices ou prometteuses.

Le Centre Hélios a été engagé pour :

- faire un survol rapide des pratiques et programmes visant le service d'électricité auprès des ménages les plus démunis aux États-Unis, en vue de déterminer lesquels pourraient être les plus prometteurs aux fins de la Table,
- recueillir des informations détaillées sur les pratiques et programmes cibles,
- rédiger un rapport à l'intention de la Table, présentant en détail les pratiques et programmes retenus, en indiquant leurs forces et leurs faiblesses ainsi que les principaux défis que poserait leur adaptation au contexte québécois, et
- présenter à la Table les grandes lignes du rapport.

Le 20 février 2001, dans une réunion avec la Table, nous avons présenté une typologie des programmes, des critères d'admissibilité et des sources de financement. Ensuite, la Table nous a communiqué les options qu'elle considérait comme prioritaires. À l'égard de programmes préventifs, celles-ci incluent :

- les plans basés sur un pourcentage du revenu familial (*percentage of income payment plans*, ou PIPP), qui font appel aux ressources financières externes,
- des programmes de réduction des arriérés, et
- des programmes de rabais sur la consommation.

La Table s'intéresse également aux programmes d'urgence ainsi qu'aux différents critères d'admissibilité et sources de financement.

2. L'approche retenue

Afin de permettre à la table de comparer les avantages et inconvénients des différents types de programmes auxquelles la Table s'intéresse, nous avons choisi dans un premier temps d'identifier une juridiction où plusieurs des approches ciblées par la Table ont été mises en oeuvre. Étant donné que chaque programme doit être compris dans le cadre législatif,

réglementaire et social dans lequel il s'insère, il y a avantage à regarder en détail différents programmes qui existent dans une même juridiction.

L'un des États les plus intéressants à cet égard est la Pennsylvanie, qui a favorisé, comme nous le verrons, une multiplicité d'approches différentes, ce qui en fait en quelque sorte un laboratoire pour la conception de programmes d'aide aux consommateurs à faible revenu. La Pennsylvanie est reconnue comme l'un des États les plus avancés en cette matière.

Dans les prochaines sections, après une brève mise en contexte, nous ferons la présentation et la comparaison de différentes approches utilisées dans cet État, étudiant en détail celles de PECO Energy, le service public le plus important de l'État.

3. Les programmes d'aide aux consommateurs en Pennsylvanie

3.1. *Mise en contexte*

La Pennsylvanie est un assez grand État, ayant une superficie de 119 290 km² et une population de presque 12 millions d'habitants. Elle compte deux métropoles (Pittsburgh et Philadelphie), plusieurs villes de taille moyenne ainsi que de grandes régions rurales. Comme toutes les grandes villes de l'est des États-Unis, les métropoles de la Pennsylvanie ont été durement frappées par le déclin des grandes industries manufacturières. Environ 11 % de la population de l'État se trouve sous le seuil fédéral de pauvreté.¹ Selon le contrôleur de la Philadelphie, les revenus moyens des ménages à plus faible revenu ont diminué de 54,2 % entre 1986 et 1994.²

En 1992, l'agence réglementaire de cet État (la Pennsylvania Public Utilities Commission, ou PPUC) s'est dotée d'une politique qui fixait des orientations (*guidelines*) pour des programmes d'aide aux consommateurs (*customer assistance programs*, ou CAPs). Cette politique incitait les services publics sous la juridiction de la PPUC à amorcer des projets pilotes de CAP. Même si la Commission établissait des balises, elle laissait beaucoup de discrétion aux services publics

¹ U.S. Census Bureau.

précisément pour qu'ils puissent expérimenter, chacun à son gré.³ Entre 1992 et 1999, 12 des 15 services publics réglementés par la PPUC ont adopté des CAP, avec une inscription totale de quelque 50 000 ménages.⁴

Le cadre législatif a changé de façon importante avec l'adoption en 1996 de l'*Electricity Generation Customer Choice and Competition Act*, une loi qui ouvrait les marchés d'électricité du détail à la concurrence. Reconnaisant le fait que l'ouverture des marchés du détail pouvait avoir des conséquences néfastes pour les consommateurs à faible revenu, le Législateur a pris soin dans cette loi de renforcer les protections déjà établies par le régulateur dans le régime antérieur. Ainsi, il énonçait que le service d'électricité est essentiel à la santé et au bien-être des citoyens, à la sécurité publique et au développement ordonné de l'économie, et que ce service doit être disponible à tout consommateur selon des modalités « raisonnables ». Il énonçait également que l'État doit, au minimum, continuer les protections, politiques et services qui existaient pour aider des consommateurs à faible revenu à avoir le service d'électricité à des prix abordables.⁵

La loi définit la notion de « programmes de service universel et de conservation d'énergie » de manière à inclure des programmes d'aide aux consommateurs, des programmes de protection contre l'interruption du service ainsi que des politiques et services qui aident des consommateurs à faible revenu à réduire leur consommation.⁶

² Cité dans H. Gil Peach, *Process Evaluation of the PECO Energy "CAP-Rate" Pilot*, 12 janvier 1998, p. iv.

³ Janice Hummel, PPUC, comm. pers.

⁴ Pennsylvania Public Utilities Commission, Re Revisions to the Customer Assistance Program Policy Statement Made Pursuant to 52 Pa. Code Chapter 69, 9 avril 1999, à la page 2.

⁵ "S. 2802. Declaration of policy.

"The General Assembly finds and declares as follows : ...

"9. electric service is essential to the health and well-being of residents, to public safety and to orderly economic development; and electric service should be available to all customers on reasonable terms and conditions.

"10. the commonwealth must, at a minimum, continue the protections, policies and services that now assist customers who are low-income to afford electric service."

⁶ Art. 2803 "Universal service and energy conservation: Policies, protections and services that help low-income customers to maintain electric service. The term includes customer assistance programs; termination of service

Selon l'art. 2804(9), la Commission doit assurer que des politiques et programmes de service universel et de conservation d'énergie auront un financement adéquat et qu'ils seront disponibles partout dans l'État. La loi stipule également que la Commission doit encourager la participation des organismes communautaires ayant l'expérience technique et administrative nécessaire pour fournir directement des services ou programmes, le tout sous une surveillance réglementaire.⁷

Le 10 juillet 1997, la PPUC adoptait une directive concernant les programmes de service universel et de conservation d'énergie⁸. En 1999, elle révisait son énoncé de politique pour en tenir compte.⁹

3.2. Les programmes de service universel

Pour la PPUC, les programmes de service universel et de conservation d'énergie incluent quatre éléments :

1. les programmes d'aide aux consommateurs (*customer assistance programs*, ou CAP),
2. les programmes de réduction de consommation d'énergie pour les ménages à faible revenu (*Low Income Usage Reduction Program*, ou LIURP),

protection and policies and services that help low-income customers to reduce or manage energy consumption in a cost-effective manner, such as the low-income usage reduction programs, application of renewable resources and consumer education.”

⁷ Art. 2804(9): The commission shall ensure that universal service and energy conservation policies, activities and services are appropriately funded and available in each electric distribution territory. Policies, activities and services under this paragraph shall be funded in each electric distribution territory by nonbypassable, competitively-neutral cost recovery mechanisms that fully recover the costs of universal service and energy conservation services. The commission shall encourage the use of community-based organizations that have the necessary technical and administrative experience to be the direct providers of services or programs which reduce energy consumption or otherwise assist low-income customers to afford electric service. Programs under this paragraph shall be subject to the administrative oversight of the commission which will ensure that the programs are operated in a cost-effective manner.

⁸ Pennsylvania Public Utilities Commission, *Guidelines for Universal Service and Energy Conservation Programs*, 10 juillet 1997.

⁹ Pennsylvania Public Utilities Commission, *Re Revisions to the Customer Assistance Program Policy Statement Made Pursuant to 52 Pa. Code Chapter 69*, 9 avril 1999.

