

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), ayant son siège social au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cités et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4

District de Montréal

Demanderesse (ci-après désignée « Distributeur »

N° : R-4011-2017

- et -

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

555, boul. Roland-Therrien, bureau 100, Longueuil, province de Québec, J4H 3Y9

Intervenante (ci-après désignée « UPA »)

- et -

TOUS LES AUTRES INTERVENANTS AU DOSSIER

Mis en cause

**PLAN D'ARGUMENTATION
DE L'UPA – DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT
DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ DE L'ANNÉE TARIFAIRE 2018-2019**

1. L'UPA souhaite remercier la Régie de l'énergie (Régie) de lui avoir permis de présenter son point de vue ainsi que les enjeux des producteurs agricoles en lien avec la demande tarifaire.

STRATÉGIE RELATIVE AUX TARIFS DOMESTIQUES

Introduction de la facture minimale

2. L'an passé, le Distributeur a proposé l'introduction de la facture minimale en remplacement de la redevance. En raison des impacts sur les revenus du Distributeur et sur les autres composantes du tarif D et en attendant l'avis au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), la Régie a reporté sa décision quant à l'implantation d'une facture minimale. Dans son avis au MERN, la Régie a entendu différents points de



vue au sujet de la facture minimale, mais elle n'a pas offert de proposition spécifique quant à la mise en place de celle-ci.

3. L'UPA a fait le constat que l'introduction de la facture minimale toucherait de façon relativement plus importante la clientèle agricole que le reste de la clientèle domestique. Comme nous l'avons soutenu en preuve et lors de l'audience, ceci est paradoxal dans la mesure où le Distributeur indique viser par cette mesure une clientèle davantage susceptible de déménager. Évidemment, par la nature même de ses activités, la clientèle agricole est moins susceptible de déménager.
4. Ensuite, l'UPA a montré que les revenus générés par l'instauration de la facture minimale, telle que proposée par le Distributeur, étaient minimes par rapport à l'ensemble des revenus requis. Il est également possible de récupérer ces revenus à travers d'autres composantes du tarif domestique, sans que cela ait des impacts négatifs notables sur les différents segments de clientèle.
5. Néanmoins, dans l'éventualité où la Régie autoriserait le Distributeur à instaurer une facture minimale, l'UPA, contrairement au Distributeur, voit un avantage certain à établir la facture minimale en fonction d'une consommation annuelle plutôt que mensuelle. En effet, la proposition actuelle du Distributeur pénalise la consommation irrégulière plutôt qu'une faible consommation sur une base annuelle. En basant la facture minimale sur un seuil de consommation annuelle ou un montant de facturation annuelle, la Régie permettrait à la fois d'atteindre l'objectif du Distributeur, c'est-à-dire de recouvrer un certain niveau de ses coûts fixes et de maintenir une certaine équité entre les différents consommateurs.
6. L'UPA a noté l'argument soulevé par le Distributeur quant à la complexité de la mise en place de cette solution. L'UPA admet que cet exercice d'annualisation de la consommation et d'établir un seuil annuel exigerait certains aménagements, réflexions et simulations.
7. Il est intéressant de relire la transcription des notes sténographiques de Mme Louise Trépanier sur cette apparente complexité¹. Le texte des tarifs comporte déjà des balises permettant au Distributeur de tenir compte du niveau de consommation annuel au cours des 12 derniers mois pour évaluer l'assujettissement à un tarif (passage du G au M ou G-9, évaluation du passage du D au DP et inversement). Il faudrait d'abord que le Distributeur démontre une plus grande ouverture d'esprit en ce sens, pour la facture minimale.

