

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-4057-2018

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- et -

**ASSOCIATION COOPÉRATIVE
D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE
L'OUTAOUAIS**
109, rue Wright, Gatineau (Québec),
J8X 2G7

(ci-après « ACEFO »)

Partie intéressée

**DEMANDE DE STATUT D'INTERVENANT
DE L'ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE
L'OUTAOUAIS (ACEFO)**
(articles 5 et suivants du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*)

**AU SOUTIEN DE SA DEMANDE D'INTERVENTION, L'ACEFO SOUMET
RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :**

I. NATURE DE L'INTÉRÊT ET REPRÉSENTATIVITÉ DE L'ACEFO

1. Faisant suite à la décision procédurale D-2018-097 du 31 juillet 2018, l'ACEFO désire intervenir devant la Régie de l'énergie (ci-après « la Régie ») dans le cadre de la *Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2019-2020*.
2. L'ACEFO a été fondée en octobre 1966. Elle est une association coopérative dont la mission est de conseiller, d'informer et de représenter les consommateurs au sujet de leurs droits et intérêts. L'ACEFO regroupe les consommateurs afin de promouvoir leurs droits et offrir des services, notamment, dans le domaine du budget, de l'endettement, de l'énergie et de la consommation.

3. Plus particulièrement, l'ACEFO offre un service de consultation budgétaire et accompagne régulièrement des consommateurs lors de négociations d'ententes de paiement et de renégociations de dettes avec les distributeurs d'énergie de gaz naturel ou d'électricité.
4. La région de l'Outaouais compte près de 400 000 résidents¹, soit environ 5 % de la population du Québec.
5. L'ACEFO s'intéresse de près aux questions énergétiques et, pendant de nombreuses années, elle a offert des programmes d'efficacité énergétique pour les consommateurs à faible revenu d'électricité et de gaz naturel de la région de l'Outaouais.
6. L'ACEFO est une intervenante régulière et active auprès de la Régie dans le cadre d'audiences concernant plusieurs dossiers des secteurs du gaz naturel et de l'électricité.
7. L'ACEFO est notamment intervenue dans les dossiers R-3671-2008, R-3706-2009, R-3708-2009, R-3709-2009, R-3724-2010, R-3738-2010, R-3740-2010, R-3748-2010, R-3758-2011, R-3776-2011, R-3777-2011, R-3778-2011, R-3793-2012, R-3814-2012, R-3817-2012, R-3823-2012, R-3848-2013, R-3854-2013, R-3875-2014, R-3888-2014, R-3903-2014, R-3905-2014 et R-3969-2016, R-3990-2016, R-4003-2017, R-4011-2017, R-4032-2018, R-4041-2018 et R-4043-2018.

II. MOTIFS DE L'INTERVENTION DE L'ACEFO

8. À titre d'organisme voué à la défense des intérêts des consommateurs résidentiels ayant un souci particulier pour les ménages à faible ou moyen revenu, l'ACEFO possède un intérêt manifeste dans le présent dossier. Il s'agit de la première demande tarifaire annuelle d'Hydro-Québec selon le mécanisme de réglementation incitative (MRI).
9. Bien que la hausse tarifaire demandée résulte principalement de l'augmentation des coûts reliés aux achats d'électricité et du service de transport de charge locale, la demande comporte plusieurs enjeux qui concernent directement les intérêts des clients résidentiels, notamment :
 - Il s'agit de la dernière étape de la réforme de la structure des tarifs domestiques (résidentiel et agricole);
 - Hydro-Québec propose l'introduction de deux options de tarification dynamique destinées au secteur résidentiel;
 - Hydro-Québec prévoit une augmentation des ventes plus importante que celle des dernières années aux tarifs D, DM et LG, les revenus additionnels y étant associés

¹ 368 181 en 2011 selon l'ISQ : www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_07/region

venant atténuer une augmentation des revenus requis qui aurait autrement été beaucoup plus substantielle;

- Hydro-Québec propose l'adoption de nouveaux indicateurs de performance et l'abandon de certains indicateurs existants;
 - Dans le contexte de l'implantation du MRI, Hydro-Québec soumet différentes propositions concernant la pondération des indicateurs de qualité de service (nouveaux et maintenus), la mesure de la performance, les modalités de liaison du degré d'atteinte des cibles de qualité de service avec le MTÉR, de même qu'une clause et des modalités de sortie du MRI.
 - Enfin Hydro-Québec propose quelques modifications aux principes réglementaires et conventions comptables, dont certaines en lien avec l'implantation du MRI.
10. L'ACEFO compte intervenir sur la plupart de ces enjeux selon les orientations décrites dans la section suivante.