3. des programmes d'urgence (*hardship funds*), et
4. des services d'aide au consommateur, d'évaluation et de renvoi (*Customer Assistance and Referral Evaluation Services*, ou CARES).

Dans le prochain chapitre, nous étudions en détail les CAP, qui incluent un volet de réduction des arriérés ainsi que la réduction de la facture courante. Les autres éléments sont brièvement décrits ici.

Le critère de base pour l'admissibilité à tous ces programmes est un revenu familial moindre que 150 % du seuil fédéral de la pauvreté (*federal poverty guideline*)¹⁰. D'autres critères sont mentionnés dans la description de chaque programme.

3.2.1. Programmes de réduction de la consommation d'énergie pour les ménages à faible revenu (Low Income Usage Reduction Program)

Les *Low Income Usage Reduction Programs* (LIURP) sont des programmes adoptés par chaque service public pour offrir des services d'efficacité énergétique aux ménages à faible revenu. Pour être admissible au programme, un ménage doit également avoir une consommation élevée d'énergie.¹¹ Les LIURP comprennent l'évaluation de l'efficacité énergétique du logement ainsi que l'installation sans frais des mesures appropriées. Les mesures incluent non seulement l'isolation de toits et murs, le calfeutrage et l'isolation du chauffe-eau, mais également l'échange de réfrigérateurs ou de climatiseurs inefficaces, le remplacement des thermostats et l'installation d'éclairage efficace.¹²

Les budgets des LIURP sont de loin insuffisants pour répondre aux besoins des ménages admissibles. Par exemple, dans le territoire de service de PECO Energy (la région

¹⁰ Il s'agit d'un index simplifié publié chaque année par le gouvernement fédéral, pour des fins administratives. Pour 2001, le seuil pour une famille de quatre personnes était de 1 471 \$ US par mois.

¹¹ PECO Energy utilise le critère d'une consommation mensuelle de 600 kWh ou plus. PPUC, *Order re PECO's Submission of Universal Service and Energy Conservation Plan in Compliance with Section 54.74*, Docket No. M-00001418, 28 septembre 2000, p. 11.

¹² PECO Energy, *Universal Service Program*, brochure, p. 6.

métropolitaine de Philadelphie), 334 000 ménages satisfont aux critères des LIURP, mais le budget du programme (5,6 millions \$) ne permet de desservir que 9 400 ménages. La Commission requiert que la priorité soit accordée aux clients ayant la plus grande consommation et sur la facture desquelles le programme aura le plus grand impact.

3.2.2. Fonds d'urgence (hardship funds)

En plus des programmes CAP, qui sont en fait l'élément le plus important en matière d'aide aux consommateurs à faible revenu, chaque service public doit également gérer un fonds d'urgence (*hardship fund*) pour dépanner des familles qui se trouvent dans des situations difficiles non prévues et de courte durée. Il s'agit d'un fonds établi sur la base des dons des employés et des clients du service public, auquel l'actionnaire verse un montant égal à tous les dons reçus d'autres sources.

À titre d'exemple, le Matching Energy Assistance Fund (MEAF) de PECO Energy dessert environ 2 000 clients par année, avec un budget total d'environ 1,8 millions \$.

3.2.3. Services d'aide au consommateur, d'évaluation et de renvoi (Customer Assistance and Referral Evaluation Services)

La PPUC exige également que chaque service public gère un *Customer Assistance and Referral Evaluation Service* (CARES). Il s'agit d'un service personnalisé qui offre des conseils budgétaires ainsi que des renvois aux différents services sociaux qui sont disponibles. Le conseiller peut également aider le client à bénéficier de différents programmes auxquels il pourrait être admissible.

À titre d'exemple, sont admissibles au programme CARES de PECO Energy ceux qui ont des « besoins spéciaux » (incluant des problèmes médicaux, des crises personnelles ou la perte de revenu), des difficultés financières temporaires et ceux qui n'ont pas fait de paiement dans les trois derniers mois. Ce programme dessert environ 33 000 personnes par année. Cependant, contrairement à certains autres services publics en Pennsylvanie, PECO Energy n'a pas actuellement une unité CARES ayant son propre personnel et budget. Les services CARES sont

plutôt offerts par l'ensemble du personnel de la compagnie qui fait interaction avec le public.¹³

La PPUC a déjà indiqué son inquiétude face au programme CARES de PECO Energy, mais elle reconnaît que des efforts ont été entamés pour l'améliorer.¹⁴

3.3. Les programmes d'aide aux consommateurs (CAP)

Les CAP sont la pierre angulaire du régime de service universel en Pennsylvanie. Leur but est d'assurer que tout consommateur aura accès aux services énergétiques à des prix abordables et, en même temps, de réduire les mauvaises créances de la compagnie ainsi que ses efforts et dépenses en recouvrement.

La Commission a depuis longtemps été très ferme quant à l'importance des CAP, mais elle est très ouverte quant aux approches et modalités. Tel qu'expliqué ci-dessus, la Commission a invité les services publics sous sa juridiction à exercer leur créativité pour trouver les approches les plus efficaces, tant pour ce qui est des objectifs du programme que des coûts.

3.3.1. Admissibilité

Quoique chaque service public définisse ses propres critères d'admissibilité, ceux-ci doivent correspondre aux critères généraux émis par la PPUC, c'est-à-dire que le revenu familial ne doit pas être supérieur à 150 % du seuil fédéral de la pauvreté, et que le demandeur doit être en difficulté de paiement (*payment troubled*). Les compagnies peuvent choisir entre quatre définitions opérationnelles de *payment troubled* :

- un ménage où les coûts de l'habitation et des services publics excèdent 45 % du revenu,
- un ménage qui a moins de 100 \$ de revenu disponible après avoir payé toutes les dépenses du ménage,

¹³ H. Gil Peach, comm. pers.

¹⁴ PPUC, *Order re PECO's Submission of Universal Service and Energy Conservation Plan in Compliance with Section 54.74*, Docket No. M-00001418, 28 septembre 2000, p. 10.

- un ménage ayant des arriérés qui excèdent un seuil défini par la compagnie ou
- un ménage ayant reçu un avis d'interruption ou n'ayant pas respecté une entente de paiement.

3.3.2. *Approches*

La plupart des CAP sont des variantes de trois approches :

- le pourcentage du revenu (*percentage of income plan*, ou POI, aussi connu sous le vocable PIPP). De façon générale, la Commission exige que les paiements maximaux pour l'électricité (incluant les paiements pour chauffage au gaz naturel, s'il y a lieu), n'excèdent pas :
 - entre 7 % et 13 % du revenu familial, si celui-ci est moindre que 50 % du seuil fédéral de la pauvreté,
 - entre 11 % et 16 % du revenu familial, si celui-ci est entre 50 % et 100 % du seuil fédéral de la pauvreté,
 - entre 15 % et 17 % du revenu familial, si celui-ci est entre 100 % et 150 % du seuil fédéral de la pauvreté.

Sous cette approche, normalement le paiement ne varie pas suivant la consommation.

- le pourcentage de la facture (*percentage of bill plan*, ou POB). Selon cette approche, le paiement maximal annuel est calculé sur la base du revenu familial, le nombre de personnes dans le ménage, etc. Il est ensuite converti en pourcentage de la facture, sur la base de la consommation dans une année de référence. Chaque mois, le client paie la facture courante réduite de ce pourcentage, ce qui fait en sorte que le signal de prix relié à la consommation est maintenu.
- des rabais tarifaires, c'est-à-dire la création d'une ou plusieurs classes tarifaires qui ne s'appliquent qu'aux ménages à faible revenu.

Certaines autres approches sont également acceptées par la Commission, mais la plupart des services publics qu'elle réglemente utilisent l'une des trois approches mentionnées ci-dessus.

