

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

No: R-4011-2017

*Demande relative à l'établissement des tarifs
d'électricité pour l'année tarifaire 2018-2019;*

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

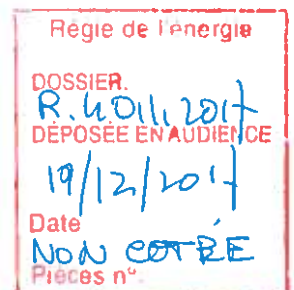
Intervenante

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. CONTEXTE

1. Le 1^{er} août 2017, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le « Distributeur ») déposait à la Régie de l'énergie (la « Régie ») une demande visant l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2018-2019.
2. Le Distributeur demande à la Régie d'autoriser une hausse tarifaire de 1,1 % pour l'ensemble de ses clients à l'exception des grandes entreprises facturées au tarif L¹.

¹ B-0005, p. 5.



3. Le présent dossier tarifaire s'inscrit dans un environnement réglementaire et un contexte énergétique en pleine évolution :
- Donnant suite aux orientations établies dans le Plan stratégique 2016-2020 d'Hydro-Québec, le Distributeur a défini ses priorités pour l'horizon 2017-2021² qu'il consignera par écrit dans son plan directeur ajusté³ dans les prochains mois. Parmi les priorités, notons l'accent mis sur le développement de nouveaux marchés, l'intégration des nouvelles technologies de stockage et de production d'électricité à partir d'énergie solaire, la volonté d'afficher « *ouverture et transparence* » et l'augmentation de la qualité du service.
 - L'organisme Transition énergétique Québec (« TEQ »), créé suite au dépôt de la Politique énergétique 2030 du Gouvernement du Québec, présentera en 2018 son tout premier plan directeur. Bien qu'il soit encore tôt pour évaluer précisément quels seront les impacts du nouvel organisme sur le marché énergétique québécois, les activités en efficacité énergétique du Distributeur seront vraisemblablement touchées. M. David Murray a précisé lors des audiences que le Distributeur a eu plusieurs rencontres avec TEQ mais qu'il est aujourd'hui prématuré d'établir l'arrimage des offres en efficacité énergétique⁴.
 - La production d'électricité décentralisée, combinée aux nouvelles technologies de stockage d'énergie, bouscule actuellement les joueurs traditionnels du marché de l'électricité dans plusieurs juridictions. Au Québec, ce phénomène demeure marginal mais préoccupe le Distributeur. M. David Murray a évoqué en audience l'effet de « *spirale* » que l'autoproduction pourrait avoir sur les revenus du Distributeur⁵.
 - Finalement, la présente cause tarifaire est, selon le déroulement actuel du dossier R-3897-2014, la dernière demande tarifaire du Distributeur pour laquelle les coûts de l'année témoin sont fixés selon la méthode dite coût de service. L'introduction du mécanisme de réglementation incitative (« MRI »), dont les paramètres précis seront définis dans les prochains mois, remplacera l'examen des coûts ligne par ligne.

² B 0147.

³ A 0045, N.S. du 5 décembre 2017, p. 128, l. 4 à 5.

⁴ A 0045, p. 116-119.

⁵ A 0045, p. 237-238.

4. La présente argumentation revient sur certains enjeux traités dans le mémoire d'Option consommateur (« OC ») et qui ont fait l'objet de discussions lors de la présente audience, soit :
 - i. Les charges d'exploitation;
 - ii. Le programme *Charges interruptibles résidentielles*;
 - iii. Le suivi des mesures visant à soutenir les ménages à faible revenu.