¹ A-0060, Notes sténographiques du 11 décembre 2017, p. 17, lignes 8 à 17

8. L'idée que nous voulons traduire et que nous avons tenté d'exprimer lors de l'audience est que le Distributeur dispose déjà des informations requises pour la mise en place d'une facture minimale sur la base d'une consommation annuelle.
9. Cependant, le Distributeur n'est pas intéressé à l'envisager parce que cela ne fait pas partie de son scénario initial.² Le témoignage de Mme Louise Trépanier en contre-interrogatoire est révélateur à ce sujet : « *Ce n'est pas habituel de faire ça* »³.
10. L'UPA rejoint le constat fait par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) en audience que le Distributeur a tendance à rejeter la nouveauté. Ce n'est pas la première fois que l'UPA se bute au refus du Distributeur de procéder à certaines analyses qui permettraient d'évaluer la faisabilité de ses propositions.
11. L'UPA soumet qu'il est encore temps de procéder à une évaluation de la facture minimale basée sur une consommation annuelle. Cela exigerait nécessairement le report de l'adoption du principe de la facture minimale au tarif D, dans l'attente des résultats de cette analyse.
12. D'autre part, en ce qui concerne le regroupement des abonnements d'un client, nous convenons que cela peut être, là encore, inhabituel. Cependant, pour les clients à compteurs multiples, dont les clients agricoles, le fait de regrouper les abonnements par client – plus précisément par entité juridique – permettrait d'atténuer les impacts cumulatifs.
13. Ceci nous amène justement à vous parler du montant de la facture minimale applicable au triphasé pour lequel aucune justification probante de coût n'a été apportée, outre un ratio de 1 pour 3. Lors du précédent dossier tarifaire, tel que mentionné dans notre preuve, le Distributeur a admis :

*« Il n'y a pas d'adéquation à faire entre un coût précis et cette composante du tarif »*⁴.
14. Il est étonnant que le Distributeur ne soit pas en mesure d'offrir une justification plus rigoureuse des coûts liés à la facture minimale au triphasé.

² A-0066-Audi-NS-2017-12-18, p. 28, lignes 19-23. Pour reprendre les termes de Pierre Prévost (témoin de l'UMQ), « *c'est une organisation qui a tendance à réfléchir sur elle-même, rejeter la nouveauté, revenir à ses anciennes habitudes que ce soit au gré des réorganisations, que ce soit tout simplement l'effet du temps* »

³ A-0060, Notes sténographiques du 11 décembre 2017, p. 16, lignes 1 à 15

⁴ Dossier R-3980-2016, pièce HQD-16, doc. 1.2, p. 105, lignes 4 et 5

15. Pour ces motifs, l'UPA demande :

- de considérer la consommation du client sur une base annuelle plutôt que mensuelle afin de déterminer s'il est soumis à une éventuelle facture minimale;
- de comptabiliser et d'agrèger la consommation de l'ensemble des abonnements, pour un client donné, afin de déterminer s'il dépasse le seuil établi pour la facture minimale proportionnellement à son nombre de compteurs;
- d'abaisser substantiellement le montant de la facture minimale au triphasé, à la structure cible, en l'absence de justification de ce montant par le Distributeur.

Le tarif D

16. Sans surprise et en continuité avec nos demandes de l'an passé à ce sujet l'UPA salue la décision du Distributeur de hausser de façon uniforme les deux tranches d'énergie au tarif D.
17. Tel que mentionné dans notre preuve, cette hausse uniforme nous semble adéquate dans la mesure où le Distributeur a déjà admis qu'il existait une limite au signal de prix de la 2^e tranche, soit le prix de la première tranche du tarif G. Nous soumettons aussi qu'une hausse uniforme permettrait d'atténuer les effets cumulatifs liés à la structure tarifaire proposée par le Distributeur cette année (facture minimale).

Le tarif DP

18. L'an dernier, dans le dossier R-3980-2016, l'UPA a démontré à la Régie que les abonnements de moins de 100 000 kWh par année subiraient des impacts majeurs par la mise en place de la structure cible du tarif DP.
19. Le procureur de la Régie, Me Legault, avait également soulevé cet enjeu lors de son contre-interrogatoire du panel 4 le 8 décembre 2016 en ces termes : « *Il y a une question sérieuse qui nous apparaît être posée par l'UPA ici sur l'impact d'un segment de la clientèle, ce n'est pas négligeable et on ne semble pas avoir de réponse* ».
20. Nous considérons utile de se référer aux propos de la Régie portant sur les impacts de la mise en place de la structure cible du tarif DP dans sa décision de l'an dernier.

« [668] La Régie a questionné le Distributeur quant à l'impact important sur 631 clients agricoles de sa proposition de facturer la puissance dès le 1^{er} kW. La réponse du Distributeur ne quantifie toutefois pas ces impacts. (nos soulignés) »

[669] Lors de l'audience, l'UPA, avec l'engagement no 17, et la Régie, avec l'engagement no 21, ont tenté d'obtenir un portrait plus complet de l'impact sur les 631 clients agricoles consommant moins de 100 000 kWh/an334. La réponse fournie par le Distributeur, couvrant les 2 158 clients agricoles potentiels du tarif DP, ne permet pas d'avoir un portrait précis sur les 631 clients les plus impactés.