3.3.3. *Les arriérés*

La PPUC exige que tout programme CAP inclue un volet d'effacement des arriérés,¹⁵ sur un maximum de 2 à 3 ans. Comme nous le verrons, le programme CAP de PECO Energy permet l'effacement des arriérés (sauf 500 \$) à l'intérieur de six mois.

4. Étude de cas : PECO Energy

Le plus grand service public en Pennsylvanie, PECO Energy a au cours des 15 dernières années utilisé des variantes de toutes ces approches. Dans ce chapitre, nous examinerons ses programmes en détail.

PECO Energy, anciennement la Pennsylvania Electric Company, est un service public qui dessert la région métropolitaine de Philadelphie, qui compte 3,7 millions d'habitants et environ 1,4 million de ménages.¹⁶ Depuis 1999, PECO Energy s'est fusionnée avec Unicom, la corporation parente de Commonwealth Edison (ComEd, le service public à Chicago), pour devenir la société Exelon, maintenant la plus grande compagnie de distribution d'électricité aux États-Unis.

4.1. *L'évolution du CAP chez PECO Energy*

Le CAP de PECO Energy a connu trois grandes étapes depuis ses origines dans les années 1980. Jusqu'en 1992, c'était une mise en œuvre « pure » de l'approche pourcentage du revenu (POI), c'est-à-dire entre 3% et 8% du revenu familial (après impôts).¹⁷

¹⁵ Pennsylvania Code, art. 69.265 (6) (ix).

¹⁶ PECO Energy, <http://209.236.41.220/defaultdemographics.htm>.

¹⁷ H. Gil Peach, *Impact Assessment of the PECO Energy "CP-Rate" Pilot*, 31 août 1998, p. 20.

En avril 1992, le plan a été modifié pour inclure des éléments de l'approche pourcentage de la facture (POB). Dans ce programme « CAP-One », chaque ménage payait un pourcentage de sa facture courante, selon le tableau suivant :

revenu familial	pourcentage de la facture courante à payer
< 50 % du seuil de pauvreté fédéral	40 %
entre 50 % et 100 % du seuil de pauvreté fédéral	60 %
entre 100 % et 150 % du seuil de pauvreté fédéral	80 %

En même temps, les paiements étaient limités à 8 % du revenu familial pour le service de base en électricité, et de 15 % du revenu familial pour les ménages ayant le chauffage électrique.¹⁸

En avril 1996, lorsqu'il avait déjà 30 000 clients desservis par le programme CAP-One, PECO a lancé un projet pilote pour un programme tarifaire appelé « CAP-Rate ». Des évaluations indépendantes du projet pilote CAP-Rate ont été publiées en janvier 1998 et, malgré certaines préoccupations de la Commission (voir section 4.3 ci-dessous, un tarif incluant le CAP-Rate faisait partie de l'ordonnance de restructuration de PECO à la fin de 1998. À la fin de 2000, il y avait environ 87 000 clients desservis en vertu du CAP-Rate. On prévoit que les abonnements au programme CAP-Rate augmenteront d'environ 10 000 par année au cours de prochaines années.¹⁹

Étant donné que le CAP-Rate a remplacé un programme traditionnel basé sur le revenu, les évaluations qui ont été effectuées concernant le projet pilote permettent une comparaison approfondie entre cette approche et celle d'un rabais tarifaire. Dans la prochaine section, nous présenterons en détail le CAP-Rate. Ensuite, dans la section 4.3, nous examinerons les avantages et inconvénients du CAP-Rate par rapport aux programmes traditionnels.

¹⁸ Peach *Ibid.*; PPUC, *Order*, p. 2.

¹⁹ PPUC, *Order*, p. 11.

4.2. Le CAP-Rate de PECO Energy

La notion de base du CAP-Rate est, au lieu de créer un « programme » ayant ses propres modalités d'administration, de modifier la grille tarifaire en ajoutant des classes tarifaires pour lesquelles l'admissibilité est définie sur la base du revenu familial²⁰. PECO Energy s'est doté alors de deux classes tarifaires additionnelles, le CAP-I et le CAP-II. Sont admissibles au CAP-I ceux dont le revenu familial est inférieur au seuil fédéral de pauvreté. Le CAP-II est accessible aux ménages ayant un revenu annuel atteignant jusqu'à 150 % de ce seuil.

4.2.1. Les tarifs CAP-I et CAP-II

Par rapport au tarif résidentiel régulier (le tarif R), le CAP-I offre une réduction de 51,9 % sur les premiers 500 kWh. Pour le CAP-II, la réduction est limitée à 26 %, toujours sur les premiers 500 kWh. Il n'y a par contre aucune réduction pour la consommation au-delà de 500 kWh dans ces deux classes tarifaires.

Notons que, à cause de la restructuration de l'industrie de l'électricité en Pennsylvanie, la grille tarifaire est assez complexe. En plus de frais d'abonnement fixes de 5,10 \$ par mois, les frais variables sont divisés en trois tranches distinctes, soit les frais variables de distribution et la charge de transition vers la concurrence ainsi que les frais d'énergie et de capacité. Cependant, étant donné que ces charges s'appliquent à tout kilowattheure, on peut simplement voir la somme de ces trois charges comme étant le prix variable par kWh consommé.

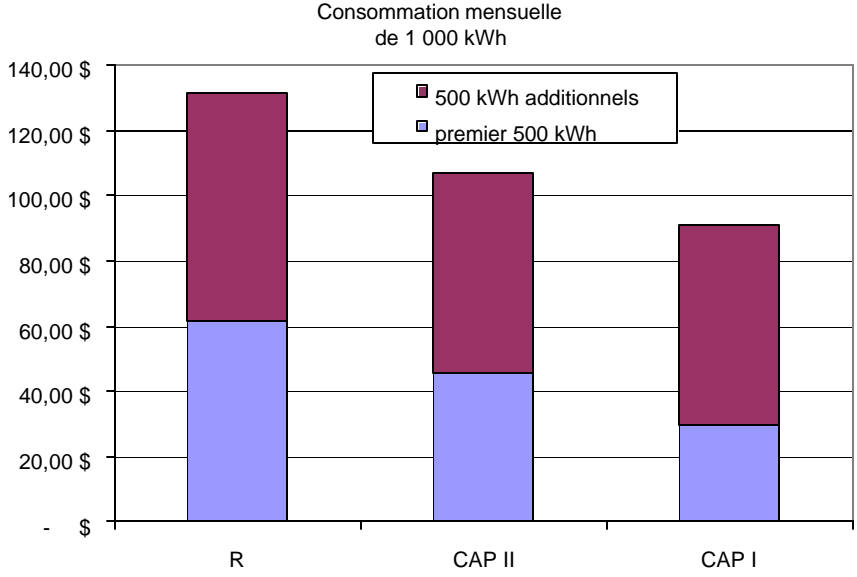
Ainsi, les tarifs R, R(CAP-I) et R(CAP-II) se comparent ainsi :

	tarif R	tarif R (CAP-I)	tarif R(CAP-II)
par kWh (premiers 500 kWh)	12,3¢	5,9¢	9,1¢
par kWh additionnel	12,3¢ ²¹	12,3¢	12,3¢

²⁰ Dans la mesure où ce tarif implique entre autres une obligation de fournir des informations personnelles, il peut être vu comme un moindre niveau de service, ce qui justifie un tarif réduit. Peach, *PECO Impact Assessment*, p. 23.

²¹ En été, ce montant est majoré de 1,74¢/kWh.

Pour un ménage qui consomme 1 000 kWh par mois, sans chauffage électrique, les factures seront les suivantes, soit une réduction de 31 % et de 19 %, respectivement, pour les CAP-I et CAP-II .



Pour le consommateur type (sans chauffage électrique) qui consomme environ 600 kWh par mois, les rabais seraient de 23 % et de 44 %, respectivement.