II. LES COÛTS DE DISTRIBUTION ET SERVICES A LA CLIENTELE

5. Le Distributeur établit les charges d'exploitation à 1 383,9 M \$ pour l'année témoin 2018, une augmentation d'environ 22 % par rapport au montant autorisé en 2017⁶. OC est préoccupée par la croissance de certaines rubriques des charges d'exploitation qui ne peut s'expliquer par l'impact de la nouvelle norme comptable ASC 715.
6. Tel que souligné dans son mémoire, OC estime qu'une attention particulière doit être portée à l'examen du revenu requis 2018 étant donné que ces revenus constitueront la base de la formule d'indexation du MRI pour les années subséquentes⁷. OC note que l'AHQ-ARQ⁸ et la FCEI⁹ ont également porté ce fait à l'attention de la Régie.
7. OC a souligné dans son mémoire la croissance importante des rubriques suivantes¹⁰ :
- *Masse salariale - Salaire de base* : 459,8 M \$ en 2018 (vs 422,6 M\$ autorisé en 2017);
 - *Maîtrise de la végétation* : 84,1 M \$ en 2018 (vs 67,5 M \$ autorisé en 2017);
 - *Services professionnels et autres* : 93,6 M \$ en 2018 (vs 75,2 M \$ autorisé en 2017).

Masse salariale – Salaire de base

8. OC a pris connaissance de la preuve de la FCEI concernant l'évolution de la *Masse Salariale*¹¹.
9. La FCEI relève le fait que l'augmentation de postes en équivalent temps complet (ETC) demandée par le Distributeur n'est pas suffisamment justifiée à plusieurs niveaux.
10. En conséquence, la FCEI demande les réductions suivantes pour l'année témoin 2018 :
- 82 ETC pour les activités liées au réseau de distribution, soit 40 ETC demandés pour la réduction du temps de cycle et 42 ETC pour l'optimisation des structures opérationnelles;
 - 68 ETC pour les *autres activités*.

⁶ B-0025, p. 5.

⁷ C-OC 0006, p. 4.

⁸ C-AHQ-ARQ-0007, p. 4.

⁹ C-FCEI 0009, p. 6.

¹⁰ C-OC 0006, p. 4-10.

¹¹ C-FCEI 0009, p. 7.

11. OC partage les constats de la FCEI à l'égard de l'absence de justifications suffisantes et appuie ses recommandations.

Maîtrise de la végétation

12. La maîtrise de la végétation fait partie des activités courantes que doivent mener les distributeurs d'électricité. Elle est d'une ampleur particulière pour Hydro-Québec étant donné l'étendue importante de son réseau et de la végétation afférente.
13. Les efforts continus de maîtrise de la végétation sont importants puisqu'ils sont récompensés, toutes choses étant égales par ailleurs, par une amélioration de la fiabilité du réseau et la diminution des risques relatifs à la sécurité des employés du Distributeur et du public. En contrepartie, OC s'attend à ce que ces activités soient menées de manière efficiente, selon les meilleures pratiques établies par les ingénieurs forestiers et autres experts du domaine, afin de limiter l'impact sur les tarifs d'électricité.
14. À cet égard, les résultats du balisage mené par la firme CN Utility Consulting (« CNUC ») et déposé en annexe au mémoire d'OC¹² montrent que le Distributeur se situe généralement dans la moyenne pour ce qui est des indicateurs de fiabilité de service et du coût moyen des activités de maîtrise de végétation¹³. Comparativement à son voisin Hydro One, un distributeur ontarien de taille comparable au Distributeur, le Distributeur réussit à faire mieux avec moins. Notamment, OC note une différence significative entre les cycles de retour : 9,5 années pour Hydro One¹⁴ contre 6 années pour Hydro-Québec¹⁵.
15. Le Distributeur souhaite faire encore mieux, mais pour y arriver il demande à la Régie une augmentation considérable de son budget, soit de 67,5 M \$ en 2017 à 84,4 M \$ et près de 100 M \$ pour les années subséquentes¹⁶.

¹² C-OC 0007.

¹³ C-OC-0006, p. 6-7.

¹⁴ C-OC-0007, p. 14.

¹⁵ B 0025, p. 27.

¹⁶ B-0025, p. 33.

