

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences

DISTRICT DE MONTRÉAL

No: R-3788-2012

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION
Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS
Intervenante

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	2
II. Principes à la base de la demande du Distributeur	3
III. Conditions de l'option de retrait	6
IV. Frais relatifs à l'option de retrait	7
V. Autres commentaires.....	10
VI. Recommandations.....	12

I. INTRODUCTION

1. Le 14 mars 2012, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) déposait à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande visant à modifier les tarifs et conditions de distribution d'électricité suite à l'introduction d'une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences. Option consommateurs (OC) a obtenu le statut d'intervenante dans ce dossier par la décision procédurale D-2012-031¹.
2. Dans la lettre accompagnant son budget initial², OC précisait ce qui suit quant à la nature de son intervention :

Suite à l'étude préliminaire de la demande d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le « Distributeur »), Option-consommateurs (« OC ») entend évaluer le caractère raisonnable des demandes du Distributeur relativement aux modalités de l'option de retrait ainsi que des frais associés. Plus particulièrement, OC entend traiter de la répartition des coûts appuyant les frais de l'option de retrait.

Le Distributeur semble largement s'appuyer sur le principe de l'utilisateur-payeur pour justifier les frais de l'option de retrait. Ce choix fait porter l'ensemble du coût du retrait au client qui en fait la demande. OC désire s'assurer que la répartition des coûts appuyant les frais de l'option de retrait soit raisonnable et équitable pour tous les abonnés.

3. Afin d'appuyer son intervention, OC a retenu les services d'un expert-conseil et d'analystes.
4. Le 18 avril 2012, la Régie rendait la décision D-2012-044 par laquelle elle fixe le mode de traitement et le calendrier pour la suite du dossier. Dans cette décision, la Régie identifie également les enjeux pour examen, dont les modifications aux Tarifs et aux Conditions de service dans le cadre de l'option de retrait³.

¹ Dossier R-3788-2012, 22 mars 2012, p. 4.

² C-OC-0001, 5 avril 2012, p. 1.

³ D-2012-044, p. 5.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

5. Dans son argumentation, OC traitera des enjeux suivants :
- a. les principes à la base de la demande du Distributeur;
 - b. les conditions requises à l'octroi de l'option de retrait; et
 - c. la justification des frais de service reliés à l'option de retrait.

II. PRINCIPES A LA BASE DE LA DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

6. Dans un premier temps, il y a lieu de se pencher sur les modes de tarification qui s'appliquent.
7. De manière générale, le coût de l'ensemble des activités de distribution sont récupérés à travers les tarifs et les frais de service. Tel qu'explicité dans le mémoire d'OC⁴, les frais de service sont favorisés lorsque les clients font des demandes à caractère spécifique ou qui ne bénéficient qu'aux clients à l'origine des demandes; ce sont les critères auxquels on réfère lorsqu'on fait appel au principe de l'utilisateur payeur.
8. Cependant, OC aimerait souligner à la Régie que le principe de l'utilisateur payeur n'est pas l'unique principe applicable, même dans le cas où les demandes des clients sont de nature discrétionnaire. Le principe de l'utilisateur payeur n'est pas appliqué par le Distributeur lorsqu'il souhaite inciter le client à faire un choix qu'il estime être meilleur pour lui-même et la clientèle. C'est le cas notamment des équipements de mesurages supplémentaires qui ne sont pas facturés aux clients qui optent pour des systèmes biénergie⁵ et de la facturation des clients lorsqu'il y a interruption de service⁶.
9. De manière plus concrète, le recours au principe de l'utilisateur-payeur implique nécessairement que l'on détermine ce qu'est l'*offre de référence* et le *service de base*; ces deux concepts doivent donc nous guider lorsqu'on établit des frais de services.

⁴ C-OC-0012, p.7.

⁵ C-OC-0012, p.8.

