

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

District de Montréal

No : R-3740-2010

Hydro-Québec Distribution

(ci-après nommé le Distributeur)

Demanderesse

et

Groupe de recherche appliquée en
macroécologie (GRAME)

Demandeur statut
d'intervenant

Regie de l'énergie
DOSSIER: R-3740-2010
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 17 décembre 2010
Pièces n°: C-10-8 GRAME

ARGUMENTATION DU GRAME

AU SOUTIEN DE SON ARGUMENTATION, LE GRAME SOUMET RESPECTUEUSEMENT À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE CE QUI SUIT :

I. Coûts associés aux stratégies de gestion des approvisionnements et des surplus

1. Le GRAME appuie la proposition du Distributeur de réaliser des transactions de nature financière en vertu de la *Convention de transaction d'achat et de vente d'électricité* en place entre le Distributeur et le Producteur, pour l'énergie ne pouvant plus être différée (HQD-5, doc.1);

2. Dans une perspective de développement durable, le GRAME est convaincu qu'Hydro-Québec dans ses activités de Production est mieux positionné pour revendre les surplus en temps opportun et ainsi mieux gérer ce patrimoine collectif, tel que précisé en page 11 de son rapport (C-10-5, p.9 à 13);

II. Coûts de distribution et des services à la clientèle

Critères d'établissement et de reclassification des éléments spécifiques :

3. Le GRAME s'est penché sur 4 propositions du Distributeur touchant les critères d'établissement et de reclassification des éléments spécifiques, en lien avec son intérêt pour la protection de l'environnement et le développement durable :

Proposition : Modification aux principes et critères soutenant la classification des charges (générales ou éléments spécifiques), dont l'ajout d'un critère quantitatif fixant le seuil minimal des coûts totaux d'un nouvel élément spécifique à 2 M\$ (HQD-7, doc. 1, p.11);

4. Selon l'analyse du GRAME, l'ajout d'un critère quantitatif fixant un seuil minimal des coûts (2 M\$) pose un problème qui découle de la possibilité pour le Distributeur de reporter ces coûts dans le temps, et donc de les niveler. Ainsi, les autres critères d'établissement des éléments spécifiques perdent de leur importance stratégique, et ce critère devient décisionnel;

5. Pour remédier à cette problématique, le GRAME propose que le critère se lise plutôt comme suit : « ajout d'un critère quantitatif fixant le seuil minimal des coûts totaux d'un nouvel élément spécifique à 2 M\$ dans les cas où ces coûts ne peuvent raisonnablement dépasser 2M\$, sans être sujets à une restriction budgétaire ET qu'ils ne découlent pas d'exigences externes non en lien avec ses activités courantes de distribution d'électricité » (C-10-5, p.19-20);

6. De plus, le GRAME soutient que le seuil de 2 M\$ ne devrait pas être décisionnel puisque la reclassification peut être faite lorsqu'est constaté le caractère stable de la dépense en tenant compte de la récurrence, de la valeur monétaire et de son horizon, selon les critères de reclassement qui servent à établir la durée du traitement spécifique d'un élément;

Proposition : Critères de reclassification vers les activités de base (HQD-7, doc.1, p.11-12)

7. Le Distributeur propose que soient retenus deux (2) critères pour la reclassification d'un élément spécifique vers les activités de base, ces critères étant la Fin du projet (soit que le projet n'ait pas de fin) et une Stabilité des coûts (Graphique 1, HQD-7, doc.1, p.12);

8. En ce qui concerne le critère de stabilité des coûts, le GRAME recommande que toute demande de reclassification soit accompagnée d'une analyse du caractère stable de l'élément spécifique faisant l'objet d'une demande, considérant les facteurs tels la récurrence, la valeur monétaire et l'horizon considéré pour les coûts ;

9. Cette recommandation est justifiée, tel que démontré par l'exemple concret suivant, soit la demande de reclassement de l'activité de gestion des cours d'entreposage, alors qu'aucune analyse de la stabilité des coûts n'a pas été déposée par le Distributeur, la stabilité des coûts n'ayant par ailleurs pas été démontrée ;