16. OC soumet qu'une augmentation de cette ampleur doit s'accompagner d'une justification adéquate et d'un plan de match rigoureux menant à des résultats probants pour sa clientèle et qui seront reflétés dans des indicateurs.
17. En fonction de la preuve déposée au dossier, OC soumet respectueusement que la Régie devrait agir avec prudence avant d'octroyer la totalité des sommes demandées par Hydro-Québec. En effet, OC a relevé les lacunes suivantes dans l'argumentaire du Distributeur :
- Le Distributeur souhaite atteindre un cycle de retour de 4 années alors qu'il est actuellement de 6 années. OC soumet que la nécessité d'atteindre ce nouvel objectif n'a pas été démontré.
 - Un cycle de retour similaire au cycle de retour moyen des entreprises balisées par le CNUC, soit 5,3 années, a été atteint par le Distributeur avec un budget similaire à celui de 2017¹⁷.
 - Les résultats des indicateurs de fiabilité de service ne montrent pas qu'il y a urgence à augmenter substantiellement le budget du programme de maîtrise de végétation. OC tire la même conclusion des résultats du balisage du CNUC dans lequel le classement du Distributeur ne démontre pas un besoin particulier pour modifier substantiellement son programme¹⁸.
 - Bien qu'il soit important que le Distributeur soit à l'affut des impacts potentiels que les changements climatiques pourraient avoir sur son réseau, aucune donnée n'établit de lien clair entre les changements climatiques et le nombre de pannes.
18. Également, le Distributeur lui-même mentionne qu'une implantation « progressive » du plan d'action est nécessaire pour éviter une croissance trop prononcée sur le prix et les salaires¹⁹, ce qui vient justifier davantage la prudence suggérée par OC.
19. OC soumet à la Régie le compromis suivant :
- D'abord, OC recommande pour l'établissement des tarifs 2018-2019 d'octroyer au Distributeur la moitié de la hausse demandée, soit autour de 8,5 M \$.

¹⁷ C OC 0006, p. 8.

¹⁸ C OC 0006, p. 7-8.

¹⁹ B 0025, p. 33.

- Ensuite, OC recommande qu'une étude soit menée par l'entreprise CNUC afin de déterminer les cycles de retour optimaux du Distributeur, d'analyser les pratiques actuelles d'Hydro-Québec et de formuler des recommandations. OC soumet qu'une telle étude est requise avant l'octroi de montants plus importants des budgets du programme de maîtrise de la végétation.
20. Dans tous les cas, si la Régie accepte d'augmenter les budgets du programme de maîtrise de la végétation, OC recommande :
- Qu'un suivi serré du programme soit mené, notamment pour valider que les actions entreprises permettent l'atteinte des cibles fixées par le Distributeur.
 - L'utilisation d'indicateurs plus granulaires, dont des indicateurs qui varient selon la densité du réseau du Distributeur (urbain, rural, éloigné).
 - La séparation des budgets et des activités d'abattage liés à la problématique distincte de l'agrile du frêne.

Services professionnels et autres

21. Dans son mémoire²⁰, OC souligne que le Distributeur surestime les besoins en services professionnels depuis plusieurs dossiers tarifaires consécutifs.
22. Selon OC, la demande du Distributeur d'augmenter le budget de cette rubrique de 27 % par rapport au montant autorisé de 2017 n'est pas suffisamment justifiée.
23. Conséquemment, OC invite la Régie à limiter le budget de la rubrique *Services professionnels et autres* au niveau de l'année de base, soit 81,8 M \$, indexé au taux d'inflation.

III. LE PROGRAMME CHARGES INTERRUPTIBLES RESIDENTIELLES

24. Le Distributeur tente de mettre en place un programme de contrôle des charges à distance depuis le dossier R-3905-2014, sans succès. Les budgets qui sont alloués annuellement au programme de *Charges interruptibles résidentielles*, financés par l'ensemble de la clientèle, n'ont donc pas été dépensés.

²⁰ C OC-0006, p. 9-10.