⁶ *Ibid.*

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

10. L'*offre de référence* du Distributeur est définie à l'article 3.1 des Conditions de service d'électricité (« CSE ») comme étant « *une proposition faite au requérant pour alimenter une installation électrique, dont le contenu est déterminé par Hydro-Québec* »⁷. La notion de *service de base*, elle, n'est pas définie dans les conditions de service mais peut être décrite comme le service découlant de l'offre de référence.
11. Tel qu'indiqué à l'article 16.1⁸ des CSE, la demande d'un client se situant à l'extérieur de l'offre de référence est facturée à celui-ci à travers des frais de service représentant les coûts engendrés par sa demande. À l'opposé, les demandes des clients qui se situent à l'intérieur de cette offre de référence sont facturées à l'ensemble de la clientèle à travers les tarifs d'électricité.
12. L'option de retrait tel que présentée dans la demande du Distributeur consiste en l'installation de compteurs n'émettant pas de radiofréquences et nécessitant un mesurage par relève manuelle. Avec le déploiement massif, le Distributeur estime qu'il faut catégoriser l'installation des compteurs n'émettant pas de radiofréquences à l'extérieur de l'offre de référence et la lecture manuelle à l'extérieur du service de base⁹. Cette catégorisation amène ensuite le Distributeur à charger aux clients qui opteront pour l'option de retrait les coûts engendrés par celle-ci à travers de nouveaux frais de service.
13. OC a voulu amener dans son mémoire certaines nuances quant à la caractérisation et aux principes applicables à l'option de retrait.
14. Au niveau de l'*offre de référence*, OC convient avec le Distributeur que les CSE¹⁰ lui donnent la responsabilité d'établir son contenu et que celui-ci sera constitué de compteurs intelligents une fois le projet de lecture à distance approuvé. L'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences, tel que déterminé par le Distributeur, ne s'inscrira donc plus dans l'offre de référence avec le déploiement du projet LAD.

⁷Conditions de services, p.9.

⁸Conditions de services, p.36.

⁹B-0006, p.7.

¹⁰Conditions de services, p.9.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

15. OC reconnaît en conséquence que l'utilisation du principe de l'utilisateur payeur est justifiée dans le cas de l'installation des compteurs n'émettant pas de radiofréquences et que des frais de service devraient être chargés aux clients qui en font la demande.
16. Cependant, en ce qui concerne le *service de base*, OC estime la détermination de son contenu est plus complexe étant donné la longue période de déploiement du projet de lecture à distance et que par conséquent la lecture manuelle des compteurs de l'option de retrait n'est pas sujette à une application rigoureuse du principe de l'utilisateur payeur.
17. En effet, la lecture manuelle du parc de compteurs du Distributeur continuera de se faire jusqu'à ce que les trois phases de déploiement des nouveaux compteurs intelligents soient terminées.
18. Cette situation nous force à déterminer à partir de quel moment la lecture manuelle des compteurs cesse de faire partie du service de base : dès l'installation du compteur intelligent chez le client, à la fin de la phase de déploiement où est située un client ou à la fin des trois phases de déploiement du projet de lecture à distance?
19. OC est d'avis que durant la période de déploiement massif, la lecture manuelle d'un compteur ne constitue pas de la part d'un client une demande d'investissement spécifique dans le réseau de distribution. La lecture manuelle se situe plutôt en continuation des services présentement offerts par le Distributeur.
20. Afin de tenir compte de ces nuances, OC propose à la Régie d'établir que le service de lecture manuelle cesse de faire partie du service de base pour un client lorsque la phase de déploiement dans la région où est située ce client se conclut. Cette proposition permet d'en arriver à un juste milieu dans l'application du principe de l'utilisateur payeur et la détermination du service de base.

III. CONDITIONS DE L'OPTION DE RETRAIT

21. Le Distributeur demande aux clients qui souhaitent souscrire à l'option de retrait de satisfaire à certaines conditions¹¹. Entre autres, le Distributeur suggère de limiter l'option de retrait aux clients qui n'auraient pas reçus d'avis d'interruption depuis les 24 derniers mois¹² :

3. le client n'a reçu aucun avis d'interruption de service en vertu des paragraphes 1 à 4 du second alinéa de l'article 12.3 au cours de 24 derniers mois.

22. Le Distributeur justifie l'introduction de cette condition en évoquant les risques de non-paiement¹³ et en s'appuyant¹⁴ sur les articles 9.1 et 9.6 des CSE.

23. OC considère que les articles 9.1 et 9.6 des CSE ne donnent pas le droit au Distributeur de retirer son offre technologique à des clients qui honorent leurs obligations de paiement.

24. OC estime que les clients qui rencontrent leurs obligations de paiement suite à la réception d'un avis d'interruption devraient pouvoir se prévaloir de l'option de retrait. OC recommande donc à la Régie de limiter la portée de la condition concernant les avis d'interruption aux seuls clients dont l'avis d'interruption est encore actif.