La question se complique un peu du fait que la grille tarifaire de PECO Energy inclut également un tarif spécial pour ceux qui se chauffent à l'électricité (le tarif RH), comportant une réduction de 50 % sur le prix des kWh additionnels en hiver. Ce tarif, qui ne concerne que 12 % de la clientèle résidentielle de PECO Energy, aurait probablement été établi comme mesure commerciale en vue d'augmenter la charge en hiver (la pointe du réseau étant en été).

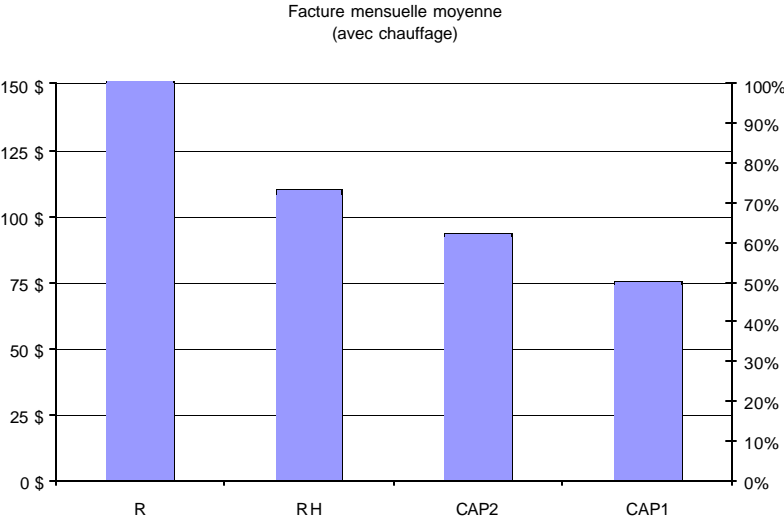
Seulement 1 % des participants au programme CAP-One se chauffaient à l'électricité, mais ce faible pourcentage s'est vu augmenter jusqu'à 6 % dans le projet pilote du CAP-Rate.²² Avec l'expansion importante qu'a connue le CAP-Rate depuis ainsi que sa pénétration dans les régions

²² Peach, *PECO Impact Assessment*, p. 41.

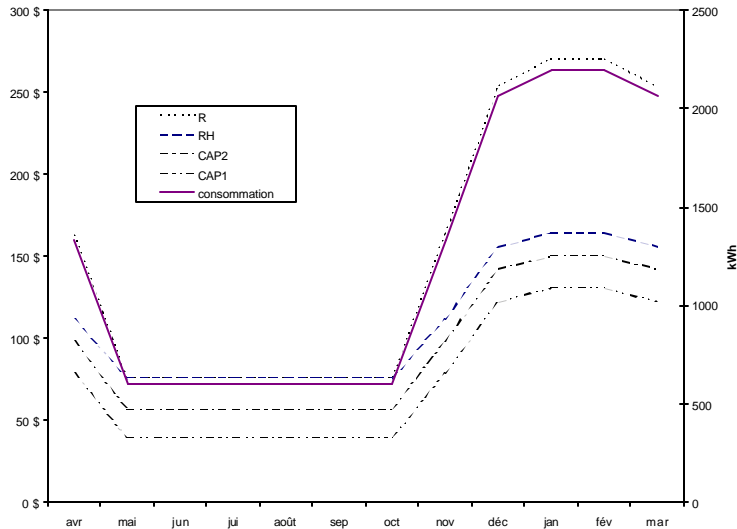
de banlieue où le chauffage électrique est plus répandu, le pourcentage de participants qui se chauffent à l'électricité s'est grandement accru.

Les tarifs RH pour les premiers 500 kWh sont semblables au tarif R, tant pour le CAP-I que pour le CAP-II. Pour la consommation additionnelle, le rabais hivernal de 50 % déjà inclus dans le tarif RH est maintenu inchangé pour le CAP-I et le CAP-II. Ces derniers comportent un léger rabais en été également.

Pour un consommateur type avec chauffage électrique, les tarifs CAP-I et -II représentent donc une réduction de 32 % et 15 %, respectivement, par rapport au tarif RH, qui représente déjà un escompte de 28 % par rapport au tarif R. Les tarifs CAP-I et -II représentent donc une réduction de 51 % et 39 %, respectivement, par rapport au tarif R.



Les factures mensuelles de ce consommateur type sont indiquées dans le prochain graphique. (Le graphique indique également, à titre indicatif, le coût de ce profil de consommation au tarif R, c'est-à-dire sans le rabais qui est déjà inclus dans le tarif RH, ainsi que la consommation mensuelle.)



À titre de référence, la grille tarifaire au complet est incluse à l'annexe I.

4.2.2. Les arriérés

Selon le consultant indépendant qui a fait l'évaluation du projet pilote CAP-Rate, PECO Energy reconnaît que l'existence de grands arriérés est nuisible tant pour la compagnie que pour sa clientèle. Le fait de maintenir des arriérés élevés dans les livres de la compagnie lorsque la probabilité de recouvrement est presque nulle augmente inutilement les dépenses en recouvrement ainsi que la taille et donc le coût du fonds de roulement. Il explique :

Utilities located in smaller cities or serving primarily suburban areas ... still, at least officially, assume arrearage debt is to be paid. The expectation is maintained in the face of the reality that, for many customers, there is virtually no possibility for the customer to pay it. In the great cities of the East, there have necessarily been a recognition of the extent of income problems, given the concentration of people in the cities who do not have the income to sustain an adequate standard of living. Utilities such as PECO Energy have gradually developed a more practical and mature approach to trying to find a way to meet the needs of both the customer and the utility. This more sophisticated approach to policy reflects the realities of urban life in America today: large arrearages are seen as a burden both to the customer and to the utility.²³ (nous soulignons)

²³ Peach, *PECO Impact Assessment*, p.82.

Le principe de base du CAP-Rate est donc d'effacer complètement l'arriéré qui était présent au moment où le consommateur s'inscrit au programme. Plus précisément, dès qu'un consommateur a participé durant six mois au programme et qu'il est à jour dans ses paiements, tout arriéré au-delà de 500 \$ qui existait avant qu'il s'inscrive est effacé.²⁴

Cependant, tout consommateur qui laisse le programme avant six mois ou qui le laisse (ou en est expulsé) avec une facture non payée ne bénéficiera d'aucun effacement de son arriéré d'origine.

Étant donné que le CAP-Rate est un tarif auquel un consommateur a droit s'il satisfait aux critères d'admissibilité, et non un programme sujet à la discrétion de la compagnie, un client qui ne fait pas ses paiements ne sera pas normalement expulsé du programme. Une fois qu'il bénéficie du CAP-Rate, un consommateur qui accuse un nouvel arriéré peut se voir offrir une entente négociée pour payer son arriéré en paiements mensuels, mais pas plus d'une fois. Tout consommateur qui accumule un arriéré ayant déjà conclu une telle entente de paiement est susceptible de voir son service interrompu. Avant toute interruption, cependant, il serait renvoyé au programme CARES; selon sa situation, il pourrait également être admissible à l'assistance fournie par les programmes MEAF (le fonds d'urgence).

4.2.3. La vérification de l'admissibilité

L'une des grandes différences entre le CAP-Rate et le programme CAP-One qu'il remplace concerne la détermination de l'admissibilité. Comme tout programme basé sur le revenu familial, l'inscription au programme CAP-One se faisait sur la base d'une entrevue incluant l'examen de la situation financière (revenu et dépenses) du client. De plus, la vérification devait se refaire chaque année.