25. Une des principales causes du retard dans le déploiement de ce programme est l'absence d'appui des organismes de santé publique étant donné les risques de prolifération de la légionelle dans les chauffe-eau. Pour cette raison, la Régie avait refusé lors du précédent dossier tarifaire d'octroyer les montants demandés par le Distributeur²¹.
26. Le Distributeur revient encore une fois à la charge avec le même programme et demande un budget de 24 M \$ pour l'année témoin 2018²². Le programme englobe le projet de *Charges interruptibles résidentielles – Chauffe-eau* ainsi que deux projets pilotes, soit *Charges de chauffage central interruptibles* et *Charges de chauffage à plinthes interruptibles*.
27. Comme elle l'indique dans son mémoire²³ et lors de la dernière cause tarifaire, OC estime que les montants demandés par le Distributeur pour le programme *Charges interruptibles résidentielles* devraient être refusés par la Régie.
28. D'abord, comme le souligne OC dans son mémoire, les informations déposées au dossier R-3986-2016 font état du refus de la Direction générale de la Santé Publique (« DGSP ») et de l'Institut national de santé publique du Québec (« INSPQ ») de donner leur aval au projet²⁴. La préoccupation des organismes de santé publique est suffisamment grande pour qu'Hydro-Sherbrooke mette fin à son programme d'interruption de chauffe-eau et ce après 20 ans d'exploitation.
29. Le Distributeur cherche des solutions avec les différents intervenants mais il n'existe aucune preuve au présent dossier qui pourrait indiquer que le problème sera résolu au cours de la prochaine année. Au contraire, les solutions évoquées par le Distributeur, comme de nouveaux modèles de chauffe-eau, prendront du temps avant d'être réalisées.
30. Ensuite, dans l'état d'avancement 2017 du plan d'approvisionnement du Distributeur, ce dernier explique que des difficultés informatiques imposent des délais dans le déploiement du projet pilote *Charges de chauffage central interruptibles*²⁵.

²¹ D 2017-022, p. 144.

²² B 0041, p. 11.

²³ C OC 0006, p. 14.

²⁴ C OC 0006, p. 13.

²⁵ C OC 0010, P. 14, I. 3 à 6.

31. Lors du panel 3, M. Zayad a confirmé que ce problème subsistait. Aucun échéancier n'est avancé par le Distributeur pour sa résolution²⁶.
32. Finalement, durant les audiences, M. Zayad n'a pas été en mesure d'expliquer adéquatement comment avait été estimé le budget de 24 M \$ demandé pour les *Charges interruptibles résidentielles*²⁷. Devant autant d'improvisation, OC ne peut recommander à la Régie d'octroyer ce budget.
33. OC réitère qu'elle appuie l'idée de développer ce type de programme pour la clientèle qu'elle représente puisqu'il s'adresse à la problématique importante de la consommation d'électricité à la pointe hivernale. OC suggère au Distributeur de préparer une demande plus détaillée pour la prochaine cause tarifaire.

IV. LE SUIVI DES MESURES VISANT A SOUTENIR LES MENAGES A FAIBLE REVENU

34. OC note que des progrès notables ont été accomplis depuis quelques années concernant le soutien offert aux ménages à faible revenu. L'année témoin 2018 sera également importante à ce niveau puisque plusieurs mesures qu'OC juge prometteuses seront mises en place.
35. D'abord, le Distributeur continue de reconnaître le rôle important et même essentiel que jouent les associations de consommateur dans l'accompagnement des ménages à faible revenu. Un total de 600 000\$ sera ainsi distribué entre les associations.
36. Également, le Distributeur s'est dit favorable à la mise en place de l'entente plus généreuse pour la clientèle à très faible revenu. Cette bonification permet de prendre en compte le taux d'effort du consommateur. Puisqu'elle vise une clientèle particulièrement vulnérable et que les coûts associés à sa mise en place sont faibles, OC recommande à la Régie de donner son aval à cette mesure.
37. Concernant la deuxième bonification aux ententes de paiement, soit l'effacement graduel de la dette, le Distributeur ne semble pas fixé²⁸. En tout état de cause, OC suggère de terminer le projet pilote en cours et de reporter la décision d'autoriser ce projet à la prochaine cause tarifaire²⁹.

²⁶ A 51, N.S. du 8 déc. 2017, p. 156, l. 8 à 22.

²⁷ A 51, N.S. du 8 déc. 2017, p. 148, l. 24 à p. 155, l. 2.

²⁸ B-51, p. 6, l. 8 à 12 ; A-25, planche 27; A-63, N.S. du 13 déc. 2017, p. 258, l. 18 à p. 259, l. 14.

²⁹ C OC 0006, p. 21 et A-63, N.S. du 13 déc. 2017, p. 259, l. 21 à p. 260, l. 3.

38. Finalement, le Distributeur déploiera au mois d'avril 2018 son centre d'accompagnement visant à harmoniser les services offerts aux ménages à faible revenu. Le centre aura les responsabilités suivantes :
- Validation d'admissibilité aux programmes;
 - Prise d'ententes personnalisées;
 - Identification des cas de consommation élevée;
 - Guichet unique pour AC et BEIÉ/TEQ.
39. Dans son mémoire, OC se dit heureuse de constater que les clients MFR pourront disposer d'un centre unique pour harmoniser l'offre de services.
40. OC aimerait toutefois souligner à la Régie une inquiétude exprimée par M. Jules Bélanger lors de son témoignage concernant les interventions en efficacité énergétique visant les MFR.
41. Ces interventions sont regroupées sous l'*Offre Ménages à faible revenu* et totalisent 7,5 M \$ pour 2018, soit 2,6 M \$ pour *Rénovations énergétiques MFR* et 4,9 M \$ pour le *Centre d'accompagnement pour les MFR*.
42. Pendant le panel 3, OC a tenté de mieux comprendre à quoi sont destinés les montants prévus pour le Centre d'accompagnement. Malheureusement, les témoins du Distributeur n'ont pas été en mesure de nous éclairer adéquatement sur les mesures complémentaires budgétées à 4,9 M \$³⁰.
43. Durant l'audience, OC a également tenté de faire préciser si ces mesures étaient sous le contrôle du Distributeur ou de l'organisme TEQ. En effet, OC s'inquiète d'un possible double comptage puisque TEQ gère actuellement le programme Éconologis qui est financé par la quote-part donnée par le Distributeur. OC souhaite éviter que la clientèle du Distributeur paie deux fois pour les mêmes mesures
44. Questionné sur le sujet, le Distributeur n'a pas été en mesure d'offrir une réponse convaincante³¹.
45. En conséquence, OC est d'avis que la prudence est de mise concernant le budget de 4,9 M \$ destiné aux programmes d'efficacité énergétique devant être administrés par le Centre d'accompagnement.

³⁰ A 51, N.S. du 8 déc. 2017, p. 138, l. 22 à p. 144, l. 1.

³¹ Id.

V. AUTRES RECOMMANDATIONS

46. OC réitère les recommandations additionnelles formulées dans son mémoire :

- OC recommande à la Régie d'autoriser la mise en place de la nouvelle entente visant les clients non MFR. Cette entente permet une plus grande flexibilité et vise à récupérer des sommes auprès de la clientèle résidentielle fortement endettée. OC encourage le Distributeur à faire preuve de flexibilité pour les cas qui lui seront référés par les associations de consommateurs. OC invite aussi le Distributeur à mettre plus d'emphasis sur le volet préventif (plutôt que curatif) d'une telle mesure et de ne pas attendre que ces ménages soient fortement endettés avant d'intervenir. De surcroît, OC est d'avis qu'une approche plus préventive aiderait à réduire les mauvaises créances du Distributeur.
- OC recommande à la Régie d'accepter les propositions du Distributeur relatives à la stratégie tarifaire du tarif D, à l'exception de la hausse uniforme proposée aux prix de l'énergie. OC recommande d'appliquer une hausse deux fois plus grande sur le prix de la deuxième tranche que de la première. Alternativement, OC recommande d'appliquer une hausse de 60 % en deuxième tranche et de 40 % en première tranche.
- OC recommande à la Régie d'accepter les propositions du Distributeur relatives à l'option de mesurage net en réseaux autonomes.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 19 décembre 2017


MUNICONSEIL AVOCATS INC.
Procureurs d'Option consommateurs