25. En outre, après réflexion et à la lumière de la preuve soumise par la FCEI¹⁵ sur cette question, OC est maintenant d'avis que la première condition concernant l'accès du Distributeur à l'appareil de mesure n'a pas de raison d'être puisque les CSE traitent déjà de la question de façon adéquate.

26. En conséquence, OC recommande à la Régie de supprimer la première condition demandant que l'accès à l'appareil de mesure soit garanti par le client.

¹¹B-0006, p.17.

¹²B-0034, p.17.

¹³B-0006, p. 10.

¹⁴B-0032, p.24.

¹⁵C-FCEI-0010, p. 3.

IV. FRAIS RELATIFS A L'OPTION DE RETRAIT

Préambule

27. L'option de retrait tel que présentée par le Distributeur est assortie de frais de service que devront assumer les clients qui en feront la demande. De nouveaux frais sont par le fait même introduits aux Tarifs et conditions du Distributeur¹⁶.
28. Les frais reliés à l'option de retrait sont composés de frais fixes et de frais annuels. Les frais fixes comprennent le coût d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences et le coût de traitement de la demande du client pour un montant total de 137 \$. Les frais annuels comprennent le coût de la relève et le coût des modifications des technologies de l'information pour un montant total de 206 \$.
29. Un crédit de 39 \$ sera octroyé aux clients qui exercent l'option de retrait dans les 30 jours de l'avis d'installation du Distributeur dans le cadre du déploiement massif. Ce montant représente le coût moyen, pondéré par client, d'installer un compteur intelligent dans le cadre du déploiement massif par l'installateur externe et les installateurs du Distributeur¹⁷.

Les frais fixes d'installation

30. OC reconnaît la validité des méthodes de calcul à la base de la demande du Distributeur, soit l'utilisation de la méthode du taux horaire à coût complet.
31. La méthode du taux horaire à coût complet fait payer aux clients les coûts directs et indirects créés par sa demande¹⁸ :

Le taux horaire à coûts complets comprend les équipements nécessaires, tels les outils de travail et le véhicule, de même qu'une partie des frais correspondant aux activités de support nécessaires à la réalisation des travaux.

32. Cependant, OC aimerait s'assurer que le crédit de 39 \$ inclut également les coûts indirects reliés à l'installation d'un compteur intelligent dans le cadre du déploiement massif, notamment toutes les activités de support nécessaires aux installations.

¹⁶ B-0034, p.18.

¹⁷ B-0006, p.13.

¹⁸ B-0015, acétate 10.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

33. Par ailleurs, le Distributeur propose que le frais d'installation initial soit chargé aux clients qui demanderaient l'option de retrait pour une nouvelle installation¹⁹.
34. Le Distributeur a confirmé²⁰ que l'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences ne nécessitait pas d'intervention supplémentaire de sa part.
35. OC recommande donc à la Régie que les frais d'installation ne devraient pas s'appliquer dans le cas où le logement dans lequel s'installe le client ne comprend pas d'appareil de mesurage.

Les frais annuels

36. Tel qu'indiqué plus haut, les frais annuels sont composés entre autres de frais de mesurage des compteurs. Ces frais sont fondés sur le coût des releveurs que l'on doit maintenir en poste pour faire la relève manuelle des compteurs de l'option de retrait.
37. OC aimerait s'assurer que les clients qui exerceront l'option de retrait n'aient pas à payer deux fois pour le même service de relève.
38. En effet, l'ensemble de la clientèle paie à travers les tarifs d'électricité pour le service de lecture manuelle qui leur est présentement offert. OC estime que le nombre de releveurs que l'on doit maintenir en poste ne sera connu clairement qu'à la fin de chaque phase de déploiement. Entre-temps, il est difficile de distinguer si le releveur qui va lire le compteur chez le client de l'option de retrait est un releveur qu'on a dû garder en poste ou un releveur qui fait la relève des compteurs *non-intelligents* restants.
39. Cette situation peut porter à confusion puisque le déploiement ne se fait pas de façon séquentielle comme le mentionnait le Distributeur lors des audiences²¹ :

Présentement, ce n'est pas, on finit une zone puis on commence par une autre, là. Il peut y avoir un blitz dans différentes zones à l'intérieur de la zone 1. C'est-à-dire que, évidemment, notre prestataire de service, lui, il est payé par installation. Donc, plus il en fait des installations, mieux que c'est. Alors, on va ouvrir plusieurs zones aux sous-régions à l'intérieur de la zone 1. Donc, on n'ira pas d'une façon séquentielle.