Proposition : Reclassement de l'activité « Gestion des cours d'entreposage de poteaux » (HQD-7, doc.1, Annexe A, p.23-24)

10. Quant à la demande de reclassification de l'activité *Gestion des cours d'entreposage de poteaux*, le GRAME recommande à la Régie de la refuser (C-10-5, p.21 à 25) ;

11. À la question 33.1 de sa DDR no.1 (A-7, p.35), la Régie demandait au Distributeur si le programme prendrait fin lorsque la trentaine de cours de poteaux serait inspectée. La réponse du Distributeur s'énonce ainsi :

« Réponse :

Le programme actuel de réhabilitation et de mise à niveau des grandes cours d'entreposage prendra fin lorsqu'elles auront été réhabilitées et que celles que le Distributeur souhaite conserver auront été réaménagées et protégées.

Le Distributeur amorcera ensuite la réhabilitation et la mise à niveau de ses petites cours d'entreposage, en fonction de ce qui sera convenu avec le MDDEP. Cette deuxième phase pourrait s'étaler sur plusieurs années.

Le Distributeur souligne que les cours réhabilitées et mises à niveau nécessiteront par la suite des travaux d'entretien sur une base régulière.

Ainsi, compte tenu du caractère long terme de ces coûts et de l'ampleur des montants annuels en cause (de l'ordre de 3 M\$), le Distributeur propose le transfert de cet élément spécifique vers son enveloppe de base. »¹;

12. À la lecture de la réponse du Distributeur (HQD-13, doc.1, p.84, R.33.1), il apparaît que l'on puisse diviser le programme en trois phases, soit :

1. La réhabilitation et la mise à niveau des grandes cours d'entreposage, cette phase comportant un fin, soit au moment où ces cours seront réhabilitées, mais des coûts encore inconnus à ce jour ;
2. La réhabilitation et la mise à niveau de ses petites cours d'entreposage, cette phase comportant une durée de plusieurs années, dont les coûts sont inconnus à ce jour ;

¹ HQD-13, doc. 1, p.84

3. Le suivi des cours réhabilités et les travaux d'entretien sur une base régulière, cette phase comportant des coûts récurrents et fera partie des activités courantes du Distributeur ;

13. Pour les deux premières étapes, soit celles concernant la réhabilitation et la mise à niveau des petites et grandes cours d'entreposage, une fin des travaux est prévue et la stabilité des coûts ne peut être démontrée au présent dossier ;

14. Par conséquent, le GRAME recommande que soit reclassifié cet élément au moment où la phase 3 débutera, lorsque le suivi des cours réhabilités et les travaux d'entretien sur une base régulière débuteront et que les deux autres phases seront terminées ;

15. Cette manière de procéder respecterait l'esprit du critère de stabilité des coûts requis pour la reclassification d'un élément spécifique vers les activités de base, ce critère étant proposé par le Distributeur au présent dossier ;

16. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue les éléments qui permettent de déterminer si un coût doit être comptabilisé spécifiquement. La Régie mentionnait à ce propos, dans la décision D-2010-22 : « *La Régie demande au Distributeur que les éléments spécifiques soient adéquatement justifiés, en précisant si le nouveau coût est récurrent ou temporaire et si ce coût est hors de son contrôle ou découle d'exigences externes non en lien avec ses activités courantes de distribution d'électricité. Le Distributeur doit aussi démontrer qu'il ne remplace pas d'autres éléments similaires déjà inclus dans ses activités courantes.* »², ce qui correspond en tout point au projet de gestion des cours d'entreposage ;

17. Concernant la recommandation d'identifier un montant représentatif de l'usage du Transporteur des sites d'entreposage du Distributeur, les réponses obtenues par les témoins du panel 3 permettent de conclure que l'entreposage des poteaux d'urgence du Transporteur ne comporte pas de risques environnementaux, et donc ne participe pas aux frais encourus par le programme de gestion des cours d'entreposage exigé par le MDDEP ;

18. S'il y avait un besoin de participation aux frais, celle-ci ne serait pas significative. Par conséquent, le GRAME retire cette dernière recommandation (C-10-5, p.25) ;

² R-3708-2009, D-2010-22, par. 227, p.59

Proposition : Demande d'ajout à titre d'élément spécifique de l'élément
« Protection de l'environnement » (HQD-7, doc. 1, p.12-13)

19. Le GRAME est en faveur de cette demande de budget spécifique visant la caractérisation et la réhabilitation des sites du Distributeur où des impacts sur l'environnement ont été identifiés ou pourront l'être, les principales raisons étant résumées en page 31 de son rapport (C-10-5, p.31) ;

20. L'annexe I du rapport du GRAME réfère au registre du Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs (ci-après le « MDDEP »), qui énonce que des sites appartenant à Hydro-Québec sont contaminés et que l'on retrouve 96 sites qualifiés de non-terminés, donc non réhabilités, les substances retrouvées étant notamment, selon le cas des BPC et des Hydrocarbures pétroliers (C10 à C50) ;

21. De plus, au panel 3, M. Marcel Boyer mentionnait que même s'il n'y pas d'obligation légale de se conformer à cette liste, les experts en environnement du Distributeur tiennent compte du répertoire qui est publié par le ministère de l'Environnement pour établir les travaux à réaliser et que « *L'information se recoupe.* » (n.s. 9 décembre 2010, p.42) ;

22. La réponse 17.2 du Distributeur à la DDR no.2 de la Régie, confirme qu' :

« En mars 2003, des modifications substantielles ont été apportées à la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) pour régir la protection des terrains et leur réhabilitation en cas de contamination, cela par l'imposition d'obligations spécifiques pour certaines catégories d'activités, dont certaines effectuées par le Distributeur. (...)

(...)

Depuis, le Distributeur a élaboré une stratégie de gestion de ses sites contaminés, de concert avec les autres divisions d'Hydro-Québec, afin de cibler les sites ayant un potentiel de contamination qui devront faire l'objet d'interventions au cours des prochaines années, que ce soit en raison d'exigences légales ou de son devoir de diligence raisonnable. »³ (notre souligné)

23. Les témoins du Distributeur énoncent qu'il y aura une économie de coûts à la fois pour l'entreprise et les clients du Distributeur (n.s. 9 décembre 2010, p.22), mais qu'il y aurait aussi des économies de coûts dans le futur (n.s. 9 décembre 2010, p.44) ;

24. Tel qu'indiqué par Mme Moreau lors de la présentation de la preuve, le GRAME recommande à la Régie d'accepter la demande de 4 M\$ à titre de budget spécifique en « Protection de l'environnement » pour 2011, considérant que tout retard pourrait mener à une augmentation des coûts ;

³ HQD-13, doc.1.1, p.32, R.17.2

25. Aussi, contrairement à la position exprimée par les représentants de la FCEI, le GRAME vous soumet que le Distributeur a déposé en preuve un plan pour 2011, puisqu'il prévoit 23 études de caractérisation et 10 réhabilitations (HQD-13, doc. 1.1, p. 33, R. 17.3, Sous-question 4), bien que son plan structuré pour l'horizon de dix (10) ans ne soit pas encore établi ;

26. À l'appui de la proposition du Distributeur d'un élément spécifique pour la protection de l'environnement, Monsieur Boyer nous a également référé aux notions de diligence raisonnable (n.s. 9 décembre 2010, p.21) et de responsabilité d'entreprise (n.s. 9 décembre 2010, p.201), en réponse à une question de monsieur Hardy ;

27. Ces affirmations des représentants du Distributeur nous confirment qu'il existe des obligations de diligence raisonnable de la part d'une entreprise comme Hydro-Québec en matière d'environnement ;

28. En 2008, la Cour suprême du Canada a reconnu le principe de responsabilité sans faute en matière de trouble de voisinage, dans un cas de contamination de l'environnement par une compagnie produisant du ciment tout en respectant les autorisations émises par le ministre (*Ciment du St-Laurent Inc. c. Barrette*⁴) ;

29. Le respect de la loi et des autorisations n'exempte donc pas une entreprise de sa responsabilité en matière d'environnement et la Cour suprême énonce :

*« En dernier lieu, il importe de constater que la reconnaissance d'une responsabilité sans faute favorise des objectifs de protection de l'environnement »*⁵

30. Le fait pour le Distributeur de procéder à la caractérisation de ses sites de manière diligente respecte le principe de protection de l'environnement⁶ ainsi que celui de pollueur-payeur⁷, des principes reconnus dans la Loi sur le développement durable⁸ ;

31. À cet égard, l'art. 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie,⁹ établit que celle-ci doit favoriser la « *satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.* » ;

32. Lors de son témoignage, monsieur Boyer a également référé au principe d'équité intergénérationnelle (n.s. 9 décembre 2010, p.21). Lors du contre-interrogatoire de Me Neuman, monsieur Boyer a énoncé que :

« R. Je vous dirais que la contamination si il y en avait c'est la génération actuelle qui l'a causée. Donc, c'est un peu normal que le coût soit payé par la génération actuelle. » (n.s. du 9 décembre 2010, p.53);

⁴ [2008] 3R.C.S. 392

⁵ [2008] 3R.C.S. 392, par. 80

⁶ Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6, par. c)

⁷ Loi sur le développement durable, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 6, par. o)

⁸ L.R.Q., c. D-8.1.1

⁹ L.R.Q., c. R-6.01

33. À cet égard, le GRAME vous soumet que le budget spécifique demandé en protection de l'environnement doit être accordé afin de respecter le principe d'équité intergénérationnelle, comme l'a soutenu m. Boyer, de même que la Régie de l'énergie dans sa décision D-2007-12, qui énonce :

« De plus, elle considère que l'équité intergénérationnelle est un principe important visant à favoriser l'imputation des coûts encourus pour une année dans les tarifs de la même année. »¹⁰;

34. Aussi, la réponse 3.4 du Distributeur à la DDR de la FCEI (HQD-13, doc.5, p.10), qui demandait : « 3.4 En quoi les caractérisations qui seront effectuées dans le cadre du budget spécifique demandé seront-elles différentes des caractérisations effectuées présentement? », énonce que : « **La différence se situe au niveau de la systématisation et de l'intensification des travaux dans le cadre d'un programme structuré visant l'ensemble des propriétés.** » ;

35. Suite à cette réponse du Distributeur, le GRAME recommandait (C-10-5, p.30), et recommande toujours, le dépôt au prochain dossier tarifaire de ce « programme structuré visant l'ensemble des propriétés » ;

36. Les témoins du Distributeur ont signalé, en réponse à une demande en audience du GRAME que : « *Le plan précis il va être finalisé au début de l'année, suite à l'expérience qu'on a, qu'on acquiert à la fin de l'année. Mais les gens, les responsables au niveau de l'environnement à Hydro- Québec Distribution ils finalisent leur plan d'attaque au début de l'année.* » (n.s. 9 décembre 2010, p.40) ;

37. Il a été mentionné à quelques reprises que ce plan serait vraisemblablement déposé au prochain dossier tarifaire, par exemple en réponse à une demande de Me Turmel : « *c'est pour nous permettre de faire un plan plus détaillé puis de revenir au niveau de l'année prochaine, la prochaine cause, avec un plan plus précis puis d'avoir une idée des coûts en termes de réhabilitation, (...)* » (n.s. 9 décembre 2010, p.20-21), ainsi qu'en réponse à une demande de m. Hardy : « *Comme on l'a laissé sous-entendre dans le dossier on va vous revenir je pense avec un plan plus détaillé.* » (n.s. 9 décembre 2010, p. 197) ;

38. Considérant que le Distributeur semble en mesure de déposer un tel plan au prochain dossier tarifaire, et considérant les interrogations de la Régie, de plusieurs intervenants ainsi que celles de l'organisme que je représente, il serait nécessaire que la Régie exige le dépôt de ce plan détaillé du Distributeur et ce en lien avec le budget spécifique qui sera nécessaire pour un horizon estimé à 10 ans pour réaliser la caractérisation et la réhabilitations des sols contaminés par les générations actuelles et antérieures ;

39. Au dossier R-3677-2008, le GRAME recommandait que les passifs liés aux coûts de réhabilitation des sites du Distributeur lors de la mise hors service d'immobilisations soient également inscrits sous la rubrique des *Obligations liées à la mise hors service d'immobilisations*, selon le principe comptable 3110 des PCGR, et est satisfait de constater que le Distributeur ait procédé de cette manière en 2010 ;

¹⁰ D-2007-12, p.17

III. Rapport final sur le Projet Tarifaire Heure Juste

40. La décision D-2008-048 a établi les prémisses de ce projet-pilote, ces prémisses étant le niveau de prix de la structure proposée des tarifs DA et DB, soit les tarifs Réso et Réso +. Les structures proposées de ces tarifs reposaient sur la structure des coûts marginaux, soit l'écart pointe hors / pointe et coût de puissance en hiver (pièce HQD-14, document 3, p. 89, lignes 18-19 et p.90, lignes 1 à 9) ;

41. Le Distributeur proposait notamment comme prémisses au projet heure juste, un écart de coût retenu entre la pointe et les heures hors pointe de 1,5 ¢/kWh ;

42. Dans sa décision D-2010-122, la Régie énonce qu' : « avec ce projet, le Distributeur a exploré l'impact d'une tarification dynamique dans le secteur résidentiel sous certaines prémisses établies en 2007 ». Le terme « certaines » est bien utilisé car la décision D-2008-024, qui établissait ces prémisses, suggérait un écart supérieur à 1,5 cents entre la pointe et le hors-pointe, considérant que cet écart envoyait un signal de prix insuffisant :

« Tout d'abord, la Régie estime que l'écart de 1,5 ¢/kWh entre les prix en pointe et hors pointe retenu pour structurer les tarifs DA et DB envoie un signal de prix insuffisant pour amener un changement de comportement durable. »¹¹

43. Cette prémisses n'a vraisemblablement pas été retenue par le Distributeur ;

44. En lien avec ces faits, les réponses des participants ayant abandonné le projet portent à croire que les taux qui ont été retenus n'étaient pas assez avantageux ;

45. De plus, l'analyse des résultats du Projet-pilote Heure Juste permet de conclure que les prémisses utilisées par le Distributeur, concernant les écarts entre la pointe et le hors-pointe utilisés dans la détermination des tarifs testés, n'ont pas permis de mesurer l'élasticité du prix de la demande, dans un contexte de chauffe des locaux à l'électricité ;

46. Les résultats ne permettent pas non plus de conclure quant à l'impact de la température sur les changements comportementaux lorsqu'un tarif différencié est utilisé ;

IV. Investissements en pérennité et performance du réseau

47. Le GRAME constate, en réponse à l'une de ses demandes de renseignements (HQD-13, doc. 6, p.25, R.4.4), que la stratégie de renouvellement du Distributeur est entre autres due, en ce qui concerne la réglementation, à celle relative à la gestion des BPC, soit le nouveau *Règlement sur les BPC* fixant des échéances quant à l'utilisation d'équipements contenant des BPC, ainsi que des règles d'étiquetage et autres obligations ;

¹¹ D-2008-024, p.105

48. Par conséquent, il serait opportun que le Distributeur dépose une stratégie de pérennité des équipements qui soit plus détaillée et qui permette de savoir dans quelle mesure les investissements en pérennité deviendront une source de croissance significative des coûts, à l'instar du Transporteur ;

49. En réponse à une demande en audience, M. Rémi Dubois, mentionnait que « *les investissements en pérennité vont être moins importants que ce qu'on pensait à l'époque, mais il y aura des sommes nécessaires plus élevées année après année que maintenant.* » (n.s. 9 décembre 2010, page 51) ;

50. En raison de son intérêt pour cette question, le GRAME recommande à la Régie d'exiger du Distributeur le dépôt d'une stratégie plus détaillée quant à la gestion de la pérennité de ses équipements, qui tienne compte des coûts liés au respect de la réglementation et des risques environnementaux liés à ses équipements ;

51. Ces risques sont en lien direct avec les coûts liés aux équipements du Distributeur, comme on peut le constater au présent dossier avec les montants requis en 2011 pour la réhabilitation des cours d'entreposage de poteaux (2,9 M\$) ou la caractérisation et la réhabilitation de ses sites (4 M\$) ;

LE TOUT respectueusement soumis.