III. ENJEUX D'INTERVENTION ET CONCLUSIONS RECHERCHÉES

11. Réforme de la structure des tarifs domestiques

L'ACEFO ne s'oppose pas au traitement proposé par le Distributeur pour les tarifs D et DM, à savoir le maintien du gel de la redevance, la hausse du seuil de la première tranche de 36 à 40 kWh/jour et la hausse uniforme des prix des deux tranches d'énergie.

L'ACEFO soumet cependant que la réforme des tarifs domestiques amorcée en 2016 soulève au moins deux enjeux significatifs qui n'ont pas été évalués de façon approfondie et qu'elle considère utile et nécessaire d'examiner :

1) La grande variabilité des impacts tarifaires selon le niveau (volume annuel) et le profil de consommation des clients résidentiels

Sur cet aspect, l'ACEFO prévoit soumettre une analyse démontrant que les impacts tarifaires des hausses du prix des deux tranches d'énergie combinées avec la modification progressive du seuil séparant les 1^{ère} et deuxième tranches sont très différenciés selon le niveau de consommation et le profil saisonnier des clients. Les analyses préliminaires effectuées par l'ACEFO démontrent que les clients à profil de consommation plat consommant entre 30 à 40 kWh / jour, y compris pour des usages non essentiels en période estivale, sont les plus favorisés par cette réforme. À l'opposé, les clients consommant peu en période estivale, mais ayant un profil chauffage fortement corrélé à la pointe hivernale, notamment les ménages occupant de vieilles habitations à plus forte intensité énergétique, sont les plus désavantagés par cette réforme.

L'ACEFO ne partage donc pas la conclusion du Distributeur à l'effet que la réforme implantée au cours des trois dernières années favoriserait particulièrement les ménages à faible revenu. À tout le moins, une telle affirmation doit être nuancée puisqu'elle ne s'avère, selon l'ACEFO, que dans un nombre limité de cas.

2) *L'ACEFO soumet également qu'il y aurait lieu de vérifier si l'augmentation réelle des revenus unitaires générés par les tarifs D et DM (revenus réels après neutralisation des variations de volumes) correspond, avec un degré de précision acceptable, aux augmentations tarifaires approuvées par la Régie pendant les années de déploiement de cette réforme.*

En effet, si le poids relatif des différentes catégories de clients résidentiels (volumes annuels, profils saisonniers) avait été mal évalué initialement, ou si la composition de la cohorte des clients résidentiels avait évolué significativement pendant l'implantation de la réforme, l'effet combiné des hausses appliquées aux deux paliers de tarification et des hausses successives du seuil séparant la 1^{ère} et la deuxième tranche des tarifs D et DM pourrait avoir résulté en des hausses de revenu unitaire moyen qui ne correspondent pas aux augmentations tarifaires approuvées. Le cas échéant, l'écart entre les revenus unitaires réels générés par les tarifs D et DM et les hausses tarifaires approuvées serait récurrent.

L'ACEFO soumet qu'il y a lieu d'examiner cette possibilité afin de s'assurer qu'il n'y a pas d'écarts significatifs de cette nature au terme de la réforme.

En fonction des conclusions qu'elle tirera de l'examen de ces deux aspects de la réforme des tarifs résidentiels, l'ACEFO soumettra des recommandations concernant les pistes additionnelles de réforme de la structure des tarifs résidentiels qui pourrait être envisagée pour en neutraliser les biais et assurer le maintien de l'équité tarifaire.

12. Options de tarification dynamique destinée au secteur résidentiel

Le Distributeur propose l'introduction de deux options de tarification destinées au secteur résidentiel, à savoir un crédit de pointe critique (CPC) et un tarif de pointe critique (TPC).