¹⁹ B-0023, p. 4.

²⁰ B-0024, p.15.

²¹ A-0024, p. 210.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

C'est ça votre question. On ne commencera pas par le nord, après ça on s'en va dans l'est. On peut être dans le nord, dans l'est, dans le sud. Ça va être diversifié.

40. OC estime également que l'argument du Distributeur qui dit vouloir transmettre le bon signal de prix aux clients de l'option de retrait dès le début du déploiement massif ne constitue pas une justification adéquate. Sur ce point, le Distributeur évoquait que²² :

C'est-à-dire que dès le départ notre objectif était de s'assurer qu'il n'y ait pas de fluctuation de prix de l'« opt-out » au cours du déploiement. Nous aurons une situation extrêmement difficile à gérer, ici, on commence et on dit, par exemple, au client : Bien, vous allez payer à la fin de la phase. Nous, on avait imaginé d'autres scénarios lorsqu'on a développé le programme autre que ça. On se disait, bien, on va couvrir nos coûts ... Le problème, c'est que si on n'envoie pas un signal de prix dès le départ, ça va faire qu'on va fluctuer le nombre d'adhérents à l'« opt-out » de façon artificielle, faisant en sorte que, par exemple, dans le contexte où on commence à facturer rien qu'à la fin de la phase, ou chacune des 3 phases, qu'il y ait une panoplie de clients qui iraient adopter l'« opt-out » parce qu'ils ont rien à payer tout de suite et, arrivant à la fin de la phase, bien, là, on commence à payer puis, là, tout d'un coup, on va avoir une pelletée de demandes de revenir vers l'IMA parce qu'on va abandonner l'« opt-out ».

41. OC soumet qu'un signal de prix est envoyé au client par le biais des frais d'installation. De plus, le Distributeur sera en mesure d'informer le client que des charges mensuelles additionnelles s'appliqueront dans un avenir rapproché pour la lecture de son compteur lorsque celui-ci en fera la demande de l'option de retrait.
42. Pour ces raisons et étant donné le risque qui persiste qu'un client paie deux fois pour le même service de relève, OC recommande à la Régie que les frais de service reliés à la relève ne soient applicables qu'à la fin de chaque phase. Cette position est également justifiée par les principes évoqués ci-haut dans la deuxième section.

²²A-0024, p. 208.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

L'auto-relève

43. OC estime de manière générale que le Distributeur devrait être à la recherche de solutions permettant de maintenir les gains d'efficacité générés par le projet, même lorsque l'option de retrait est exercée.
44. OC est d'avis qu'une de ces solutions est l'utilisation plus fréquente de la technique de l'auto-relève pour la lecture des compteurs non communicants. L'auto-relève permettrait de maintenir une partie des gains d'efficacité que recherche le Distributeur et de diminuer la facture annuelle des clients choisissant l'option de retrait.
45. Le Distributeur a indiqué en preuve²³ que l'auto-relève n'était pas envisagée dans ses activités courantes car elle était source de processus coûteux et complexes générés par des clients qui ne transmettaient pas régulièrement la lecture de leur consommation.
46. OC estime qu'une réduction des frais annuels serait de nature à inciter les clients à plus de rigueur au niveau de la lecture des compteurs. Cette lecture sera également facilitée par l'affichage digital²⁴ des compteurs permettant aux clients de déchiffrer plus facilement leur niveau de consommation.
47. La réduction de ces frais devrait être évaluée selon la méthode du taux horaire à coût complet et consisterait à évaluer le temps moyen d'une activité d'auto-relève ainsi que l'ensemble des coûts générés par cette activité. De manière intuitive, OC estime que l'auto-relève permettrait d'éviter certains coûts engendrés par les salaires des releveurs, les équipements de mesurages et les autres charges primaires générées par la lecture manuelle des compteurs.

V. AUTRES COMMENTAIRES

Multi-compteurs dans un logement

48. OC note que le cas marginal où plusieurs compteurs sont situés dans une pièce de vie d'un client est revenu à plusieurs reprises durant les audiences²⁵. OC estime que ce problème

²³ B-0025, p.10.

²⁴ B-0032, p.11.

²⁵ A-0020, p.158.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

mériterait d'être résolu de façon définitive et recommande à la Régie d'enjoindre le Distributeur de chercher une solution permettant de régler le problème à long terme.

