

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

HYDRO-QUÉBEC

NO. R-3644-2007

Demanderesse

REGROUPEMENT DES ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROÉÉ)

Intervenant

DEMANDE RELATIVE A L'ETABLISSEMENT DES TARIFS D'ELECTRICITE
POUR L'ANNEE TARIFAIRE 2008-2009

PLAN DE LA PLAIDOIRIE DU ROÉÉ

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3644-2007
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 18 décembre 2007
Pièces n°: NEN
COTÉE

Me Franklin S. Gertler
DIONNE GERTLER SCHULZE, SENC

Montréal

le 18 décembre 2007

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3644-2007
PIÈCE NO: C-10.18 ROÉÉ
Date: 18 DÉCEMBRE
2007

INTRODUCTION

Trois thèmes: Cette année, l'intervention, preuve et plaidoirie du ROÉE portent sur trois thèmes principaux :

- **Stepped rate** : Au chapitre de la réforme des structures tarifaires, l'établissement et l'implantation d'un tarif à paliers (« stepped rate ») pour les grands consommateurs du Tarif L ;
- **PGEÉ** : La bonification de certains programmes existants et proposés ;
- **Hydro-Québec redevable pour les programmes conjoints** : Le plein exercice des compétences et responsabilités de la Régie et redevabilité d'Hydro-Québec sur l'ensemble des mesures d'efficacité énergétique, y compris ceux livrées conjointement avec l'Agence d'efficacité énergétique du Québec.

Les responsabilités de la Régie face au progrès d'Hydro-Québec à vitesse de glacier vers le coût marginal et un bon signal de prix :

[...] un signal de prix [...] qui tend à se rapprocher d'un signal de prix à la marge :
André Boulanger, n.s. vol 1, p. 35

Il s'agit d'un enjeu crucial et d'une préoccupation de longue date du ROÉE qui se répercute sur l'ensemble de sa preuve et sa plaidoirie.

- Les responsabilités et compétences exclusives en matière de régulation de la Régie, fixation de tarifs et de surveillance d'Hydro-Québec à ces égards :
Loi sur la Régie de l'énergie, a. 31, al.1, 1^e, 2.1^e ; 52.1, al. 1 ; 49, al 1, 7^e et 5 ;
- « L'importance d'un bon signal de prix », Mémoire du ROÉE, C-10.9
ROÉE, p. 2-3 – pas seulement pour l'efficacité, mais aussi pour **les choix de consommation** ;

1 STEPPED RATE : AU CHAPITRE DE LA REFORME DES STRUCTURES TARIFAIRE, LE ROÉE DEMANDE L'IMPLANTATION DE MANIERE ORDONNEE ET CERTAINE D'UN TARIF A PALIERS (« STEPPED RATE ») POUR LES GRANDS CONSOMMATEURS DU TARIF L

1.1 Hydro-Québec n'a pas répondu de manière adéquate aux demandes expresses de la Régie concernant la réforme tarifaire et le tarif à paliers dans les décisions D-2006-34 et D-2007-12.

➤ D-2007-12. p. 84 :

« La Régie juge que le Distributeur n'a pas répondu à l'ensemble des demandes de la dernière décision. Elle constate que la vigie sur les structures tarifaires adaptées pour refléter les coûts marginaux de long terme est trop sommaire, particulièrement pour les tarifs G, M et L. Elle considère qu'une analyse plus en profondeur est requise à la lumière du nouveau contexte de l'approvisionnement postpatrimonial.

Concernant les tarifs généraux, la Régie demande au Distributeur d'explorer des options de structures tarifaires croissantes à l'image de celle de BC Hydro et de quantifier les coûts et les bénéfices associés à chacune d'elles. »

- Dans le R-3644-2007, l'effort et la preuve d'Hydro-Québec manquent encore au rendez-vous. La vigie demeure sommaire et il n'y pas eu de quantification des coûts et bénéfices des options de structures tarifaires croissantes.
- Tel que rapporté à HDS-12, doc 2, annexe A, p. 40, lors de la séance de travail, Hydro-Québec a seulement présenté « une analyse du tarif à paliers appliqué par BC Hydro qui illustre les problématiques associées à l'introduction d'un tel tarif. » HQD-12, doc. 4, aux pages 36 à 51 confirme la prestation minimaliste d'Hydro-Québec.
- La preuve du panel 6 a été dans la même veine.