Quoique l'admissibilité au CAP-Rate dépende également du revenu familial, le fardeau administratif est beaucoup moindre, et ce, pour plusieurs raisons. Les bénéfices du CAP-One étant directement proportionnels au revenu familial, il fallait déterminer celui-ci avec précision,

²⁴ Il est présumé que le montant restant de 500 \$ serait absorbé par le programme LIHEAP. Si pour une raison

ce qui requiert l'examen direct des documents financiers. Par contre, pour déterminer l'admissibilité au CAP-Rate, il faut simplement déterminer dans laquelle des deux catégories suivantes le ménage se trouve : a) revenu familial entre 100 % et 150 % du seuil fédéral du pauvreté (CAP-II), ou b) revenu familial en dessous de 100 % du seuil (CAP-I).

Dans le projet pilote du CAP-Rate, cette vérification se faisait dans l'ordre suivant :

1. vérification auprès du Pennsylvania Welfare Department pour déterminer si la personne reçoit ou non le bien-être social,
2. vérification auprès du Pennsylvania Revenue Department,²⁵
3. vérification individuelle auprès du client (demande d'envoi de documents par la poste).

Selon l'évaluation du projet pilote CAP-Rate, le coût d'inscription et de vérification à l'ancien programme CAP-One était de 28 \$ par client (38 \$ si une visite au domicile était requise). Ces coûts, en plus, étaient récurrents chaque année. Par contre, le coût moyen de vérification pour le CAP-Rate n'était que 3,45 \$ en moyenne par client (gratuit pour le Welfare Department, 5 \$ par demande auprès du Revenue Department, 5 \$ pour l'évaluation d'une demande écrite).

De plus, il appert que les clients sur le CAP-Rate avaient beaucoup moins d'interaction avec le personnel de la compagnie que ce n'était le cas pour le CAP-One. Les coûts moyens par client pour les services administratifs et du centre d'appels étaient donc réduits par plus de 50 %, soit de 61,44 \$ à 29,99 \$.

Dans l'ensemble, le projet pilote CAP-Rate représentait donc une réduction moyenne des frais d'administration d'au moins 55,89 \$ par client.²⁶

quelconque le consommateur n'y est pas admissible, ce montant est également effacé.

²⁵ Ce département ne dévoilait pas les déclarations de revenu des individus, mais plutôt vérifiait si le revenu était sous le seuil fédéral de pauvreté. Pour ce faire, il devait faire des recherches sur chaque personne dans le ménage.

²⁶ Peach, *PECO Impact Assessment*, p. 78. L'étude attribue le même coût aux programmes CAP-Oe et CAP-Rate à titre de coût de recouvrement, soit env. 149 \$ par client.

L'inscription au CAP-Rate a beaucoup augmenté depuis l'évaluation du projet pilote, et les modalités de vérification ont aussi changé quelque peu. La vérification auprès du Welfare Department se fait toujours; étant donné que les paiements de bien-être social sont bien en dessous du seuil de pauvreté, tout prestataire du régime est automatiquement inscrit au tarif CAP-I, sur appel téléphonique.

Cependant, en reconnaissance du fait qu'il peut y avoir plusieurs sources de revenu dans la famille, le client doit également soumettre une demande faisant état de tous les revenus familiaux. La vérification avec le fisc n'est plus utilisée, en raison d'une part de sa lourdeur, mais surtout de son manque d'utilité et de pertinence. Les recherches étaient souvent peu concluantes, parce qu'un nombre important de personnes à faible revenu ne font pas de déclarations annuelles de revenu. Qui plus est, les gérants chez PECO Energy ont constaté que la situation économique reflétée dans les déclarations d'impôt n'était pas un portrait fidèle de la situation actuelle du client, et donc n'était pas une base fiable pour déterminer si, aujourd'hui, la personne avait les moyens de payer le tarif régulier.

4.3. Discussion

Les avantages de l'approche CAP-Rate sont indéniables, notamment en ce qui concerne les coûts administratifs. Cependant, il importe de mentionner des critiques qui ont été formulées à l'égard de ce programme, tant par la PPUC que par ses évaluateurs externes.

La PPUC se préoccupe surtout du fait que les réductions tarifaires associées aux classes CAP-I et CAP-II ne s'appliquent qu'à une partie de la consommation. La Commission souligne que les deux autres compagnies dans l'État qui ont choisi une approche tarifaire pour leur CAP appliquent le rabais à la totalité de la consommation.²⁷ Elle note également que le taux de

²⁷ PPUC, *PECO's Submission of Universal Service and Energy Conservation Plan*, p. 5. Il s'agit de Pennsylvania Power, une petite compagnie d'électricité, et de National Fuel Gas.

paiement est moindre pour le CAP-Rate qu'il ne l'était pour le CAP-One, et que ce taux semble être toujours en baisse.²⁸

Selon la Commission, il existe un nombre important de consommateurs qui n'ont toujours pas les moyens de payer les tarifs, même des tarifs réduits en vertu du CAP-Rate. Elle cite un exemple typique d'une famille de trois personnes ayant un revenu mensuel de 403 \$ avec une facture selon le CAP-Rate de 102 \$. Elle considère qu'une facture énergétique qui représente 25 % du revenu n'est pas conforme à l'art. 2802(10) de la loi cité précédemment.²⁹

Deux évaluateurs externes du programme avaient déjà souligné que, pour une minorité des clients, les rabais ne sont pas suffisants pour résoudre le problème. Ils ont tous deux recommandé l'établissement d'un programme restreint mais distinct. L'évaluateur RPM Systems faisait la recommandation suivante :

Those who have exceptional financial circumstances and/or history of repeated shut offs could be handled in a separate and much smaller program which emphasized flexible assistance and which could require regular payments for at least some of its participants as a condition to receiving possibly deeper discounts or extended protections.

In this smaller program, consider offering a wider range of assistance. Some budget and financial counseling, for example, might increase ability to pay by encouraging more households that are eligible to use food stamps, earned income tax credits, PGW's Responsibility Program, and lower cable and telephone rates.³⁰

L'autre évaluateur, quant à lui, écrivait:

A tariff approach while preferable for many customers will also allow families to fall through the system. . . . [a] "back-up safety net" should be added for customers who lack income to pay the reduced tariff. The tariff approach and the "back-up safety net" can be thought of as "layers," with the PECO Energy attempting to serve customers from its most cost-effective low-income program, but providing an alternative for those who are severely limited by inadequate income.³¹

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ RPM Systems, Inc., *Evaluation of PECO's Customer Assistance Program, Final Report*, at 13-14, (September 1994), cité dans PPUC, *Order*, p. 7.

³¹ Peach, *PECO Impact Assessment*, cité dans PPUC, *Order*, p. 7.

Dans une certaine mesure, les programmes CARES et MEAF constituent déjà une sorte de « *back-up safety net* » (filet de sécurité). Pour la Commission, cependant, cela n'est pas adéquat. En conséquence, la Commission a ordonné à PECO Energy d'analyser ce que coûterait l'application des rabais du CAP-I à toute la consommation, mais seulement pour des ménages ayant des revenus inférieurs à **50 %** du seuil fédéral de pauvreté.³² Selon l'ordonnance de la Commission, cette analyse devait être produite avant le 30 novembre 2000. À ce jour, la compagnie ne l'a pas encore déposée.

5. Les sources de financement

5.1. Les programmes de service universel en Pennsylvanie

Comme c'est le cas pour la vaste majorité des programmes d'assistance énergétique aux ménages à faible revenu, le financement des programmes de service universel en Pennsylvanie vient d'une multiplicité de sources.

D'une part, les programmes sont conçus pour bénéficier de programmes gouvernementaux existants. Par exemple, l'effacement des arriérés dans le CAP-Rate de PECO Energy comporte une « franchise » de 500 \$, montant qui tient compte des bénéfices du LIHEAP. D'autres programmes requièrent que le bénéficiaire transfère les bénéfices auxquels il a droit directement au programme.