Déménagement

49. OC aimerait également revenir sur la situation où un client quitte son logement où était installé un compteur n'émettant pas de radiofréquences. La Régie a évoqué l'idée de laisser un délai après le déménagement pour permettre au nouvel occupant de signaler au Distributeur s'il souhaite conserver le compteur de l'option de retrait. Le Distributeur s'est par ailleurs montré ouvert à cette idée ²⁶:

Honnêtement, le délai de grâce qu'on a mentionné tantôt de sept jours ou dix jours, ça a été mentionné par... ça nous a raisonné ça aussi, c'était bien. Si on avait à... si on avait à aller dans cette voie-là, l'idée de laisser quelque temps au client de décider avant de l'échanger pour l'IMA, c'est quelque chose qu'on pourrait considérer comme étant un élément intéressant aussi à faire.

50. OC est en accord avec l'idée d'accorder un « délai de grâce » suite au déménagement d'un client qui utilisait l'option de retrait. Cependant, OC propose que ce délai soit fixé à 30 jours, ce qui serait conforme au terme d'abonnement défini dans les CSE²⁷. Ce délai laisserait la marge de manœuvre nécessaire au client pour signaler au Distributeur s'il souhaite conserver le compteur de l'option de retrait installé ce qui permettrait d'éviter le remplacement inutile d'un compteur.

Réplique à certains intervenants

51. OC note finalement que certains intervenants aimeraient inclure dans les frais de service facturés aux clients de l'option de retrait des coûts liés à la gestion des routes de relève²⁸, à l'accès aux compteurs²⁹ et à l'activité d'interruption et de remise en service³⁰.

²⁶A-0020, p. 173.

²⁷Conditions de service, art. 7.1.

²⁸C-UMQ-0006 p.19 et C-FCEI-0010 p.7.

²⁹C-UMQ-0006 p. 17 et C-FCEI-0010 p.8.

³⁰C-UMQ-0006 p. 22.

Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences; Argumentation d'Option consommateurs

52. OC estime de manière générale que cet exercice nécessite de connaître avec une trop grande minutie quels seront les impacts de l'option de retrait sur le réseau du Distributeur alors qu'il est difficile d'estimer présentement combien de clients se prévaleront de l'option de retrait et où ils seront situés. L'estimation de ces coûts nous apparaît d'ailleurs difficile et nous semble un exercice inutile à la lumière du fait que les coûts seront ré-estimés annuellement pour correspondre aux coûts réels.
53. OC juge par ailleurs que les clients qui souscriront à l'option de retrait devront payer les charges indirectes reliées au support des activités de relève, traitement et installation tel que défini par la méthode du taux horaire à coût complet. Ces charges indirectes pourraient donc déjà inclure des coûts de gestion de la relève et le support nécessaire à la gestion des accès difficiles pour certains compteurs.

VI. RECOMMANDATIONS

54. OC recommande à la Régie de modifier la condition concernant l'avis d'interruption pour limiter son application aux clients dont l'avis d'interruption est actif.
55. OC recommande à la Régie de supprimer la condition concernant l'accès aux compteurs puisque superflue.
56. OC recommande à la Régie de s'assurer que des charges indirectes sont incluses au montant du crédit de 39 \$.
57. OC recommande à la Régie de ne pas charger les frais fixes d'installation lorsque le client qui en fait la demande habite un nouveau logement sans appareil de mesurage.
58. OC recommande à la Régie que les frais annuels de mesurage ne soient chargés au client qu'à la fin de la phase de déploiement dans la région où est située le client.
59. OC recommande à la Régie d'enjoindre le Distributeur à favoriser le mode de lecture auto-relève pour les clients qui prendront l'option de retrait.
60. OC recommande à la Régie de fixer un délai de grâce de 30 jours avant l'installation d'un nouveau compteur après le déménagement d'un client qui souscrivait à l'option de retrait.

***Demande de modification des tarifs et conditions de distribution d'électricité relative à une option d'installation d'un compteur n'émettant pas de radiofréquences;
Argumentation d'Option consommateurs***

61. OC recommande à la Régie de demander au Distributeur qu'il cherche des solutions de long terme au problème des pièces avec de multiples compteurs.

Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 5 juillet 2012

(s) Éric David

BELLEAU LAPOINTE, s.e.n.c.r.l.
Procureurs d'Option consommateurs