La prestation d'Hydro-Québec équivaut plutôt à un refus d'aller au delà du PGÉE et des hausses plus importantes sur la portion énergie. Elle renvoie l'atteinte du bon signal de prix aux calendes grecques. Voir : HQD-12, doc.4, p. 37 : « ... la structure actuelle du tarif L avec un prix de l'énergie et un prix de la puissance offre déjà selon le Distributeur un signal de prix clair. » Mais lequel?

C'est dans ce contexte de signal de prix totalement inadéquat et de refus d'agir d'Hydro-Québec que le ROÉE demande à la Régie l'exercice de ses pouvoirs indépendants et exclusifs et de procéder à l'implantation de manière ordonnée et certain d'un tarif à paliers (« stepped rate ») pour les grands consommateurs du Tarif L.

1.2 Hydro-Québec confond signal de prix reflétant les coûts marginaux agissant sur la consommation avec programmes d'efficacité énergétique :

➤ À cet effet, le Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, B-73, p. 8 :

Le tarif à paliers (le stepped rate)

Une proposition de tarif novateur, voire inusité, pour répondre à un problème inexistant.

La clientèle industrielle du Distributeur bénéficie d'un ensemble de programmes d'efficacité énergétique couvrant tout le spectre de leurs besoins, programmes qui d'ailleurs peuvent également faire l'objet d'améliorations ou d'ajouts.

Un traitement personnalisé permettant de s'assurer qu'aucun Gwh ne sera laissé sur la table.

➤ Au contraire, le tarif à paliers et les programmes d'efficacité énergétique s'attaquent à des problématiques en large mesure distincts et sont complémentaires et nécessaires tous les deux.

Martin Poirier, n.s. vol 8, p. 57-58 :

« ... les programmes d'efficacité énergétique ne visent que l'efficacité. On n'envoie pas de bon signal de prix pour les choix de consommation. Donc, vous pouvez avoir une consommation qui est, du point de vue de la société, mauvaise, parce qu'on paie beaucoup trop la production

d'électricité pour ce que ça nous rapporte en production industrielle, donc une production qui n'est pas justifiée et avoir cette production-là très efficace parce qu'on a mis les meilleurs équipements possible. Donc, présentement des choix d'investissement, des choix de production sont faits sur la base d'un tarif qui est de deux point neuf cents (2,9), alors que le vrai coût de production pour la société est de huit point six cents le kilowattheure (8,6/kWh). »

- De plus, le témoin d'Hydro-Québec au sujet des structures tarifaires reconnaît qu'au delà de l'application des augmentations sur la portion énergie du Tarif L :
« ...le « stepped rate » est la seule façon d'avoir un tarif progressif au secteur général à cause de l'hétérogénéité de la clientèle, contrairement au tarif D où la clientèle est homogène, donc à ce moment-là, on a pu passer en mille neuf cent soixante-dix-huit (1978) d'un tarif dégressif à un tarif progressif, la seule façon dans le cas des tarifs GRO (*sic*) , c'est de créer une consommation de référence client par client et d'avoir ce qu'on appelle un « stepped rate ». » , Albert Chéhadé, n.s. vol. 3, p. 283-284.

1.3 **Seul Paul R. Willis, témoin expert présenté par le ROÉE, a fourni à la Régie des éléments de preuve de la nature de ses demandes à Hydro-Québec.**

- **En accord avec le D-2007-12**, il a fourni un rapport (C-10.10 ROÉE) portant non pas sur les raisons pour rejeter le stepped rate, mais bien sur « les structures tarifaires adaptées pour refléter les coûts marginaux de long terme ». De même, il a exploré « des options de structures tarifaires croissantes à l'image de celle de BC Hydro » et il a quantifié les coûts et les bénéfices » y associés.

- M. Willis a démontré une connaissance profonde de la réalité de la consommation énergétique des grands consommateurs industriels d'électricité, du potentiel et des mesures d'efficacité énergétique et de l'élaboration et l'implantation du tarif à paliers.

- Il a résumé son opinion d'expert dans les termes suivants:

« The Stepped Rate in British Columbia has provided a price signal to large customers and they have responded by reducing their consumption. In my opinion on the basis of the most reliable data, it may be estimated that the consumption has dropped by 5 percent over a one-year period for customers affected by the rate. » (p. 2)

- Sur la base de son expertise, il recommande la considération du développement par Hydro-Québec d'un tarif à paliers selon les principes suivants :
 - A rate consisting of Tier 1 and Tier 2.
 - The Tier 2 portion would reflect the long-term opportunity cost of new supply, where long-term is understood to include the acquisition cost required to obtain that supply.
 - The quantity of power being sold to industrial customers at Tier 1 of the stepped rate should be initially set to cover the major portion of the customer's energy use (80% or greater), and the Tier 2 quantity should make up the remaining percentage (the Tier 1/Tier 2 Split).
 - The Tier 1 rate should be derived from the Tier 2 rate and the Tier 1/Tier 2 Split to achieve, to the extent reasonably possible, revenue neutrality.
 - The Customer Base Load (CBL) should be based on historic consumption with adjustment for anomalies.
 - Customers should be able to aggregate loads, but only for multi-plant ownership of operating facilities. (p. 3 et 15).