Bien qu'elle considère que le ménage à faible ou modeste revenus, ayant des horaires de travail fixes et de jeunes enfants, a peu de possibilités de tirer avantage d'une participation à de telles options tarifaires, l'ACEFO est favorable à l'introduction d'options de tarification dynamique destinées au secteur résidentiel.

L'ACEFO désire cependant vérifier la validité de différents aspects des options que le Distributeur propose d'introduire.

L'ACEFO s'interroge sur les critères justifiant l'utilisation du coût évité en puissance de long terme pour établir la structure de prix des options tarifaires offertes. De même, l'ACEFO constate, à ce stade du dossier, que seule une affirmation d'un « effet incitatif suffisant » est offerte pour justifier le prix (ou le crédit offert) de 50 ¢/kWh en période critique.

L'ACEFO voudra notamment vérifier pourquoi le Distributeur juge qu'un crédit de 50 \$/KW hiver est suffisamment incitatif dans le cas des clients résidentiels alors qu'il prévoit offrir 70 \$/KW hiver dans le cadre du programme GDP Affaires à titre d'exemple.

L'ACEFO voudra également vérifier la validité des valeurs de références que le Distributeur propose d'utiliser pour établir la réduction de consommation faisant l'objet d'un crédit dans le cas de l'option CPC (soit la différence entre ce que le client aurait consommé en absence d'événement et ce qu'il a effectivement consommé pendant un événement de pointe critique).

13. Prévision de la demande

L'ACEFO constate que la majeure partie de l'augmentation des ventes prévues en 2019 par rapport aux ventes normalisées de 2018 provient des variations des ventes liées aux contrats spéciaux (3,9 TWh sur un total de 5,3 TWh; voir B-0012, page 23, Tableau A-2).

La croissance des ventes prévue en 2018-2019 est plus élevée que celle constatée en 2017-2018 pour les tarifs D, DM et LG, mais plus modérée que l'année précédente aux tarifs M et L. Ne serait-ce du transfert des ventes de Silicium Québec des contrats spéciaux (entente arrivée à échéance) au tarif régulier, la croissance des ventes au tarif L en 2019 aurait été nulle, ou légèrement négative, par rapport à celles de l'année précédente.

L'ACEFO prévoit notamment vérifier si, dans sa prévision de la demande, le Distributeur a tenu compte de l'octroi éventuel d'un bloc de 500 MW pour usage cryptographique (R-4045-2018) et de l'énergie associée et dans quelle mesure, le cas échéant. Selon toute vraisemblance, cette consommation additionnelle, encore hypothétique, n'est pas considérée dans la prévision de la demande déposée au dossier.

D'autre part, l'ACEFO constate que les revenus associés à la croissance des ventes des tarifs D, DM et LG contribuent à réduire significativement (- 245 M\$) la pression à la hausse exercée sur les revenus requis par l'augmentation des coûts des achats d'électricité et du service de transport de charge locale, mais que, compte tenu des dispositions réglementaires et législatives applicables (dont le décret sur l'énergie patrimoniale), ces tarifs sont visés par des augmentations quatre fois plus élevées que celle applicable au tarif L.

14. Indicateurs de performance

Le Distributeur propose l'introduction de trois nouveaux indicateurs de performance et le retrait de deux des indicateurs existants (B-0008, pages 6 à 8).

L'ACEFO est favorable à l'introduction des Indicateurs *Durée moyenne des interruptions par client* et *Nombre de pannes basse tension*. Dans le cas de l'Indicateur *Durée moyenne des interruptions par client*, l'ACEFO voudra cependant s'assurer que la moyenne de référence utilisée pour évaluer l'évolution de l'Indicateur ne couvre que des années historiques pendant lesquelles le Distributeur disposait de capacité technique équivalente en matière de rétablissement du service.

L'ACEFO s'interroge sur la pertinence d'introduire un nouvel Indicateur basé sur le taux de respect du premier délai de mise en service annoncé (dans le cas des prolongements de réseau) si le Distributeur propose de retirer l'Indicateur relatif au délai moyen de prolongement de réseau (aérien et souterrain).

L'ACEFO désire obtenir des explications additionnelles sur l'approche proposée par le Distributeur et réserve, pour l'instant, sa position quant à cette demande.

