

Plan d'argumentation finale du GRAME

Dossier R-3579-2005 sur les tarifs et conditions de distribution 2006-2007 d'Hydro-Québec Distribution

Argumentation présentée par Jean-François Lefebvre le mardi le 20 décembre 2005

1. LA HAUSSE DES COÛTS DU DISTRIBUTEUR, UN FAIT INCONTOURNABLE

La Régie doit reconnaître que la hausse des coûts pour l'année tarifaire 2006 est de 5,34% pour les coûts de Distribution,

- plus une hausse pour les coûts de transports pour 2006 qui peut être soit allouée entièrement en 2006 ou qui peut être amortie sur un maximum de 3 ans à partir de 2006 ou 2007;
- plus un coût rétroactif de transport pour 2005 amorti sur 3 ans à partir de 2006-07

La Régie doit constater que la hausse réelle des coût de l'électricité pour 2006 serait de l'ordre de 8 % en considérant :

- Hausse de 5,34 % frais de distribution;
- Hausse de 2,0 % frais transport 2006;
- Hausse 0,65 % frais transport 2005 en supposant un amortissement sur trois ans (dans l'hypothèse où la Régie accorderait les hausses demandées par le transporteur.

La Régie doit réitérer sa reconnaissance du droit du Distributeur au taux de rendement juste et raisonnable.

2. LA PROPOSITION TARIFAIRE DU DISTRIBUTEUR ET LA VÉRITÉ DES COÛTS

- Hausse des coûts de 5,34 % en 2006 (laquelle exclut et reporte les hausses des frais de transport);
- Hausse tarifaire récurrente de 3 % / année;
- Compte d'étalement tarifaire répartie sur 8 ans.

Le GRAME demande à la Régie de refuser la proposition de HDQ pour les raisons suivantes :

- Un compte d'étalement tarifaire sert à absorber en douceur des coûts exceptionnels et imprévisibles. Ce qui n'est pas le cas ici.
- Le distributeur propose en fait aux Québécois d'emprunter pour payer l'épicerie (Chauffez aujourd'hui, quelqu'un paiera plus tard);
- Un emprunt impliquant près de 868 millions en intérêts.

Le compte d'étalement tarifaire sur 8 ans est basé sur un scénario non crédible à plusieurs égards:

- Ainsi, par exemple, la baisse des investissements tient en grande partie du fait que plusieurs projets et programmes d'investissement sont en réévaluation (Nous vous référons notamment aux réponses de Mme Lapointe au contre-interrogatoire du GRAME, NS, vol. 3, 7 décembre 2005, p.56).
- Les hausses actuellement constatées dans les coûts du Distributeur n'avaient pas été anticipées il y a deux ans à peine. Une légère hausse des besoins en approvisionnements postpatrimoniaux additionnels d'ici 2014 pourrait, par exemple, annuler les baisses de tarifs anticipées par le Distributeur.

Le GRAME recommande à la Régie de reconnaître une hausse de tarifs de 5,34 % pour 2006 :

- en reportant au prochain dossier tarifaire l'allocation des coûts de transports lorsqu'ils auront été déterminés.

À la demande du GRAME, le Distributeur a fourni, avec l'engagement no 5, un scénario alternatif que nous considérons comme étant une option très crédible qui permettrait

- d'éviter d'imposer de hausses de tarifs de plus de 10% en 2007, tout en permettant de réduire la facture en frais d'intérêts des consommateurs de 868 \$ millions à 53 millions \$.

Selon cette option déposée par HDQ à la Régie, les hausses de tarifs nécessaires seraient de l'ordre de 5.4% en 2006, de 5.2 % en 2007 et de 5.2 % en 2008 et les montants reportés et versés au compte d'étalement seraient de l'ordre de 477 \$ millions uniquement en 2007 au lieu de 1,441 \$ milliards dans le scénario du Distributeur.

L'avantage du scénario proposé par le GRAME est d'une part

- d'envoyer un signal de prix reflétant le juste prix des coûts

- et de réduire la facture en frais d'intérêt directement imposée à la clientèle du Distributeur.

La facture évitée pour la clientèle en crédit représenterait une économie de l'ordre de 815 \$ millions. Ce calcul représente le coût en intérêt de l'ordre de 868 \$ millions du scénario du Distributeur moins le coût en intérêt proposé par ce scénario alternatif de 53 \$ millions.