D'autre part, les programmes sont financés en partie par les gains opérationnels qu'obtient la compagnie en réduisant ses coûts de recouvrement et de mauvaises créances. Par exemple, dans son ordonnance à PECO Energy dans laquelle la PPUC exigeait que la compagnie produise une analyse des coûts d'une extension des rabais du CAP-Rate à la totalité de la consommation pour les plus démunis, elle précisait que cette analyse devait comparer les coûts directs aux coûts de recouvrement auprès de cette clientèle.³³

³² *Ibid.*

Cela reflète une exigence déjà articulée par la Commission touchant l'obligation prévue par la loi que des programmes de service universel aient un financement adéquat et qu'ils soient disponibles partout dans l'État. Dans son énoncé de politique pour de tels programmes, la Commission exige que tout service public identifie les dépenses déjà vouées aux fins du service universel. Elle précise que ces dépenses doivent inclure non seulement les coûts des programmes comme tels, mais également ceux reliés à la radiation des mauvaises créances, les coûts d'exploitation associés au recouvrement, à l'interruption et au rétablissement du service ainsi que les coûts reliés au fond de roulement associé aux arriérés.

The EDCs [electric distribution companies] should identify the current level of spending and/or the amounts included in existing rates to support the existing efforts. Current expenditures include, in part: write-off of uncollectible expenses; operational costs associated with collections, termination and reconnection activities; cash working capital associated with arrearages; costs associated with CAP, CARES, and LIURP programs; and administration of hardship funds.³⁴

Pour évaluer ces éléments, la Commission exige que les services publics utilisent l'approche « *top-down* » explicitée dans l'évaluation indépendante du *Energy Assistance Program* de la compagnie Equitable Gas en 1996.³⁵ Selon l'approche traditionnelle (« *bottom-up* »), l'on élabore une estimation du coût « unitaire » des activités associées au recouvrement, comprenant la négociation des ententes de paiement, le traitement des plaintes et les coûts associés à l'interruption et au rétablissement du service. Par contre, l'approche « *top-down* » y affecte un pourcentage de l'ensemble des éléments budgétaires, notamment les frais indirects et les services de soutien. Selon l'étude *Equitable Gas*, les coûts de ces services selon l'approche « *top-down* » dépassent les valeurs déterminées selon l'approche traditionnelle par un facteur de trois à quatre.³⁶

Quoique ces épargnes puissent contribuer aux coûts de programmes de service universel, d'autres coûts sont inévitablement refilés à l'ensemble des consommateurs. La PPUC note que

³³ PPUC, *Order*, p. 8.

³⁴ PPUC, *Guidelines*, p. 6.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ H. Gil Peach, *Impact Assessment of the Equitable Gas Company Energy Assistance Program*, septembre 1996, p. 87 à 97.

ceux-ci assument déjà les coûts reliés au recouvrement et aux mauvaises créances. Cependant, explique-t-elle, même s'il y a des coûts additionnels à assumer, ces programmes sont nécessaires pour éviter les dangers à la santé et la sécurité des personnes qui se présentent lorsque des ménages à faible revenu sont incapables de payer leurs factures énergétiques :

In regard to costs, it may appear that implementing these recommendations will result in significant cost increases to all ratepayers. The Bureau's position is that ratepayers are already bearing significant costs attributable to the problems of payment troubled customers and uncollectible balances. Incorporating the following recommendations into utility operations will lead to a more rational and cost effective use of existing resources, and over time possibly reduce total utility costs. The one exception to this perspective may be the costs associated with the implementation of CAPs. The BCS [Bureau of Consumer Services of the PPUC] believes that each CAP must be carefully implemented and evaluated if the CAPs are to become revenue neutral. However, even if CAPs prove not to be revenue neutral, the Bureau believes that they still must be implemented since they are currently the most rational approach to addressing health and safety concerns associated with home energy services for payment troubled, low income households.³⁷
(nous soulignons)

Notons à cet égard que, sur une base économique, il n'y a aucune différence réelle entre l'approche tarifaire CAP-Rate et les approches plus traditionnelles.

5.2. Le programme de remises énergétiques en Colombie-Britannique

Mise à part leur contribution aux fonds d'urgence, les actionnaires de services publics réglementés aux États-Unis ne sont pas normalement appelés à contribuer directement aux programmes d'aide aux consommateurs à faible revenu, leur rendement ayant été fixé par le régulateur. Dans un contexte de restructuration des marchés, il est de moins en moins courant que les activités concurrentielles dont le marketing d'énergie se fassent par la même compagnie que la distribution d'électricité. En ce sens, les sociétés d'État verticalement intégrées comme Hydro-Québec représentent une structure qui n'existe pas aux États-Unis.

À l'intérieur de cette structure, cependant, les profits réalisés dans le marketing d'énergie pourraient devenir une source de financement pour des programmes de service universel. À titre d'exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a annoncé en février 2001 une remise

³⁷ Executive Summary of Recommendations, *Investigation of Uncollectible Balances*, Report to the PPUC, August 1991, pp. 7-8, quoted in Peach, *PECO Impact Assessment*, p. 85.

énergétique financée à même les profits réalisés par Powerex, la filiale de la société d'État B.C. Hydro vouée aux activités commerciales sur les marchés externes.

Selon ce programme, en plus d'une remise de 200 \$ offerte à tout client de B.C. Hydro, une remise additionnelle de 50 \$ par personne (jusqu'à concurrence de 100 \$ par famille) était versée à tous ceux qui reçoivent le remboursement de la TPS.³⁸ Le programme inclut également des fonds additionnels pour le programme d'efficacité énergétique PowerSmart, ainsi que des paiements pour protéger des écoles et hôpitaux contre les augmentations du prix de l'énergie.

Selon l'adjoint du ministre des Finances, le gouvernement de la C.-B. voit les citoyens de la province comme les véritables actionnaires de la compagnie B.C. Hydro. Étant donné les profits inattendus de la compagnie sur les marchés externes, le gouvernement a décidé de retourner aux actionnaires un « dividend spécial » dans ce forme.³⁹

6. Conclusion

Comme on l'a déjà vu, l'approche tarifaire ne diffère pas fondamentalement d'une approche plus traditionnelle d'aide aux consommateurs à faible revenu. Dans les deux cas, des ressources venant de l'ensemble des consommateurs ainsi que d'autres sources sont appliquées à réduire la difficulté de certains consommateurs à payer pour l'énergie qu'ils consomment.

Dans la pratique, cependant, il existe plusieurs différences importantes. D'une part, un programme tarifaire est beaucoup moins complexe et coûteux à administrer qu'un programme basé sur le revenu disponible. En outre, il est moins paternaliste dans son approche, en ce sens que le bénéficiaire ne reçoit pas de charité, mais utilise simplement un tarif auquel il a droit (*entitlement*). Enfin, le tarif réduit peut être structuré de manière à ce que le bénéficiaire paie en

³⁸ Government of British Columbia, Ministry of Finance and Corporate Relations, "B.C. Helps Families with Energy Costs, Conservation," News Release, February 7, 2001, [http://142.36.184.50/4Dclient.acgi\\$nritem?4443](http://142.36.184.50/4Dclient.acgi$nritem?4443).

³⁹ John Kay, Minister's Assistant, comm. pers.

tout temps tous les coûts variables reliés à sa consommation, ainsi qu'une contribution (plus faible) aux coûts fixes.⁴⁰

Néanmoins, les études en Pennsylvanie démontrent également les inconvénients de cette approche. L'une des raisons pour lesquelles les coûts administratifs sont plus bas, c'est qu'il y a moins de contact direct avec le client. Il y a donc une possibilité accrue que certaines personnes ayant un besoin réel, mais qui ne répondent pas aux critères d'admissibilité, soit exclues du programme ou que, dans d'autres cas, l'aide fournie par le tarif soit insuffisante. Dans la mesure où le tarif réduit est le seul programme établi pour assurer le service universel, cela pourrait entraîner des conséquences assez graves pour un nombre limité de clients. Pour cette raison, il est essentiel qu'un tarif réduit soit accompagné d'une série d'autres mesures pour créer un filet de sécurité adéquat. Ces mesures peuvent inclure des services de renvoi, un fonds d'urgence et, idéalement, un rabais plus important auquel l'admissibilité serait très limitée.