- En termes de quantification des bénéfices d'implantation d'un tel tarif au Québec, il fourni l'estimé suivant :

« The Tariff L customers consumed approximately 45 TWh of electricity in 2006. Assuming that a stepped rate would be applicable to 75% of this group, the consumption for a stepped rate group of customers would be

34 TWh. If a stepped rate resulted in this amount of consumption being reduced by 5%, the annual energy reduction would be 1.7 TWh. Based on this energy reduction level and the net unit benefit of 4.14 cents/kWh, the annual benefit to Hydro-Quebec and the ratepayers would be \$70 million annually. This is a gross estimate and a number of factors would need to be taken into consideration in fully analyzing this benefit. However, this value does provide some indication of the potential benefit of a stepped rate and that the administrative cost of implementing such a rate would be worthwhile. » (p. 14)

- Au chapitre des circonstances et avantages justifiant le recours à un tarif à paliers, l'expert Willis explique son raisonnement (n.s. vol 8, p. 28-30) et le résumé dans sa présentation PowerPoint (C-10.16 ROÉE).
- Selon l'expert Willis, le stepped rate encourage l'autoproduction par la biomasse, neutre au niveau d'émissions de carbone et contrairement à l'affirmation de l'expert El-Ramily, le stepped rate permet la mise en place de stratégies pour réduire la consommation : l'expert Willis, n.s. vol 8, p. 33-43. Rappel de l'exemple de la pâte désancrée dans le dossier R-3473-2001.
- Contrairement à la preuve d'Hydro-Québec référant à un rapport en 2009 (HQD-12, doc. 4, p. 45), l'expert Willis informe la Régie (n.s. vol. 8, p. 40-41) qu'un rapport utile sur les résultats obtenus sous le stepped rate en Colombie-Britannique sera rendu publique prochainement (en 2007). Il s'engage à le fournir aussitôt à la Régie.

1.4 Les témoignages idéologiques, non étayés et non fondés d'Hydro-Québec, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et du Conseil de l'industrie forestière du Québec et de SE-AQLPA.

- La culture d'Hydro-Québec de refus de changement et de l'innovation. Par exemple :
 - La production éolienne –
 - Les budgets et économies du PGÉE –
 - La possibilité d'emmener les Québécois(e) à se départir du 2^e frigo --
 - Le recyclage des frigos --

- Le contexte et réalité toujours différents du Québec et d'Hydro-Québec

Voyons les principales objections à la lumière d'une analyse claire et de la preuve ancrée dans la connaissance directe et à jour du tarif à paliers :

L'absence du marché privé ouverte au Québec :

- Tout en invoquant l'importance de la compétition et du choix de fournisseurs pour le stepped rate, M. Chéhadé reconnaît que si le 2^e palier offert par Hydro-Québec est au coût marginal du marché, le prix serait alors le même que celui des fournisseurs privés invoqués (n.s. vol. 3, p. 284-286);
- L'opinion de l'expert El-Ramely à cet égard est purement théorique ou de principe :

Q. [62] Maybe I'm not making myself clear, Dr. El-Ramly. My understanding is that your evidence was that the stepped rate is not adapted to the Quebec situation because, and one of the reasons is there's no open market, you can't go to independent power producers.

A. The value of the stepped rate is reduced in Quebec because the optionality is reduced, yes.

Q. [63] Okay. But I'm not talking to you now about historically, I'm asking you with regard to B.C., under the stepped rate that's currently in place, isn't it right that the major, large power consumers or at transmission level customers are not, in fact, having recourse to the... to the independent power producers?

A. Why not?

Q. [64] Well, that's my understanding that that's the factual situation.

A. No, that's not a factual, you have open access, so they can if they wanted to.

Q. [65] Yes, but how are they doing it? Do they do it?

Do you know...

A. There's a big difference. The question has to be clear to me. There's a difference between can they or are they doing it.