15. Modifications à certains principes réglementaires et conventions comptables

Parmi les différentes modifications proposées par le Distributeur (pièce B-0010, HQD-3 doc 2), l'ACEFO prévoit questionner la proposition visant à créer un Facteur Z générique qui comptabiliserait tout impact lié à un événement imprévisible et d'y adjoindre un compte de neutralisation (qui agirait comme un CER) lorsque l'impact d'une année donnée n'a pu être intégré dans l'établissement des revenus requis.

(nous soulignons)

L'ACEFO considère qu'il y a deux enjeux reliés à cette proposition et qu'ils doivent être examinés distinctement :

- les critères de qualification à titre d'événement « imprévisible »;
- les modalités de traitement d'un impact associé à un tel événement, que ce soit par un compte de neutralisation ou autrement, lorsqu'il n'a pu être constaté en temps opportun pour être intégré aux revenus requis d'une année donnée.

L'ACEFO n'a pas d'objection à ce qu'un compte de neutralisation (ou un CER) soit créé pour traiter adéquatement des montants associés à des « événements imprévisibles ».

Cependant, l'ACEFO est d'avis qu'un simple retard - par rapport au calendrier réglementaire - à constater l'impact d'un événement ne saurait constituer en soi un critère pour le qualifier d'événement imprévisible. Le seul fait que des modalités particulières (comme un CER) soient requises pour le traitement des coûts associés à certaines activités ne devrait pas, selon l'ACEFO, avoir pour effet de qualifier cette activité à titre d'événement imprévisible et/ou de la traiter comme un Facteur Z dans le cadre du MRI.

Ainsi, à moins que le Distributeur ne fournisse notamment une démonstration plus concluante de la justification de sa proposition relative au traitement des coûts associés au remplacement des systèmes de conduite du réseau (R-4047-2018), l'ACEFO considère que le traitement des coûts des projets de plus de 15 M\$ dont les impacts n'ont pu être intégrés aux revenus requis d'une année donnée en temps opportun ne constitue pas un motif valable pour traiter tous ces cas à titre d'exogènes (Facteur Z).

16. Propositions liées à l'implantation du MRI

De façon générale, l'ACEFO est en accord avec le principe voulant que la conservation de la part attribuée au Distributeur selon les dispositions d'un MTÉR soit liée au maintien d'un niveau de performance déterminé en matière de qualité de service.

Ce niveau de performance doit être mesuré de façon appropriée, c'est-à-dire en fonction d'un taux atteinte de cible de performance adéquatement déterminées. Le niveau des cibles doit donc être établi en tenant compte d'un niveau de performance historique représentatif (c'est-à-dire excluant des variations liées à des événements exceptionnels non récurrents) et les taux de réalisation visés doivent être suffisamment contraignants pour assurer le maintien ou l'amélioration de la qualité de service.

L'intervention de l'ACEFO sur ce sujet visera donc à s'assurer que la proposition du Distributeur respecte ces critères et que la pondération des Indicateurs retenus reflète leur importance relative.

D'autre part, l'ACEFO reconnaît également qu'un MRI doit comporter une clause de sortie telle que l'a reconnu la Régie dans sa décision D-2017-043. L'ACEFO a par ailleurs des réserves sur deux des aspects de la proposition soumise par HQD.

L'ACEFO considère le facteur de déclenchement proposé (écart de 150 points de base) comme étant raisonnable.

Cependant, l'ACEFO ne considère pas qu'un constat de déraillement justifie nécessairement la « fin » de l'application d'un MRI dans tous les cas. Dans certaines circonstances, une suspension de son application peut s'avérer suffisante pour apporter des ajustements appropriés à certaines de ses modalités et le remettre en vigueur au terme de sa révision.

Par ailleurs, l'ACEFO est d'avis que la détermination des modalités d'un retour à une réglementation en coût de service, le cas échéant, ne devrait pas être laissée à l'initiative de l'entreprise réglementée, mais doit plutôt relever de la discrétion du régulateur qui verra à les établir en fonction des exigences d'encadrement réglementaire dictées par les circonstances.