Ce qui, selon ce nouveau scénario alternatif, représente une augmentation des tarifs du Distributeur de l'ordre de 18 % au lieu de 25 % sur huit ans. Une économie réelle de 7 % sur les hausses de tarif.

3. L'ALLOCATION DES COÛTS POSTPATRIMONIAUX À CEUX QUI LES ONT GÉNÉRÉS

Le traitement global demeure la solution la plus simple pour 2006, parce que les autres n'ont pas été suffisamment étayés. **MAIS CE N'EST PAS LA SOLUTION LA PLUS OPTIMALE.** Nous sommes en accord avec FCEI:

« (...) Hydro-Québec devrait allouer –et ça, je pense que c'est un principe fondamental – devrait allouer la hausse tarifaire aux classes tarifaires qui sont responsables de la croissance de la demande. » (Présentation de la preuve de la FCEI/ASSQ, M. Richard Fahey, NS, vol. 8, 14 décembre 2005, p. 115)

Soit que la Régie adopte une répartition en fonction des clientèles à l'origine de ces coûts dès maintenant, soit qu'elle adopte un traitement global pour 2006 en demandant de préparer une option avec allocation par type de clientèle pour 2007.

4. DEUX CORRECTIFS CONCERNANT LA PRÉVISION DE LA DEMANDE

La sous-estimation de l'impact du prix des combustibles

Bien que le Distributeur affirme avoir ajusté ses prévisions de la demande afin de tenir compte des prix des combustibles qui sont largement supérieurs à ses prévisions initiales, les hausses de la consommation qui sont anticipées demeurent très modestes.

Le Distributeur prévoit maintenant des hausses respectives de 10 GWh pour 2005 et de 35 GWh pour 2006 pour l'ensemble des secteurs. Ces hypothèses semblent toutefois faibles comparativement aux 175 GWh mentionnés par la Régie, pour l'impact d'une

hausse de 25 % du prix des combustibles fossiles. Et il s'agit de la hausse prévue dès la première année, et ce, uniquement pour les secteurs Général et Institutionnels.¹

La Régie devrait ainsi tenir compte d'une hausse de la demande d'au moins 140 GWh.

La modification du critère de température

Le Distributeur propose maintenant d'utiliser une température de référence de 18°C plutôt que celle de 15°C utilisée antérieurement afin de répartir mensuellement les besoins de chauffage des locaux du secteur Domestique et agricole.

Dans sa Décision D-2005-178 (p. 8), la Régie a soulevé qu'elle était loin d'avoir été convaincue par les arguments avancés par le Distributeur :

« La Régie est préoccupée par la variation des facteurs d'utilisation provoquée par ce changement d'hypothèse. En effet, en prenant désormais en compte la présence de chauffage dans le secteur en juin, la pointe de cet usage au mois de janvier est diminuée. Or, le choix d'une température de référence de 18°C n'est pas appuyé par des observations sur le réseau. Le Distributeur affirme même qu'il est difficile de détecter la présence de chauffage en début et en fin de période de chauffage (septembre, mai et juin) en raison de la faible charge liée à cet usage. La Régie n'est pas convaincue du bien-fondé du changement d'hypothèse. »

M. Jacques Fontaine, expert en prévision de la demande pour SÉ-AQLPA, a clairement souligné l'absence de fondements rationnels pouvant supporter la proposition du Distributeur (contre-interrogatoire du GRAME, NS, vol. 6, 12 décembre 2005, p. 148) :

« (...) avec les économies d'énergie, avec les nouvelles constructions, le point mort où les gains internes sont égaux aux pertes ne devrait pas se produire à des températures de plus en plus chaudes, mais au contraire à des températures de plus en plus froides. »

Le GRAME considère que le Distributeur n'a aucunement apporté dans le présent dossier de justification au changement méthodologique proposé. La température de référence de 15°C devrait être conservée – notamment dans le présent dossier tarifaire - jusque ce que la Régie ait évalué la justification d'un tel changement et l'ait entériné en bonne et due forme.

La Régie devrait refuser le changement méthodologique pour le présent dossier et demander au Distributeur de justifier celui-ci dans sa prochaine demande tarifaire.

¹ D-2005-178, p. 7.

5. L'EFFICIENCE ET LE BALISAGE :

La Régie devrait demander au Distributeur de proposer des indicateurs environnementaux dans sa prochaine demande tarifaire.

La Régie devrait porter à l'attention du Distributeur qu'il devrait amorcer une réflexion concernant le nombre particulièrement élevé de cadres dans l'entreprise.

6. LA STRUCTURE TARIFAIRE DOIT FAVORISER UNE HAUSSE DU COÛT MARGINAL

Pour une hausse différenciée des tarifs

Le Distributeur propose d'appliquer une hausse différenciée de ses tarifs domestiques, avec un gel de la redevance d'abonnement et une hausse plus importante au deuxième qu'au premier palier. C'est indéniablement un pas dans la bonne direction.

Le GRAME appuie totalement cette mesure, laquelle permettra d'accroître l'effet incitatif envers l'efficacité énergétique tout en réduisant les impacts tarifaires sur les ménages à faibles revenus. La hausse différenciée, en maintenant les paliers actuels, demeure valable quelque soit la hausse de tarifs qui sera autorisée par la Régie.

M. William Harper, dans son rapport d'expertise pour Option consommateurs (p. 31), supporte clairement la hausse différenciée :

« Overall, HQD's proposed increase in the differential between rates for the first and second usage blocks is a move in the right direction. »

L'ACEF et l'Union des consommateurs s'y opposent, de crainte que certains ménages à faible revenu, particulièrement des très grosses familles, soient désavantagés.

Certes, il y aura toujours des cas extrêmes, des clients qui seront particulièrement avantagés ou désavantagés relativement à tout changement dans la structure tarifaire d'un Distributeur d'énergie.

Mais le GRAME a démontré, dans sa preuve, que la très grande majorité des ménages à faibles revenus seront clairement avantagés par une hausse différenciée plutôt que par une hausse uniforme des tarifs.

Pour une hausse globale de 5,34 %, chaque client verra ainsi sa facture augmenter en moyenne de 60 \$ par année. Pour l'ensemble des locataires, la hausse moyenne sera de 4,35 %, pour un total de 40 \$ par année. Près de 95 % des locataires seront avantagés par

la hausse différenciée. On réduit d'un tiers l'impact de la hausse tarifaire pour l'ensemble des locataires, lesquels représentent, clairement la majorité des ménages à faible revenu. Ajoutons que l'effet est neutre, en pourcentage, pour les propriétaires de petites maisons.

La Régie doit reconnaître les avantages d'une hausse différenciée des tarifs, autant en terme d'amélioration du signal de prix visant à favoriser l'efficacité énergétique, que comme moyen permettant de réduire l'impact de la hausse tarifaire pour la majorité des ménages à revenu modeste.

De nouvelles pistes pour améliorer la structure tarifaire

La Régie doit reconnaître, dans sa décision, que nombre d'intervenants ont souligné l'importance de s'approcher d'une structure tarifaire qui permette de refléter, à la marge, les coûts d'approvisionnement postpatrimoniaux.

L'ajout éventuel d'un troisième palier, que nous avons recommandé dans le cadre de la cause R-3541-2004 ne nous semble pas applicable lors du présent dossier tarifaire à cause de l'ampleur des hausses de tarifs qui sont proposées. Nous avons calculés, en considérant notre proposition d'une hausse tarifaire de 5,34 %, que l'adoption d'un troisième palier réduirait globalement l'impact pour les faibles revenus (hausse limitée à 2,4 % pour les locataires), mais induirait une hausse trop importante (de plus de 15 %) dans la catégorie grands clients du tarif D et DM.

Par contre, nous croyons qu'il serait possible de faire des progrès très importants en combinant certains des buts que nous recherchions avec la structure à trois paliers et la proposition du ROÉÉ. Il s'agirait, en fait, d'accroître significativement le tarif de la deuxième tranche, tout en accordant un rabais fixe, aux clients TAE, pour une certaine consommation correspondant à un chauffage très efficace.

Cette mesure donnerait un puissant signal de prix, à la marge, sans nécessairement favoriser la conversion du combustible vers l'électricité, contrairement à ce qu'a prétendu Me Fraser dans son plan d'argumentation (HQD, 19 décembre, p. 11). Nous ne sommes pas sûrs qu'il ait bien compris la proposition du ROÉÉ. Par contre, il faudra d'intenses négociations afin de déterminer les niveaux des rabais pour différents types de clients. Mais il s'agit d'une solution prometteuse.

Une autre piste, qui n'est aucunement antagoniste à la précédente, consisterait à faire varier le seuil délimitant le premier et le deuxième palier en fonction de la saison. M. William Harper, dans son rapport d'expertise pour Option consommateur appuie clairement cette proposition :

« As a result, there is merit in HQD also considering a first energy block usage size that varies by seasons. »

Finalement, nous avons démontré que la tarification différenciée dans le temps et la tarification en temps réel vont clairement être appelés à jouer un rôle clé dans une future stratégie de gestion de la demande visant, notamment, à réduire les coûts des approvisionnement postpatrimoniaux.

La Régie doit souligner que les défis que posent l'accroissement des coûts d'approvisionnement et la nécessité d'obtenir un meilleur signal de prix pour les consommateurs, tout en essayant de réduire les impacts sur les ménages moins nantis, impliquent de poursuivre la réflexion sur les pistes possibles d'amélioration de la structure tarifaire.

7. COMPTEURS AVANCÉS OU COMPTEURS INTELLIGENTS :

Me Fraser a magistralement résumé sa pensée sur les compteurs avancés lors de la plaidoirie qu'il nous a livré, hier, le 19 décembre, par la phrase suivante :

« je vous suggère le principe de précaution »

Avec tout le respect que nous portons à Me Fraser, notre interprétation de ce principe diffère de la sienne.

Le principe de précaution est maintenant un des fondements de nombre de stratégies et de politiques notamment en matière de protection de l'environnement. Nous ne mentionnerons que la protection du climat en guise d'exemple.

L'implantation d'une nouvelle technologie, comme celle des compteurs avancés, doit faire l'objet d'analyses coûts-bénéfices sérieuses et adaptées au contexte québécois. Si ces analyses démontrent que les bénéfices de cette technologie pour la société s'avèrent supérieures à ses coûts, le Québec aurait intérêt à adopter.

L'Ontario a fait ce calcul et amorce sa stratégie d'implantation de compteurs intelligents. À *Milton Hydro Distribution* le principe de précaution a justifié d'implanter les nouveaux compteurs chez tous les nouveaux clients afin d'éviter d'avoir à investir pour les changer après seulement 3 ou 4 ans d'utilisation. C'est cela, l'application du principe de précaution.

Si on arrive à la conclusion que les nouveaux compteurs seront nécessaires dans 4 à 5 ans, par exemple, et que l'on amorce leur implantation dès maintenant, cela pourrait permettre d'éviter d'avoir à remplacer près de 300 000 compteurs. En réponse aux questions du GRAME, le Distributeur nous informait que 70 000 compteurs résidentiels électroniques seront installés, uniquement en 2006 (HQD-14, doc. 5, p. 22). À 100 \$ l'unité, cela pourrait représenter un gaspillage de 30 M\$...

Dans sa preuve – dans la section Vigie sur les compteurs avancés - le Distributeur remet en question que les compteurs intelligents puissent avoir un impact significatif en terme d'économies d'énergie, tout en citant une recension de 23 d'études qui arrive à des économies moyennes de l'ordre de 4 %. (HQD-13, doc. 2, p. 17).

Nous avons calculé qu'une baisse de la consommation de seulement 2 %, sans déplacement de la demande, représenterait une réduction de la facture de l'ordre de 61 \$ par client. C'est plus que les 3 à 4 \$ par mois que coûterait l'implantation des compteurs intelligents.

Le Distributeur s'interroge sur l'applicabilité au Québec à cause de l'importance exceptionnel de l'usage de l'électricité pour le chauffage. Nous avons cité deux études qui concluaient que les économies d'énergie dues aux compteurs intelligents pourraient atteindre facilement les 5 % pour les résidences sans chauffage électrique, et 10 % pour celles chauffées à l'électricité. (GRAME-5, doc. 2)

Il a été reconnu qu'une plus grande flexibilité dans la gestion de la demande pourrait permettre certaines économies au niveau de l'approvisionnement. L'étude réalisée pour la *Canadian Energy Efficiency Alliance* (GRAME-3, doc. 3) arrive à la conclusion que 80 % des gains financiers des « *smartmeters* » proviendront des baisses dans les coûts d'approvisionnement découlant de cette gestion de la demande.

La Régie doit indiquer que la seule poursuite de la vigie sur les *compteurs avancés* est largement insuffisante et qu'il faut amorcer, dès maintenant, la réalisation d'analyses coûts-bénéfices sur cette technologie ainsi que sur les différentes formes de tarification qui pourraient y être associées.

La Régie devrait aussi inviter le Distributeur à établir un groupe de travail pour évaluer les avantages d'une telle technologie.