Dans la mesure où ces conditions peuvent être respectées, une telle approche s'avère extrêmement intéressante pour le Québec, étant donné que l'infrastructure administrative requise pour administrer un programme basé sur le revenu disponible de chaque ménage n'existe pas.

En même temps, l'effacement des arriérés est un élément essentiel d'un tel programme. L'approche de PECO Energy, qui permet un effacement accéléré de l'arriéré, est basé sur la reconnaissance qu'un consommateur incapable de payer sa facture courante serait encore moins en mesure d'amortir en même temps une dette importante des années antérieures. Selon Peach, la valeur commerciale de ces mauvaises créances est presque nulle (quelques cents par dollar de dette), surtout par rapport aux coûts financier et humain reliés à son recouvrement.⁴¹ Il cite l'expert Roger Colton pour insister qu'il est plus rentable pour les compagnies de recouvrer 95 % d'une facture de 70 \$ que 50 % d'une facture de 100 \$.⁴²

⁴⁰ Cet élément est plus important dans un réseau thermique, où les coûts variables sont très importants, que dans le contexte québécois.

⁴¹ Peach, comm. pers.

⁴² Roger Colton, "A Cost-based Response to Low-Income Energy Problems," *Public Utilities Fortnightly*, 1 mars 1991, cité dans Peach, *PECO Impact Assessment*, p. 89.

Il n'y a pas de doute que l'élimination des arriérés et la réduction des activités de recouvrement créent des gains opérationnels importants, bien qu'il soit difficile de les quantifier. Comme Peach l'a démontré dans son étude sur Equitable Gas, pour avoir une bonne idée de l'ensemble de ces coûts, il est nécessaire d'utiliser l'approche « *top-down* ». Il serait sans doute utile qu'Hydro-Québec se livre à cet exercice, pour obtenir une meilleure estimation de ses coûts reliés au recouvrement et aux mauvaises créances.

Aux États-Unis, des programmes gouvernementaux dont le LIHEAP fournissent une autre source de fonds qui peuvent être appliqués à l'établissement de tels programmes. Étant donné que l'énergie est un service essentiel, il est tout à fait normal que les gouvernements apportent leur contribution lorsque les services publics sont appelés à jouer un rôle qui s'apparente au bien-être social.

Dans les provinces canadiennes où l'électricité est fournie par une société d'État, la situation est différente. Dans notre contexte, une charge attribuée à l'actionnaire est en fin de compte identique à une contribution du gouvernement, ce qui n'est certainement pas le cas aux États-Unis. Dans notre contexte, le choix de faire absorber les coûts de tels programmes par la compagnie, sans lui permettre de les récupérer auprès de l'ensemble des consommateurs, ou de les faire payer par un programme gouvernemental devient surtout une question d'apparence.

Dans ce contexte, le programme de remise énergétique en Colombie-Britannique est particulièrement intéressant. En partant de la notion que les citoyens de la province sont les véritables actionnaires de B.C. Hydro, le gouvernement a décidé de leur retourner directement une partie des profits inattendus réalisés sur le marché américain. Quoique les prix dans le Nord-Est n'aient pas rejoint des sommets aussi extravagants qu'en Californie, ils ont quand même augmenté à des niveaux sans précédent, ce qui a permis à Hydro-Québec de réaliser des profits très importants cette année sur le marché américain. Ces profits ont été réalisés à même des équipements de production et de transport construits pour les besoins des consommateurs québécois et à leur risque. Dans ce contexte, l'on pourrait certainement soutenir que ces fonds devraient servir, du moins en partie, à lancer des programmes qui sont nécessaires pour le bien-

être de la société québécoise, notamment des programmes d'aide aux consommateurs ainsi que d'efficacité énergétique. Il n'y a cependant aucune certitude que ces entrées d'argent se répéteront dans les années à venir. Elles ne peuvent donc représenter le financement de base de tels programmes.

Comme le reconnaît maintenant la loi en Pennsylvanie, des programmes de service universel sont une nécessité, surtout dans des sociétés où le niveau de pauvreté est important et où le climat fait en sorte que le chauffage est essentiel à la vie. Il est louable que cet État ait traité de cette question avec franchise pour éviter les conséquences en matière de santé et de sécurité ainsi que la souffrance humaine qui résultent de l'incapacité d'une partie de la société d'acquitter ses factures énergétiques.

Certes, le contexte socio-économique en Pennsylvanie n'est pas le même qu'au Québec. D'une part, les tarifs d'électricité sont beaucoup plus élevés, ce qui rend ces programmes encore plus nécessaires. Par contre, le filet de sécurité de bien-être social est plus faible, l'accès au bien-être social étant limité maintenant à un maximum de cinq ans durant la vie et l'assurance-maladie universelle étant inexistante. En réalité, il est difficile de comparer les besoins dans ces deux juridictions très différentes sans faire une étude détaillée comparant les revenus, les coûts de la vie, les structures d'assistance, etc.

Il n'est donc pas possible d'appliquer directement les modalités des programmes en Pennsylvanie au contexte québécois. La structure précise de tout tarif spécial ou autre programme d'aide aux consommateurs à faible revenu doit nécessairement être élaborée de manière à tenir compte des besoins précis de la clientèle cible. Cependant, à notre avis, les programmes de service universel et de conservation d'énergie en Pennsylvanie démontrent l'importance, d'une part, d'un engagement au plus haut niveau à fournir le service universel et, d'autre part, de concevoir des programmes structurés et interreliés à cette fin.

7. Pistes à suivre

Il est de la nature même d'un rapport comme celui-ci, qui essaie de résumer dans quelques pages des expériences complexes vécues ailleurs, qu'il suscite d'autant d'interrogations nouvelles.

Dans les paragraphes qui suivent, nous indiquerons des questions sur lesquelles des recherches additionnelles pourraient être utiles, tout dépendant des orientations retenues par la Table de travail.

7.1. Contexte

Comme nous l'avons constaté au départ, la Pennsylvanie est reconnue depuis maintes comme un leader dans la matière de protection des consommateurs à faible revenu. Pour permettre une appréciation adéquate des similarités et différences entre ce contexte et celui du Québec, il serait sans doute utile d'examiner en détail les facteurs d'émergence de cette prise de conscience ainsi que son évolution. Qui étaient les acteurs clés dans cette évolution, et quels sont les facteurs qui ont mené à l'adoption de ces politiques ? Comment la population en général perçoit-elle et accepte-t-elle ces programmes ? Est-ce que cette adoption a augmenté ou plutôt diminué avec le temps?

7.2. Les résultats

Après ce tour d'horizon des programmes de service universel en Pennsylvanie, la question clé se pose : est-ce que le but — d'assurer accès aux services publics à un prix abordable — a été rencontré? Malheureusement, il n'y a pas de réponse facile à cette question, pour la simple raison que chaque service public dans l'État est responsable de la conception et implantation de ses propres programmes (toujours sous la surveillance de la Public Utilities Commission).

Cependant, il est possible qu'un organisme dans l'État aurait procédé à une évaluation globale de l'ensemble de ces programmes. Sinon, en sondant les principaux organismes défenseurs des consommateurs à faible revenu, il serait possible d'arriver à certaines conclusions à cet égard.