Q. [66] Yes.

A. Can they? Yes, they can.

Q. [67] Yes.

A. Okay. Are they doing it? I don't know.

Q. [68] You don't know.

A. Yes.

Q. [69] Okay, fair enough.

A. But can they do it? Absolutely, they can do it.

Q. [70] Okay. So you don't know about the experience that's being...

A. I don't know the degree to which they have exercised the freedom of a choice available to them, I can't comment on that.

➤ Dans les faits et en pratique, l'expert Willis, avec sa connaissance intime et à jour de la situation, établit que l'ouverture des marchés de détails s'avère non-pertinente au succès du stepped rate en Colombie-britannique :

A. Thanks for that question. I think that, you know, Dr. El-Ramly was correct yesterday when he said that the intention of stepped rate was to encourage IPP development and encourage the market, but that proved not to be true, it never really happened. And yet, the stepped rate was effective in British Columbia at encouraging more energy efficiency and encouraging more self-generation. So the fact is that it happened in British Columbia. We can argue as to why the stepped rate was implemented and how it happened, but it did happen, and we are getting indications that, strong indications that it has worked.

La nature complète et moins coûteuse des programmes d'efficacité énergétique :

- Malgré les affirmations répétées par Hydro-Québec au dossier R-3610 et au présent dossier, les programmes d'efficacité énergétique ne peuvent pas remplacer les stepped rates, et ce pour plusieurs raisons :
 - l'écart entre le tarif L et les coûts évités est beaucoup plus grand que le niveau de subventions offerts aux clients industriels – il faudrait tripler les subventions actuelles simplement pour corriger le mauvais signal de prix (voir l'analyste Martin Poirier, n.s. vol 8, p. 55-56).
 - Les mesures d'optimisation et d'entretien qui nécessitent peu d'investissements en capitaux ne passent pas le test de la PRI et ne sont donc pas admissibles aux programmes. Selon l'expert Willis (n.s. vol 8) :

« there's a major part of energy saving potential it is difficult or impractical to obtain with only DSM programs. » (p. 29-30)

...
 - « Now, with the stepped rates, I think they're very appropriate for operation and maintenance measures, measures that do not often require capital expenditures but do require optimisation of operation and maintenance practices. It's very hard to design a DSM program to capture those measures. And I've been involved with a number of utilities, helping them design industrial DSM programs. And at this stage, I do not know how to design a DSM program to capture those type of savings. But a stepped rate can do it. » (p. 37)
 - Les programmes en efficacité énergétique d'Hydro-Québec sont limités pour les grands clients (plafonds des budgets et des aides financières par client/projet). Les programmes actuels ne permettent tout simplement pas d'aller chercher les économies d'énergie potentielles chez les grands clients (voir mémoire AQCIE-CIFQ, C-3.7 AQCIE-CIFQ, p. 7-8)
- Outre les limites certaines des programmes HQ en ce qui concerne l'efficacité énergétique chez les grands clients industriels, il faut bien comprendre qu'il y a d'autres motifs que l'efficacité énergétique pour

justifier l'implantation de stepped rates. Cette approche permet de donner un bon signal de prix pour les choix de production industrielle, d'approvisionnement et d'autoproduction d'électricité des clients. Il est très difficile et impraticable, voire carrément impossible, de réaliser les mêmes objectifs avec des programmes de subvention.

- Pour le ROEE, les approches de programmes en efficacité énergétique et de stepped rates ont toutes deux leur raison d'être et ont des rôles différents et complémentaires. (voir aussi l'admission de l'expert El-Ramly, n.s. vol 7, p. 110).
- Nous ne pouvons régler le problème du mauvais signal de prix avec les programmes en efficacité énergétique.

La limite de 50 MW :

- Vise les nouveaux clients et ne fait rien au chapitre du signal du prix, les choix de consommation et l'efficacité concernant les clients existants du Tarif L : voir l'analyste Poirier, n.s. 8, p. 50-52.

Le postulat de la nécessité des stepped rate sur une base horaire :

- Avec les facteurs d'utilisation très forte des clients industriels, le stepped rate peut parfaitement être sur une base annuel sans affecter l'attribution de l'électricité patrimonial : l'analyste Poirier, n.s. vol 8, p. 52-53;

La complexité et la difficulté de l'approche au chapitre de l'établissement des références (CBL) :

- Le défi est indéniable, mais largement exagéré par Hydro-Québec et par l'expert El-Ramly.
- Selon l'expert Willis, sur quelques 115 références, malgré un certain nombre de différends réglés par BC Hydro, il y a eu recours seulement trois fois à la BCUC.

Les clients industriels ne se montrent aucunement intéressés par un stepped rate :

- Il y a une résistance normale au changement;
- Ultiment, la réforme des structures tarifaires demande une action non équivoque des autorités de régulation;
- Le statu quo (absence de signal de prix adéquate inacceptable et insoutenable) n'est pas un des choix. Le marché ouvert et le prix au coût marginal ne sont pas discutés. Dans ce contexte, le stepped rate devient une option valable et même nécessaire.
- Il est prévisible que l'industrie bénéficiaire d'un Tarif L nettement avantageux ne demandera pas la fin de la création (Luc Bélanger, n.s. vol. 7, p. 126).
- Malgré cela, même l'expert de l'AQCIE-CIFQ reconnaît qu'une fois le processus entamé, les clients du Tarif L vont s'intéresser au stepped rate (l'expert El-Ramly, n.s. vol 7, p. 127).
- Ce processus d'adaptation, d'acceptation et de coopération est confirmé par l'expert Willis : voir son rapport, C-10.10 ROÉE, p. 2, 3, 6, 9 (negotiated settlement supported by 22 of 23 transmission customers), 10 et son témoignage, n.s. vol 8, p. 43-46.

- Avec un tarif à paliers neutre pour la facture et dans un contexte de retranchement industriel pour certains secteurs, un tarif à paliers serait même avantageux pour les industries en difficulté : l'expert Willis, n.s. 8, p. 43-46.
- En plus de ces avantages du stepped rate encore incompris des industries en difficulté, la menace de la relocalisation constitue essentiellement un argument de peur à être traité avec prudence par la Régie. De plus, même le AIFQ reconnaît que les tarifs pour l'électricité sont seulement un parmi les divers facteurs qui peuvent influencer de telles décisions d'affaires : Pierre Vézina, n.s. vol 7, p. 107-108.

1.5 La mise en place de tarifs à paliers pour le Québec.

- Le ROÉE est parfaitement d'accord que le stepped rate doit être instauré par la Régie en tenant compte de circonstances au Québec et selon un processus public et consultatif. Cela requiert la création d'un groupe de travail impliquant la Régie, Hydro-Québec, les clients du Tarif L et tous les intéressés (consommateurs, entreprises, groupes environnementales, autochtones, etc.).
- La charge de travail de départ (surtout le nombre de CBL à établir) peut être réduite en limitant au début le tarif à paliers aux clients de 50 MW ou plus.
- La proposition de l'expert El-Ramily d'un tarif optionnel doit être écartée parce que cela viendra simplement réduire les coûts de l'électricité et les revenus en rapport avec des clients déjà sur le chemin des réductions de la consommation.

2 PGEÉ : LA BONIFICATION DE CERTAINS PROGRAMMES EXISTANTS ET PROPOSES.

- Voir le Mémoire du ROÉE, C-10.9 ROÉE ;
- Appréciation générale ;
- Récupération de réfrigérateurs – félicite Hydro-Québec et note la pertinence de la participation de l'intervenant à cet égard ;
- Géothermie et financement;
- Approche communautaire.

3 HYDRO-QUEBEC REDEVABLE POUR LES PROGRAMMES CONJOINTS.

- Le ROÉE demande le plein exercice des compétences et responsabilités de la Régie.
- Hydro-Québec est redevable à la Régie sur l'ensemble des mesures d'efficacité énergétique et dépenses
- Cela englobe notamment les programmes livrés conjointement avec l'Agence d'efficacité énergétique du Québec.
- Les responsabilités exclusives et continues de la Régie à l'égard d'Hydro-Québec excluent une posture d'attente pour la tombée d'un décret éventuel afin d'enclencher une audience sur le PEEÉNT. Cela serait contraire à la LRE et aux jugements de la Cour supérieure en la matière.

CONCLUSIONS

Le ROÉE demande à la Régie :

D'ACCORDER les conclusions de son Mémoire, et en particulier ;

D'ORDONNER à Hydro-Quebec de créer un groupe de travail public incluant tous les intéressés avec le mandat d'établir les paramètres d'un tarif à paliers pour les grands consommateurs au Tarif L et de soumettre au mois d'août 2008 un proposition à cet égard pour approbation lors de la prochaine cause tarifaire.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Montréal, le 18 décembre 2007.

par : Franklin S. Gertler, avocat
DIONNE GERTLER SCHULZE, SENC

Aldred Building
507 Place d'Armes, Suite 1100
Montreal, Quebec H2Y 2W8
Tel. (514) 842-0748
Fax. (514) 842-9983
admin@dgslex.ca