

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No : R-3552-2004

In re : Demande d'approbation du budget
2005 du Plan global d'efficacité
énergétique du Distributeur;

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

-ET-

OPTION CONSOMMATEURS, 2120, rue
Sherbrooke Est, bureau 604, Montréal
(Québec), H2K 1C3;

Intervenante

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3552-2004
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 22 mars 2005
Pièces n°: NON

COTÉE

PLAN D'ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

- 1) Dans ce dossier, Hydro-Québec Distribution demande à la Régie d'approuver un budget de \$1,015 milliard pour 2005-2010 et, en retour, elle s'engage à livrer 3,0 TWh d'efficacité énergétique. Somme toute, c'est une commande de taille;

Tout comme les autres intervenants et la Régie, Option consommateurs souhaite voir la réussite de cette commande. Pour optimiser les chances de réussite du nouveau PGEÉ, OC s'est penchée sur la question de son traitement réglementaire. En intégrant les meilleures pratiques (« best practices ») du traitement réglementaire, HQD sera plus en mesure de contrôler les coûts du programme;

De plus, un meilleur contrôle des budgets du PGEÉ aurait comme effet positif une meilleure discipline générale vis-à-vis l'atteinte des buts d'efficacité énergétique du PGEÉ, ainsi qu'une transparence et une responsabilité accrues de la part d' HQD face au PGEÉ en général;

Nous soumettons à la Régie qu'HQD devrait (i) mettre en place des mécanismes réglementaires pour mieux contrôler les coûts du PGEÉ, tout en diminuant son impact tarifaire; et (ii) implanter certaines mesures pour redresser le problème de la non-participation chez les consommateurs à faible revenu; (iii) raffiner plusieurs programmes tel que suggéré par les experts du regroupement (Dunsky et al);

2) Intérêts d'Option consommateurs en l'instance :

a) Défendre les intérêts des consommateurs résidentiels, particulièrement les non-participants dans les programmes du PGEÉ, dont de nombreux consommateurs à faible revenu;

b) S'assurer le contrôle des budgets du PGEÉ selon les « best practices » du traitement réglementaire, tout en minimisant son impact tarifaire ;

c) Appuyer une conception de programmes intelligente qui vise le maximum d'efficacité à l'intérieur des budgets approuvés;

3) Dans le cadre de cette demande d'approbation du Distributeur, OC a présenté une preuve d'expert portant sur le traitement réglementaire. À ce sujet, notre expert, Dr Roger Higgin, a fait des suggestions concernant :

a) des approches réglementaires pour mitiger les impacts tarifaires du PGEÉ;

b) des mécanismes d'ajustement pour protéger les consommateurs, dont :

- i) le « Budget True-Up Mechanism » (mécanisme d'ajustement du budget); et
- ii) le « Lost Revenue Adjustment Mechanism Variance Account » (ou Compte d'écart pour le mécanisme d'ajustement de pertes des revenus);

c) l'universalité et l'accessibilité aux programmes du PGEÉ par les consommateurs à faible revenu;

4) POSITION GLOBALE D'OC AYANT TRAIT AU RAPPORT D'EXPERT DU DR HIGGIN

a) OC porte une attention particulière à la situation des consommateurs à faible revenu, notamment des consommateurs non-participants aux programmes du PGEÉ, ce qui l'incite à souhaiter qu'une attention particulière soit portée à ces questions en raison de l'échec du budget du PGEÉ 2005-2010 à l'égard du test de neutralité tarifaire (TNT) en ce qui a trait au secteur résidentiel;

b) OC rappelle sa position sur l'impact tarifaire du PGEÉ proposé par HQD, telle que décrite dans la réponse d'OC au DDR 3.1 des demandes de renseignements no 1 d'HQD (p. 2) :

Dans le contexte particulier d'une hausse annuelle moyenne du revenu requis dans le secteur résidentiel relié au PGEÉ qui se situe à une demie de un pour cent (0,5%) de 2005 à 2010 et dans la mesure où ces hausses du revenu requis n'entraîneraient pas une hausse tarifaire annuelle supérieure à un pour cent (1,0%), OC ne juge pas cet impact inacceptable à condition également, comme l'indique le rapport du Dr Higgin et de Mme Rowan (p. 33, lignes 19-29 et p. 34, lignes 1 et 2), qu'on mette en place des mesures visant à mitiger l'impact tarifaire au bénéfice, notamment, des consommateurs à faible revenu et des consommateurs non-participants aux programmes associés au PGEÉ.