[670] Questionné par la Régie à savoir si la proposition de réduire le seuil de facturation de 50 à 1 kW est un choix forcément binaire, ou est-ce qu'une valeur intermédiaire pourrait être retenue, le Distributeur répond qu'il s'est inspiré du tarif M, dont la puissance est facturée dès le 1^{er} kW. Il ajoute :

« Effectivement, il y a toutes sortes de scénarios alternatifs qui pourraient être regardés. Donc, effectivement le seuil de la puissance pourrait être un élément qu'on pourrait analyser.

Par ailleurs, je vous rappelle que, dans notre proposition, ce qu'on voulait faire à court terme, c'était de ramener la prime d'été à la prime d'hiver, donc c'était déjà prévu, là, dans ce qu'on faisait depuis quelques années au tarif D. Donc, dans un premier temps, c'est ce qu'on voulait faire, donc en trois ans, donc on ne touche pas le seuil tout de suite. Ça fait que ça pourrait être une alternative qu'on analyse. Puis de toute façon, on va revenir après, année après année, avec une proposition. Donc, ce n'est pas nécessairement quelque chose de fermé ».

[671] Considérant l'impact important qu'un tel changement aurait sur la facture de certains clients, que l'Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires actuelles dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel sera rendu au printemps 2017 et que la réduction du seuil de facturation de la puissance ne débutera que dans quatre ans, la Régie juge qu'une certaine prudence est de mise. (nos soulignés)

[673] La Régie reporte sa décision quant au seuil de la facturation de la puissance, afin d'en approfondir l'impact, et demande au Distributeur de présenter, dans un prochain dossier, un portrait détaillé de la clientèle consommant moins de 100 000 kWh/an touchée par sa proposition, regroupée par strates de consommation, incluant le nombre de clients, leur profil de consommation et l'impact sur leur facture de ceux qui pourront demeurer au tarif D, ceux qui auront avantage à migrer aux tarifs généraux et ceux qui devront rester au tarif DP. » (nos soulignés)

21. Le 7 juin 2017, la Régie rendait sa décision dans le dossier R-3972-2016 portant sur l'Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel/Perspective 2030.

22. Dans son avis, la Régie était d'opinion :

« [81] Une alternative à la proposition des experts pourrait prendre la forme d'une réduction graduelle du seuil d'application de la prime de puissance. Par exemple, le seuil passerait de 50 à 40 kW, ou 30 kW, pour tous les tarifs D, DP, DM, DT et G, ce qui ne ciblerait que les plus grands consommateurs de ces catégories. Selon Hydro-Québec, le nombre d'abonnements facturés en puissance, tous tarifs et usages confondus, augmenterait de près de 11 500 si le seuil de facturation de la puissance passait de 50 à 40 kW, et de près de 92 000 s'il passait de 50 à 30 kW. »⁵

23. *« [84] L'abaissement du seuil d'application de la prime de puissance est une mesure envisageable qui permettrait un meilleur appariement des tarifs avec les coûts fixes et favoriserait une meilleure gestion de la puissance à la pointe. Une telle mesure demande toutefois de plus amples études et analyses. La Régie ne privilégie pas cette piste de solution à court terme. » (nos soulignés)⁶*

24. Cette année, le Distributeur a réitéré certains de ses principes dans sa preuve. L'extrait suivant de la preuve à ce sujet mérite d'être souligné :

« Suivant un principe fondamental de conception tarifaire, le regroupement d'un ensemble de clients présentant des caractéristiques de consommation semblables doit être préconisé. C'est ce qui a mené à l'introduction du tarif DP pour les clients domestiques dont la PMA est de 50 kW et plus⁷. »

25. L'UPA constate que le regroupement de clients seulement en fonction de leur PMA (soit ceux qui ont une PMA de plus de 50 kW) masque une hétérogénéité de la clientèle toute aussi importante. Le volume de la consommation en énergie (moins de 100 000 kWh vs plus de 100 000 kWh) est tout aussi important comme seuil de classification.