17. Coûts de Distribution et Service à la clientèle

Parmi les éléments qui ne sont pas couverts par la formule d'indexation, l'ACEFO relève quatre postes budgétaires pour lesquels elle requerra des explications additionnelles et/ou soumettra des conclusions et recommandations. À ce stade du dossier, il ne s'agit que de mentionner :

- la variation (à la hausse) de 23,8 M\$ des charges d'exploitation de l'année témoin liée à l'intégration des coûts du Programme GDP Affaires actuellement sous examen (R-4041-2018);
- l'absence de prise en compte du montant de la quote-part annuelle payable à TEQ établi provisoirement à 58,8 M\$ par la décision D-2018-095 du 25 juillet 2018 (R-4043-2018);
- le montant élevé (63,1 M\$) des contributions à des projets de raccordement prévu par le Distributeur pour l'année témoin;
- la variation à la hausse, dans de fortes proportions, des charges (24,4 M\$) liées à la rubrique *Stocks, achats, locations et autres*.

IV. BUDGET DE PARTICIPATION, PRÉSENTATION DE LA PREUVE ET COMMUNICATION AVEC L'INTERVENANTE

18. Tel que demandé au paragraphe 16 de la décision D-2018-097, l'ACEFO joint un budget de participation à la présente demande d'intervention.
19. L'ACEFO entend participer activement à toutes les étapes du présent dossier, notamment en présentant une preuve écrite. L'ACEFO prévoit également participer aux deux séances de travail prévues les 26 et 27 septembre 2018.
20. Dans le cadre de son intervention, l'ACEFO tiendra compte des décisions rendues par la Régie de même que des enjeux qu'elle identifiera et des instructions qu'elle donnera.
21. Ayant été informée de l'intention de l'ACEFQ à l'effet de présenter une preuve relative à l'utilisation des coûts évités dans la prise de décision (B-0015, HQD-4 doc 3) et afin d'éviter une duplication inutile des représentations, l'ACEFO ne traitera pas de cet enjeu de façon détaillée, mais réserve la possibilité soit d'appuyer en tout ou en partie les conclusions de l'ACEFQ sur cet enjeu, soit de soumettre des recommandations distinctes.
22. L'ACEFO a retenu les services de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste sénior, pour la soutenir et la conseiller dans son intervention.
23. Conformément à l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, l'ACEFO demande à la Régie que lui soit remboursé l'ensemble des frais qu'elle devra encourir pour sa participation à titre d'intervenante dans le cadre du présent dossier.
24. L'ACEFO demande que toute communication avec elle en relation avec le présent dossier soit acheminée au procureur soussigné, Me Steve Cadrin et Me Caroline Charron, ainsi qu'à son analyste, M. Jean-François Blain, aux coordonnées suivantes :

- **Me Steve Cadrin**
DUFRESNE HÉBERT COMEAU INC.
1200, boul. Chomedey, bureau 400
Laval (Québec) H7V 3Z3
Téléphone : (514) 392-5725
Télécopieur : (450) 682-5014
Courriel : scadrin@dhcavocats.ca

- **Me Caroline Charron**
DUFRESNE HÉBERT COMEAU INC.
1200, boul. Chomedey, bureau 400
Laval (Québec) H7V 3Z3
Téléphone : (514) 392-5701
Télécopieur : (450) 682-5014
Courriel : ccharron@dhcavocats.ca

- **M. Jean-François Blain**
2267, boul. Perrot
Notre-Dame de l'Île Perrot, Qc
J7V 8P4
Téléphone : (514) 453-5887
Courriel : j.f.b@sympatico.ca

25. La présente demande d'intervention est bien fondée en faits et en droit.

V. CONCLUSION

POUR CES MOTIFS, L'ACEFO DEMANDE À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE:

- **D'ACCUEILLIR** la présente demande d'intervention;
- **D'AUTORISER** l'ACEFO à intervenir dans le cadre du présent dossier et de présenter une preuve écrite ou testimoniale et une argumentation selon les modalités à être établies par la Régie;
- **D'AUTORISER** l'ACEFO à compléter et/ou à amender la présente demande d'intervention au besoin;
- **D'ORDONNER** le remboursement de l'ensemble des frais qu'elle devra encourir pour sa participation à titre d'intervenante dans le cadre du présent dossier.

Laval, ce 13 août 2018

Dufresne Hébert Comeau

DUFRESNE HÉBERT COMEAU
Procureurs de la partie intéressée ACEFO