- c) OC souligne que ces hausses annuelles des revenus requis ne sont pas inacceptables prises en isolation, mais que dans le contexte de hausses probables dans les autres coûts de service et dans le coût de la fourniture post-patrimoniaire, OC est préoccupée quant aux impacts du PGEÉ sur les consommateurs les plus vulnérables. Ce contexte rend l'implantation de mesures de mitigation vis-à-vis cette clientèle d'autant plus importante;
- d) Après avoir eu l'opportunité d'étudier l'ensemble de la preuve, OC énumère des recommandations plus spécifiques ayant trait aux suggestions soulevées par Dr Higgin, dans son rapport ;

5) LES APPROCHES RÉGLEMENTAIRES POUR MITIGER LES IMPACTS TARIFAIRES

- a) Concernant les approches réglementaires de mitigation de l'impact tarifaire du PGEÉ, décrites à la section 5.4 du rapport Higgin (pp 25-26) et aux pages 33-34, il est suggéré ce qui suit :
 - i) réduire les budgets pour les programmes marginaux;
 - ii) étendre l'horizon du PGEÉ jusqu'à 2012;
 - iii) étendre la période d'amortissement du programme de 5 ans à 7 ou 8 ans;
 - iv) accroître le taux de participation des consommateurs à faible revenu par des programmes plus ciblés, et en augmentant l'aide financière, pour assurer qu'une proportion élevée de consommateurs à faible revenu puissent diminuer leurs factures d'électricité pour compenser pour les coûts plus élevés reliés au PGEÉ;
- b) Après avoir étudié la preuve, OC est d'avis qu'il sera plus pratique dans le contexte actuel d'implanter la recommandation (iv), soit d'accroître le taux de participation des consommateurs à faible revenu. Des suggestions pour implanter cette recommandation seront discutées ici-bas dans la section traitant de l'universalité et de l'accessibilité aux programmes du PGEÉ;

- c) OC soumet à la Régie qu'elle devrait demander à HQD d'étudier les impacts de la recommandation (iii), soit d'étendre les périodes d'amortissement du programme de 5 ans à 7 ou 8 ans;
- d) Concernant cette recommandation d'étendre la période d'amortissement de 5 ans à 7 ou 8 ans, la preuve d'expert suggère que ce changement dans l'amortissement pourrait avoir l'effet de créer un meilleur appariement des coûts et bénéfices, mais que ce changement entraîne aussi un coût additionnel dû à l'inclusion de plus d'actifs dans la base de tarification. Ainsi, la preuve d'OC suggère que l'impact d'une plus longue période d'amortissement devrait être évalué par HQD;
- e) OC comprend que cette recommandation d'étendre la période d'amortissement implique une révision de la décision antérieure (D-2002-25) fixant la période d'amortissement à 5 ans. Cependant, puisque l'horizon du PGEÉ est passée de 2003-2006 à 2010, OC appuie le propos du Dr Higgin : dans le contexte d'un PGEÉ beaucoup plus agressif, cette décision pourrait être révisée (Notes sténographiques, le 17 mars, 2005, pp 92-97);
- f) OC soumet qu'HQD devrait étudier l'impact d'une plus longue période d'amortissement (7 à 8 ans) pour la prochaine cause tarifaire et soumettre ses conclusions quant à l'impact tarifaire, ainsi que les informations financières détaillées lui permettant d'arriver à ces conclusions;

6) LES MÉCANISMES D'AJUSTEMENT POUR PROTÉGER LES CONSOMMATEURS

- a) Dr. Higgin constate que l'expérience avec d'autres programmes d'efficacité énergétique, surtout pendant les années initiales du programme, indique qu'il y a souvent un potentiel quant au « underspending of budgets » (dépenses budgétaires moins élevées que prévu) et au « underachievement of savings targets » (objectifs en économies d'énergie moins élevés que prévu). Conséquemment, la preuve suggère deux mécanismes réglementaires pour protéger les consommateurs de la surestimation des budgets et le manque d'atteinte des résultats espérés en efficacité énergétique :
 - i) le « Budget True-Up Mechanism » (mécanisme d'ajustement du budget) (détaillé à la p 28 de OC-2); et
 - ii) le « Lost Revenue Adjustment Mechanism Variance Account » (ou Compte d'écart pour le mécanisme d'ajustement de pertes des revenus) (détaillé aux pp 28-29 d'OC-2);
- b) En contre-interrogatoire, HQD a confirmé les faits suivants :
 - i) HQD ne dispose d'aucun mécanisme pour ajuster la prévision des ventes dans l'année tarifaire subséquente;

- ii) les coûts du PGEÉ sont traités comme les autres coûts de service; (Notes sténographiques, le 14 mars, 2005, pp 160-167);
- c) Dans son témoignage, le Dr Higgin a expliqué que dans le cas de dépenses budgétaires du PGEÉ moins élevées que prévues, ce manque d'ajustement pénalise les consommateurs, ce qui se traduit par des tarifs trop élevés et des programmes pour lesquels ils paient et dont ils ne bénéficient pas (Notes sténographiques, le 17 mars, 2005, pp 75-76);
- d) En plus, le Dr Higgin dans sa preuve (p 27) et en témoignage (Notes sténographiques, le 17 mars, 2005, pp 84-85) confirme que le PGEÉ mérite un traitement réglementaire particulier parce que :
 - i) le PGEÉ n'est pas une des fonctions de base du Distributeur (« core distribution utility function »);
 - ii) les programmes du PGEÉ comportent un risque plus élevé que les opérations normales d'HQD parce qu'ils sont tellement dépendants de la réaction des consommateurs. Cette dépendance est en soi une fonction du « design » des programmes et des conditions économiques;
 - iii) HQD devrait donc avoir plus de contrôle sur la réussite du PGEÉ que sur d'autres facteurs variables, tels que les conditions climatiques;
- e) Par ailleurs, quant à l'implantation d'un mécanisme d'ajustement réglementaire pour protéger les consommateurs de la surestimation des budgets et contre le manque d'atteinte des résultats espérés en efficacité énergétique, le Dr Higgin recommande que ces mécanismes soient considérés par HQD dans le contexte du PGEÉ 2005-2010. De plus, il souligne de nombreux avantages pour une société d'état comme HQD quant à l'implantation d'un tel mécanisme, dont la discipline budgétaire qui en résulte, ainsi que la transparence et la responsabilité point de vue économies énergétiques et dépenses (Notes sténographiques, le 17 mars, 2005, pp 102-103);
- f) En étudiant l'ensemble de la preuve, OC soutient les conclusions du Dr Higgin et conclut ce qui suit :
 - i) en effet, les consommateurs ne bénéficient pas d'une protection adéquate contre la surestimation des budgets et le manque d'atteinte des résultats espérés en efficacité énergétique;
 - ii) le PGEÉ devrait donc faire l'objet d'un traitement réglementaire spécial, car contrairement à ce que maintient HQD, les consommateurs subissent des risques indus qui peuvent être mieux contrôlés par HQD;
 - iii) en conséquence, OC conclut qu'HQD ne dispose pas actuellement d'un contrôle adéquat des coûts du PGEÉ;