26. L'extrait suivant de la preuve du Distributeur est également pertinent⁸ :

⁵ Avis A-2017-01, p. 46

⁶ Avis A-2017-01, p. 47

⁷ Pièce B-0047, HQD-13, doc. 2, p. 23 lignes 11-14

⁸ Pièce B-0047, HQD-13, doc. 2 p. 23, lignes 21-27

« Un autre principe important de conception tarifaire est qu'un tarif devrait permettre aux clients d'être informés des coûts engagés pour répondre à leur demande. Dans la mesure où le tarif DP s'adresse à des clients de taille plus importante, davantage en mesure de gérer leur appel de puissance, il importe de les inciter à le faire avec un bon signal de prix. La facturation de la puissance favorise une meilleure gestion de la puissance et permet aux clients de rentabiliser des investissements en technologie de gestion de la charge, tout en assurant un meilleur appariement des tarifs avec les coûts fixes. »

27. L'UPA doute de l'efficacité de la structure tarifaire proposée par le Distributeur pour atteindre l'objectif de « gérer la puissance en tout temps ».
28. De la même façon que le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec l'a constaté, l'UPA est d'avis que la valeur du signal de prix que le Distributeur prétend aller chercher en maintenant la puissance à facturer minimale et l'instauration de la facturation de la puissance dès le 1^{er} kW fait défaut.
29. Il nous semble illusoire de penser qu'un client ayant une puissance maximale appelée en hiver de 100 kW par exemple, se sente interpellé le reste de l'année pour restreindre ou diminuer sa consommation de puissance alors qu'il sera de toute façon facturé à 65 % de sa PMA (ce qui devient sa PFM) le reste de l'année, et ce, peu importe s'il consomme moins que sa PMA.
30. Dans le présent dossier, l'UPA a démontré que les inquiétudes soulevées tant par cette dernière que la Régie l'an dernier au sujet de l'approbation du tarif DP à la structure cible, pour la clientèle de moins de 100 000 kWh, sont toujours fondées et se sont confirmées avec le résultat des analyses et simulations effectuées par le Distributeur (exemples d'abonnements impactés)⁹.
31. Il en ressort ce qui suit :
 - a. Il y a donc véritablement une asymétrie entre les gagnants et les perdants du tarif DP.
 - b. Les abonnements avantageux sont faiblement avantageux, tandis que les abonnements désavantageux le sont fortement. Les premiers ont des baisses de facture de l'ordre de 1 à 5 % au DP cible tandis que les seconds ont des hausses allant de 18 à 360 % au DP cible (clientèles agricoles et résidentielles confondues)¹⁰.

⁹ Pièce B-0047, HQD-13, doc. 2, p. 41, Tableau 13

¹⁰ Présentation de l'UPA en audience. Verbatim+

- c. Les mesures d'optimisation tarifaire proposées par le D généreront néanmoins des hausses de l'ordre de 15 à 115 % qui sont tout aussi inacceptables¹¹.
- d. Quant à la proposition de procéder à l'installation d'équipements divers (condensateurs, contrôleurs de charges) l'UPA considère que ces mesures sont, soit inapplicables pour les producteurs agricoles, en raison des contraintes de production, soit onéreuses à mettre en place et mériteraient d'être documentées en termes de faisabilité et de coûts.
32. Lors de l'audience, la procureure de la Régie et le banc ont soulevé la question du calibrage du tarif DP, en particulier en rapport avec la causalité des coûts¹². L'UPA s'est particulièrement questionnée sur la méthode utilisée pour concevoir ce tarif.
33. Dans l'échantillon de 22 clients partageant les caractéristiques d'appel de puissance de clients au tarif DP dont le Distributeur a fait état dans sa réponse à la question 17.3 de la DDR n° 6 de la Régie, il est paradoxal de constater qu'on retrouve un seul client dans les strates consommant moins de 100 000 kWh par an alors que cette clientèle représente 26 % de la clientèle au tarif DP. L'absence de client agricole dans cet échantillon alors qu'ils représentent 43 % des clients au tarif DP fait aussi sourciller.
34. M. Hani Zayat, contre-interrogé par le procureur de la Régie, a expliqué ce qui suit :
- « Peut-être pendant que mes collègues préparent leur réponse, je vais quand même revenir dans le fond sur les principes qui nous guident quand on met en place nos tarifs, puis ça, c'est vrai pour tous les tarifs. Je ne serai pas très long, mais je pense que ça serait important de rappeler dans le fond que ce qu'on vise c'est en premier de refléter dans la mesure du possible la structure de coûts du Distributeur. »¹³*
35. L'UPA ne doute pas que le tarif DP reflète la structure de coûts imaginée par le Distributeur à partir de son échantillon. Le problème vient du fait que ce tarif, le DP, s'applique à une population dont les caractéristiques de consommation sont différentes de celles de l'échantillon utilisé pour identifier les coûts.
36. À la fin de ce processus, constatant les impacts indus sur une portion de sa clientèle, on se serait attendu à ce que le Distributeur s'interroge sur la validité de son échantillon, des paramètres de coûts de son tarif et procède à un meilleur dosage des seuils et niveaux des différentes composantes (facturation dès le 1^{er} kW, appariement de la prime d'été avec celle d'hiver) plutôt que de maintenir la proposition de l'an passé à la structure cible du tarif DP.