Les programmes de service universel consistent en quatre éléments : les programmes d'aide aux consommateurs (CAP), les programmes de réduction de consommation d'énergie pour les

ménages à faible revenu (*Low Income Usage Reduction Program* ou LIURP), les programmes d'urgence (*hardship funds*), et les services d'aide au consommateur, d'évaluation et de renvoi (*Customer Assistance and Referral Evaluation Services* ou CARES). Pour chaque compagnie, la question se pose bien sûr sur l'adéquation de ses programmes.

Parmi les quatre programmes, c'est le CAP qui a reçu, et de loin, la plus grande attention. Le CAP-Rate de PECO Energy, présenté en détail à la section 4.2 ci-dessus, a été l'objet d'une évaluation détaillée lorsqu'il était en projet pilote (voir la page 11, ci-dessus). Cependant, depuis qu'il a remplacé le CAP-One en 1998, aucune évaluation formelle n'a été complétée. De telles évaluations sont en cours, et il serait peut-être utile d'essayer d'en obtenir les grandes lignes, même avant qu'elles ne soient publiées.

Dans la mesure où l'approche de tarification distincte qu'est le CAP-Rate retient l'intérêt de la Table, il serait également utile de regarder d'autres juridictions où cette approche a été mise en application. Pour chacune, il mérite d'examiner l'impact du programme sur les activités de recouvrement, notamment sur le taux d'interruptions de service, sur le travail en recouvrement, sur les coûts de recouvrement et sur le personnel en recouvrement.

7.3. Les fonds d'urgence

Nous n'avons pas traité en profondeur la question des fonds d'urgence, qui n'a pas été identifiée par la Table comme sujet prioritaire. De plus, en raison du fait que la PUC de Pennsylvanie ne l'accorde pas beaucoup d'intérêt, il n'existe que peu de documentation à cet égard. Cependant, il demeure un élément important dont les modalités d'implantation peuvent affecter grandement le succès. Dans un prochain étape, il pourrait être utile de regarder les différentes approches utilisées par des différentes compagnies en Pennsylvanie et ailleurs, dont notamment les critères, les modalités de fonctionnement, la collaboration avec d'autres institutions, etc.

7.4. Les programmes ciblés en efficacité énergétique

Les programmes d'efficacité énergétique ciblés vers les ménages de faible revenu représente un autre grand champ d'intérêt que nous n'avons pu traiter à fond. En raison de la disponibilité des fonds fédéraux (via le Low Impact Heating Assistance Program, ou LIHEAP et le Low Income Weatherization Assistance Program, ou LIWAP), un grand nombre de tels programmes existent. Si la Table entend poursuivre ses réflexions à ce sujet, il pourrait être utile d'examiner les différentes modalités qui ont été mise en application dans diverses juridictions, surtout concernant le problème des logements à location.

Annexe I

PECO Energy CAP-Rate, Grille tarifaire

	sans chauffage électrique			avec chauffage électrique		
	R	CAP II	CAP I	R-H	CAP II	CAP I
frais fixe de distribution	5,10 \$	5,10 \$	5,10 \$	5,10 \$	5,10 \$	5,10 \$
été						
1^{ers} 500 kWh						
frais variables de distribution	0,046	0,034	0,022	0,044	0,032	0,021
charge transitionnelle vers la concurrence	0,027	0,020	0,013	0,027	0,020	0,013
frais d'énergie et de capacité	0,050	0,037	0,024	0,052	0,039	0,025
total par kWh (1^{ers} 500 kWh)	0,123	0,091	0,059	0,123	0,091	0,059
<i>(réduction)</i>		26%	52%		26%	52%
après 500 kWh						
frais variables de distribution	0,053	0,046	0,046	0,051	0,044	0,044
charge transitionnelle vers la concurrence	0,031	0,027	0,027	0,031	0,027	0,027
frais d'énergie et de capacité	0,056	0,050	0,050	0,059	0,039	0,025
total par kWh (après 500 kWh)	0,140	0,123	0,123	0,140	0,109	0,096
<i>(réduction)</i>		12%	12%		22%	32%
hiver						
1^{ers} 500 kWh						
frais variables de distribution	0,046	0,034	0,022	0,044	0,032	0,021
charge transitionnelle vers la concurrence	0,027	0,020	0,013	0,027	0,028	0,013
frais d'énergie et de capacité	0,050	0,037	0,024	0,052	0,039	0,025
total par kWh (1^{ers} 500 kWh)	0,123	0,091	0,059	0,123	0,099	0,059
<i>(réduction)</i>		26%	52%		20%	52%
après 500 kWh						
frais variables de distribution	0,046	0,046	0,046	0,018	0,021	0,021
charge transitionnelle vers la concurrence	0,027	0,027	0,027	0,012	0,013	0,013
frais d'énergie et de capacité	0,050	0,050	0,050	0,030	0,025	0,025
total par kWh (après 500 kWh)	0,123	0,123	0,123	0,061	0,059	0,059
<i>(réduction)</i>		0,08%	0,08%		1,82%	1,82%

Documents consultés:

Government of British Columbia, Ministry of Finance and Corporate Relations, "B.C. Helps Families with Energy Costs, Conservation," communiqué de presse, 7 février 2001, [http://142.36.184.50/4Dclient.acgi?\\$nritem?4443](http://142.36.184.50/4Dclient.acgi?$nritem?4443).

Government of British Columbia, Ministry of Finance and Corporate Relations, Third Quarterly Report on the Economy, Fiscal Situation and Outlook, Fiscal Year 2000/01, avril-décembre 2000.

Government of British Columbia, Order in Council 106, *Special Directive No. 5 to the British Columbia Hydro and Power Authority*, 7 février 2001.

Government of British Columbia, Bill 3, Income Tax Amendment Act, 2001.

Robert L. Fantuzzo, InSyst, Inc., *Analysis of PECO Energy Company's Low-Income Usage Reduction Program, 1997 Program Year*, avril 1999 (extraits).

PECO Energy, Supplement No. 22 to Tariff Electric Pa. P.U.C. No. 3.

PECO Energy, Universal Service Program, brochure.

Pennsylvania Public Utilities Commission, *Order re PECO's Submission of Universal Service and Energy Conservation Plan in Compliance with Section 54.74*, Docket No. M-00001418, 28 septembre 2000, p. 11.

Pennsylvania Public Utilities Commission, *Re Revisions to the Customer Assistance Program Policy Statement Made Pursuant to 52 Pa. Code Chapter 69*, 9 avril 1999.

Pennsylvania Public Utilities Commission, *Guidelines for Universal Service and Energy Conservation Programs*, 10 juillet 1997.

Pennsylvania Public Utilities Commission, Universal Service Programs Manual.

H. Gil Peach, Equitable Gas Energy Assistance Program, Process Evaluation Report, juillet 1994.

H. Gil Peach, Impact Assessment of the Equitable Gas Company Energy Assistance Program, septembre 1996.

H. Gil Peach, Process Evaluation of the PECO Energy "CAP-Rate" Pilot, 12 janvier 1998.

H. Gil Peach, Impact Evaluation of the PECO Energy "CAP-Rate" Pilot, 31 août 1998.

Margot Freeman Saunders et Nancy Brockway, *Access to Utility Service*, National Consumer Law Center (1996).

Margot Freeman Saunders, Nancy Brockway et Jerrold Oppenheim, *Access to Utility Service (1998 Cumulative Supplement)*, National Consumer Law Center (1998).

Personnes contactées :

Janice Hummel, Bureau of Consumer Services, Pennsylvania Public Utilities Commission, 717-783-9088.

Wayne Williams, Supervisor, Department of Research, Bureau of Consumer Services, Pennsylvania Public Utilities Commission, 717-787-7137.

Valeria Bullock, Manager, Universal Service, PECO Energy, 215-841-6786

H. Gil Peach, Ph.D., H. Gil Peach & Associates/ScanAmerica, 503-645-0716

John Kay, adjoint du ministre des Finances de Colombie-Britannique, 250-387-3751