- g) OC suggère donc qu'avant la prochaine cause tarifaire, la Régie demande qu'HQD analyse et évalue sérieusement l'implantation des deux mécanismes recommandés pour protéger les consommateurs contre la surestimation des budgets et le manque d'atteinte des résultats espérés en efficacité énergétique. Les résultats des analyses et des évaluations devront être fournis dans le cadre de la prochaine cause tarifaire, ainsi que les données financières qui les sous-tendent;
- h) Pour implanter de tels mécanismes, comme pour le cas du changement de l'amortissement, OC appuie la suggestion de son expert, quant au fait qu'il y a lieu de revisiter les anciennes décisions, dont la décision sur la flexibilité budgétaire (D-2004-60), faites dans le contexte d'un PGEÉ moins ambitieux. (voir Réponses d'OC aux demandes de renseignements no 1 d'HQD, pp 5-6, DDR 7);
- i) Comme confirmé par HQD en contre-interrogatoire, OC souligne l'importance primordiale d'engager des vérificateurs externes pour faire le suivi détaillé du PGEÉ, quel que soit le mécanisme choisi. Afin que ce suivi constitue un véritable outil de travail et d'évaluation, les détails de ce suivi devraient être rendus disponibles lors de la prochaine demande d'approbation du budget du PGEÉ, pour permettre à la Régie, aux intervenants et à HQD de faire des recommandations et les ajustements appropriés lorsque nécessaire ou souhaitable;
- j) En parallèle, dans le contexte du suivi du PGEÉ, Dr Higgin suggère dans sa preuve qu'HQD devrait établir un « stakeholder consultation group » (OC-2, p 30), c'est-à-dire un groupe de travail composé des intervenants. OC recommande que ce groupe de travail se rencontre une fois par année, pour un ou deux jours, dans le but de revoir les résultats du PGEÉ, une fois la vérification externe terminée. Cette révision comprendrait une étude des résultats financiers détaillés pour faire un suivi des coûts du PGEÉ, ainsi que les résultats d'économies d'énergie par programme et l'atteinte d'indicateurs précurseurs, tels qu'établis dans HQD-2, Doc 1, Suivi et évaluation du PGEÉ;
- k) Le but de ce groupe de travail serait d'accroître la transparence du PGEÉ en communiquant les résultats du programme de façon plus détaillée, en dehors de la cause tarifaire. En plus de la communication des résultats du PGEÉ, les participants pourront apporter des suggestions pour ajuster le PGEÉ suite à l'examen des résultats. Quel que soit le mécanisme réglementaire choisi pour la protection réglementaire des consommateurs, l'établissement de ce groupe de travail annuel aurait comme effet d'accroître la transparence des résultats du PGEÉ, d'améliorer la communication entre les participants, et d'ajuster le PGEÉ plus rapidement pour l'atteinte de meilleures efficacités à moindre coût;

7) L'UNIVERSALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ AUX PROGRAMMES DU PGEÉ

- a) Comme condition d'acceptation des revenus requis pour implanter un PGEÉ plus agressif, OC insiste quant au fait qu'il faille mettre en place des mesures visant à mitiger l'impact tarifaire au bénéfice, notamment, des consommateurs à faible revenu et des consommateurs non-participants aux programmes associés au PGEÉ. (Réponses d'OC à la demande de renseignements no 1 d'HQD, p 2, DDR 3.1).
- b) Selon la preuve d'expert déposée par OC, l'expérience dans d'autres juridictions démontre qu'il y a plusieurs facteurs de succès servant à accroître l'accessibilité et la participation des consommateurs à faible revenu dans les programmes d'efficacité énergétique (OC-2, p 32):
- i) identifier et cibler les consommateurs vulnérables;
 - ii) éducation et communication ciblées;
 - iii) des voies de livraison et des partenariats par des points d'entrée dans les milieux faible revenu et habitation à loyer modique;
 - iv) un choix de mesures d'efficacité énergétique de base gratuites et efficaces;
 - v) des hauts niveaux d'aide financière;
 - vi) financement disponible sur la facture énergétique (« on-bill financing ») pour les mesures plus dispendieuses, telles que des nouveaux systèmes de chauffage ou des nouveaux appareils électroménagers;
 - vii) des approches ciblées aux locataires, en particulier des locataires vivant dans des logements « chauffage inclus » et ne pouvant actuellement participer à aucun des programmes;
- c) Comme le Dr Higgin, OC note qu'HQD, dans la conception de ses programmes pour les clients à budget modeste, a reconnu la nécessité de cibler ces clients. Cependant, en se basant sur les facteurs de succès décrits ci-hauts, OC a plusieurs suggestions d'amélioration des programmes d'HQD pour clients à budgets modeste;
- d) Comme l'Union des consommateurs, une des plus grandes préoccupations d'OC est la non-participation dans le PGEÉ des locataires vivant dans des logements « chauffage inclus » et ne pouvant actuellement participer à aucun des programmes;
- e) Dans sa réponse à notre DDR 1.9 (HQD-5, Doc 5, pp 10-11), le 20 janvier 2005, HQD a indiqué qu'elle n'avait pas planifié, à court terme, de programme spécifique pour cette clientèle. Cependant, dans la présentation de la preuve, le 14 mars 2005, HQD a annoncé que des discussions sont en cours pour la définition d'un projet pilote avec l'APQ (l'Association de Propriétaires du Québec) (HQD-7, Doc 1, p 10). OC appuie cette initiative, mais invite la Régie à demander qu'HQD, dans le cadre du l'approbation du budget du PGEÉ pour l'année prochaine :

- i) de fournir une évaluation du projet pilote pour logements « chauffage inclus », ainsi que des échéances et modalités pour pouvoir implanter des programmes concrets pour cette clientèle;
 - ii) d'inclure également des groupes de locataires et des organismes communautaires et/ou organismes de consommateurs dans le développement du projet pilote et des programmes concrets;
 - iii) de considérer des solutions innovatrices pour donner des incitatifs aux propriétaires pour faire des améliorations énergétiques aux logements;
 - iv) de considérer des solutions innovatrices pour donner des incitatifs aux locataires dans les logements « chauffage inclus » d'adopter des mesures en efficacité énergétique; ces incitatifs pourraient inclure une réduction dans le loyer;
- f) Comme le constate le Dr Higgin, cette clientèle a besoin d'être bien suivie, car sinon, elle verra des augmentations de facture suite au PGEÉ et ne pourra pas participer aux programmes pour y compenser;
- g) Un des facteurs critiques, identifiés dans la preuve d'OC (p 32) pour accroître l'accessibilité et la participation des consommateurs à faible revenu dans les programmes d'efficacité énergétique est l'intégration d'éducation et de communication spécifique à ces groupes. Or, le Québec devient une société de plus en plus multiculturelle. Les anglophones représentent toujours une minorité importante et les immigrants constituent souvent un groupe vulnérable au point de vue économique et adaptation au climat québécois. OC est préoccupé par les réponses d'HQD à nos DDR 2.7 et 3.4 (HQD-5, Doc 5, p 10 et 16), qui révèlent que le matériel de sensibilisation pour les deux programmes visites maison pour les clients à budget modeste (programme *Ménages à budget modeste de l'AEÉ* et programme ÉnerGuide, volet budget modeste) n'est disponible, en grande partie, qu'en Français;

Dans le but d'accroître l'accessibilité à ces programmes, OC soumet que la Régie devrait demander à HQD de cibler d'autres groupes linguistiques et d'étudier quelles traductions auraient le plus d'impact. Comme première étape, HQD devrait commencer dès cette année à fournir la traduction anglaise de ce matériel. Après cette première étape, elle pourra déterminer si la demande justifie la traduction du matériel en question dans d'autres langues, telles que l'espagnol;

- h) Le Diagnostic résidentiel constitue une partie majeure des efforts d'HQD dans le marché résidentiel avec des dépenses de \$50.8 million prévues de 2003-2010. D'après la réponse d'HQD au DDR 3.1 d'OC (HQD-5, Doc 5, DDR 3.1, p 16), nous savons que l'agent de livraison du programme *Ménages à budget modeste* effectue le Diagnostic résidentiel d'HQD lors de la visite maison. Autre que cette mesure, il ne semble pas y avoir

d'efforts spécifiques pour accroître la participation des consommateurs à faible revenu dans le Diagnostic résidentiel. Suivant les recommandations du rapport d'experts du regroupement, OC souhaiterait aussi voir l'établissement de liens sur le site Internet du Diagnostic résidentiel aux autres programmes d'efficacité énergétique d'HQD, y compris des liens et suggestions de programmes visant les consommateurs à budget modeste.

- i) OC note aussi un problème de coordination entre les deux programmes de visites maison pour les clients à budget modeste (programme *Ménages à budget modeste de l'AEÉ* et programme ÉnerGuide, volet budget modeste). Quoique les détails de la preuve d'HQD sont assez vagues vis-à-vis le programme ÉnerGuide, volet budget modeste, la réponse au DDR d'OC 1.1 (HQD-5, Doc 5, p 5) indique que ce programme inclut toutes les mesures améliorant la performance énergétique du bâtiment.

Or, les clients participant à ce programme, ne bénéficieront donc pas des mesures standards, qui ne se rapportent pas à la performance du bâtiment, dont l'installation de pommes de douche et de fluorescents compacts, tels qu'offerts dans le programme *Ménages à budget modeste de l'AEÉ*. OC croit qu'HQD devrait étudier comment ces deux programmes pourraient être coordonnés afin de s'assurer que les consommateurs bénéficiant du programme ÉnerGuide puissent aussi avoir accès aux mesures standards du programme *Ménages à budget modeste de l'AEÉ*, qui ne se rapportent pas à la performance énergétique du bâtiment.

- j) Concernant la recommandation du Dr Higgin d'accroître l'accessibilité aux consommateurs à faible revenu en utilisant des voies de livraison et des partenariats par des points d'entrée dans les milieux faible revenu et habitation à loyer modique, OC croit que la Régie doit demander à HQD d'explorer un partenariat avec les coopératives d'habitation, dont 60% des membres sont des consommateurs à budget modeste. Le GRAME-4, doc 1, pp 32-35 et la présentation de M. Denis Plante du FÉCHIMM (Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain) fournissent plus détails sur le rôle possible du mouvement coopératif dans la livraison de programmes pour les consommateurs à faible revenu.
- k) Suivant les recommandations du Dr Higgin en ce qui concerne le « on-bill financing » ou financement disponible sur la facture énergétique, OC recommande à la Régie de demander qu'HQD lance un projet pilote cette année comportant ce genre de financement pour les mesures plus dispendieuses, telles que les nouveaux appareils électroménagers ou les nouvelles fournaies. Les résultats de ce programme pilote devraient être présentés lors de l'approbation du budget PGÉE de l'année prochaine.

- l) Finalement, OC appuie les recommandations d'UC et des experts commun du regroupement, quant à la suggestion d'éliminer les frais de participation au programme EnerGuide, volet budget modeste suivant la phase du projet pilote (Rapport d'experts du regroupement, Dunsky et al, p 55);

8) CONCEPTION DE PROGRAMMES RAFFINÉE VISANT LE MAXIMUM D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE À L'INTÉRIEUR DES BUDGETS PRÉVUS

- a) Concernant la conception de programmes raffinée visant le maximum d'efficacité énergétique à l'intérieur des budgets prévus, OC appuie généralement les recommandations du rapport des experts du regroupement (Dunsky et al);
- b) OC souhaite que les impacts tarifaires découlant de changements possibles au PGEÉ demeurent à l'intérieur des limites d'OC telles que décrites ci-hauts (i.e., les hausses du revenu requis ne devront pas résulter en une hausse tarifaire annuelle supérieure à 1.0%);

9) IMPACT DES DÉPENSES ADDITIONNELLES SUGGÉRÉES SUR LE BUDGET DU PGEÉ

- a) OC reconnaît que ses recommandations pour accroître l'accessibilité du PGEÉ aux consommateurs à faible revenu entraînent nécessairement des coûts. Il en va de même pour certaines suggestions contenues au rapport d'experts pour le regroupement qui estime que les impacts budgétaires de ses recommandations se situent à 3-4%;
- b) OC suggère que les augmentations budgétaires découlant des recommandations d'OC pour améliorer la participation des consommateurs à faible revenu soient défrayées par la réduction de programmes marginaux et le rééquilibrage du portefeuille du PGEÉ et non par des augmentations globales du budget;
- c) Il en va de même pour les augmentations budgétaires découlant des recommandations du rapport d'experts du regroupement. L'augmentation estimée de 3-4% dans le budget du PGEÉ découlant de ces recommandations doit être obtenue en révisant le portefeuille;
- d) OC souligne d'ailleurs que si les budgets du PGEÉ augmentent suite aux recommandations des intervenants ou de la Régie, les mécanismes réglementaires permettant de protéger les consommateurs et de diminuer l'impact tarifaire deviennent d'autant plus importants.