¹¹ Preuve UPA, p. 14

¹² Audience du 11 décembre 2017, panel 3, Interrogatoire de M^c Hotte, p. 21, lignes 10 à p. 27, ligne 17

¹³ Audience du 12 décembre, p. 26-28

37. Le changement de contexte énergétique, abondamment cité par le Distributeur dans sa preuve, ainsi que les propositions de changements de structures tarifaires (tarification dès le 1^{er} kW) amènent plusieurs réflexions. Comme la Régie l'a évoqué lors de la DDR n° 6 avec sa question sur l'harmonisation des primes de puissance d'été et d'hiver¹⁴, le maintien des décisions prises dans le contexte de 2007-2008 est questionnable dans le contexte de 2018-2019.
38. Cet appariement, aujourd'hui avec la tarification dès le 1^{er} kW, n'a en effet pas du tout les mêmes impacts que lors de l'adoption de ce principe lors de la décision D-2008-024.
39. Avec justesse, le banc s'est questionné sur le mérite de procéder à la poursuite de l'harmonisation de la prime de puissance d'été avec celle d'hiver pour 2018-2019 avec le risque de déclencher un processus irréversible quant au reste de la structure cible du tarif DP¹⁵.
40. En prenant un peu de recul, force est de constater que le grand nombre de questionnements traduit les inquiétudes de la Régie et des intervenants par rapport au tarif DP.
41. À une question posée par le banc sur la possibilité d'évaluer des seuils de facturation de la puissance à 10, 20, 30, 40 kW, M. Zayat a admis cette année que le Distributeur pourrait proposer différentes tranches pour la facturation de la puissance au DP :
- « R. Si je peux me permettre de compléter juste pour en fait, compléter ma réponse d'hier. Quand j'ai fait référence à une implantation progressive, ce n'est pas tant en termes de temps, allonger le délai, mais de... que l'atteinte du tarif de puissance du cinquante kilowatts (50 KW) soit... qu'il y ait différentes tranches de tarifs avant le cinquante kilowatts (50 KW). C'était ça que je voulais dire par progression. »¹⁶*
42. L'UPA déplore que cet exercice n'ait pas été fait dans le cadre de consultations préalables avec les intervenants avant le dépôt du dossier tarifaire.
43. Compte tenu des enjeux soulevés par l'UPA et qui concernent sa clientèle, elle réitère son intérêt à participer à une séance de travail technique à ce sujet.
44. Compte tenu de l'ouverture des témoins du panel 3 à regarder le calibrage du tarif DP, l'UPA demande à la Régie de reporter votre décision quant au seuil de facturation de la puissance au DP cible à un prochain dossier tarifaire.

¹⁴ Pièce B-0127, HQD-15, doc. 1.6, p. 61

¹⁵ Audience du 12 décembre, p. 102, lignes 6 à 15

¹⁶ Audience du 12 décembre, p. 103, lignes 24 à p. 104, ligne 7

Admissibilité à l'option d'électricité additionnelle pour l'éclairage de photosynthèse (OEA) et suivi de la mesure

45. Un pas dans la bonne direction. L'UPA appuie la proposition du Distributeur d'abaisser le seuil de l'OEA de 400 à 300 kW
46. Conclusion : comme cela est suggéré par la Régie, les intervenants et le président-directeur général d'Hydro-Québec Distribution, la tenue d'ateliers techniques serait le gage de dossiers tarifaires mieux préparés et permettrait d'éviter les débats techniques devant la Régie. Cela permettrait donc de gagner du temps lors des audiences. Ceci devrait faire partie des bonnes habitudes du Distributeur.

PARTICIPATION UTILE AUX DÉLIBÉRATIONS

47. L'UPA demande à la Régie de déclarer que sa participation a été utile à ses délibérations et d'ordonner le paiement des dépenses et des frais que l'UPA a engagés pour sa participation au présent dossier.

Le tout respectueusement soumis.

LONGUEUIL, le 19 décembre 2017



BHLF, Avocats

M^e Marie-Andrée Hotte

PROCUREURS DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES