

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3708-2008

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

HYDRO-QUÉBEC Distribution  
( « Distributeur »)

Demanderesse

-Et-

REGROUPEMENT NATIONAL DES  
CONSEILS RÉGIONAUX DE  
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC  
(« RNCREQ »)

Intervenant

---

---

**Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année  
tarifaire 2010-2011 d'Hydro-Québec Distribution**

---

## PLAN DE PLAIDOIRIE

### **1. Introduction**

Dans le présent dossier tarifaire, le RNCREQ a présenté une preuve, constituée d'un mémoire et d'un rapport rédigé par le témoin expert qu'il a mandaté, M. Philip Raphals. Il a analysé la notion des coûts évités et la méthodologie de la détermination de ceux-ci. Le RNCREQ a également fait entendre trois témoins dans le cadre de sa présentation : MM. Paul Paquin et Richard Massicotte, analystes, et M. Philip Raphals, témoin-expert.

La preuve du RNCREQ s'inscrit, encore cette année, dans une perspective d'atteinte et de respect des principes du développement durable, tels qu'énoncés dans la *Loi sur le développement durable*. Celle-ci vise également à promouvoir et optimiser l'efficacité énergétique et se fonde sur les recommandations du gouvernement du Québec, telles que libellées dans sa Stratégie énergétique.

La pertinence de cette approche du RNCREQ, à analyser tous les aspects d'un dossier dans une perspective du développement durable, lui a d'ailleurs été reconnu par la Régie qui a apprécié la pertinence et l'utilité de ses interventions successives.

Le RNCREQ souligne dès à présent qu'il fait sienne la preuve de son témoin-expert et qu'il endosse entièrement les recommandations exprimées par celui-ci dans la preuve déposée au présent dossier. Il recommande par ailleurs à la Régie de faire droit à ses conclusions.

Le RNCREQ réitère également les recommandations qu'il faisait dans sa preuve écrite.

## **2. Allègement réglementaire**

### **2.1. Demandes de renseignements**

Il y a certains aspects du déroulement des audiences qui créent des inefficacités importantes, et qui peuvent être résolues facilement.

**Pour le RNCREQ, l'acquisition d'information et la bonne compréhension de la preuve du demandeur sont fondamentales pour une intervention active, ciblée et pertinente.**

À la lumière de l'examen sommaire « des pratiques concernant les demandes de renseignements (DDR) devant les régulateurs des États américains » commandé à M. Raphals par le RNCREQ, ce dernier considère que l'implantation d'un processus de demande de renseignement en « continu » favoriserait l'échange d'information crucial dès le tout début d'un dossier.

Toute réforme qui augmente l'efficacité du processus réglementaire contribue inévitablement à son allègement. Les inefficacités structurelles ont pour double effet d'augmenter le temps requis par les différents professionnels, ce qui augmente la facture, et de diminuer la qualité et l'utilité de leur travail.

Le RNCREQ est également d'avis que cette façon de procéder aurait pour conséquence incidente de réduire l'ampleur des contre-interrogatoires en audience. Le RNCREQ réfère la Régie aux considérations contenues dans sa preuve à cet effet.

Au-delà de ce gain, il y aurait d'autres bénéfices de taille, surtout une augmentation de la qualité et donc de l'utilité de la preuve des intervenants, et ce pour plusieurs raisons. 1 : cela éviterait la situation où, comme dans ce dossier,

des informations essentielles sont produites au courant, voire juste avant la fin, d'une audience. 2<sup>e</sup>, cela permettrait aux intervenants et à leurs experts d'amorcer la préparation de leur preuve plus tôt, au lieu de devoir attendre aux deux dernières semaines pour avoir les réponses nécessaires à leur preuve.

En ayant plus de temps, la qualité et l'utilité de leur preuve devrait s'améliorer, sans affecter le calendrier de l'audience.

**Pour toutes ces raisons, le RNCREQ recommande à la Régie de mettre en place un processus qui permet de déposer en tout moment, suite à la reconnaissance des intervenants au dossier et avant la preuve des intervenants, des demandes de renseignements, accordant un délai de réponse de deux semaines sur chaque demande dès la prochaine cause tarifaire.**

Par ailleurs, il arrive souvent que le Distributeur réponde à une DDR en faisant référence à une autre réponse. Lorsqu'une telle référence est faite à un autre document, soit dans le même dossier ou dans un autre, cela faciliterait grandement le travail de tout le monde s'il **citait** plutôt cette autre réponse directement.

**Le RCNREQ recommande également que la Régie requière du Distributeur, lorsque celui-ci répond aux DDR et qu'il fait référence à un autre document, soit dans le même dossier ou dans un autre, qu'il fasse une réponse directe en reproduisant le texte de la référence.**

**Par ailleurs, le RNCREQ soumet que ces modifications de l'administration de la preuve devraient être généralisées à l'ensemble des dossiers que la Régie entend.**

## ***2.2. Classification de la preuve du Distributeur***

Le RNCREQ croit que le traitement du dossier serait allégé et facilité si le Distributeur produisait, pour chaque élément principal de sa preuve, une compilation des réponses s'y rapportant. Ainsi, en chaque moment, l'ensemble des réponses fournies sur un sujet donné se trouverait dans un seul document.

**Le RNCREQ recommande à la Régie de demander au Distributeur de produire, pour chaque élément principal de sa preuve, une compilation des réponses s'y rapportant.**

### 3. Indicateurs d'efficience et de performance

Le RNCREQ constate que si le développement durable fait partie de la culture de l'entreprise, tel que le stipule le rapport annuel sur le développement durable d'Hydro-Québec, la preuve du Distributeur dans le présent dossier ne démontre pas l'intégration des principes qui sous-tendent le développement durable dans les indicateurs utilisés par Hydro-Québec Distribution pour décrire sa performance devant la Régie de l'énergie

Pour le RNCREQ, le concept de développement doit donc teinter l'ensemble des décisions reliées à la gestion de l'entreprise.

Le *Plan d'action de développement durable 2009-2013* d'Hydro-Québec comporte une dizaine d'actions ainsi que des indicateurs de mesures qui sont définis. De l'avis du RNCREQ, huit peuvent s'appliquer au Distributeur, avec les indicateurs qui y sont associés et qui sont détaillés à la preuve écrite du RNCREQ :

- 1 *Intensifier les actions en efficacité énergétique.*  
*Indicateur : Économies d'énergie réalisée annuellement (TWH)*
- 2 *Poursuivre l'aide aux clients à faible revenu.*  
*Indicateur : Nombre d'ententes pour clients à faible revenu*
- 3 *Réduire les émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements.*  
*Indicateur : Émissions atmosphérique du parc de véhicules (tonnes)*
- 4 *Privilégier la réduction à la source, le réemploi et le recyclage.*  
*Indicateur : Nombre de programmes de réduction à la source ou de mise en valeur instaurés ou optimisés.*
- 5 *Mettre en œuvre des spécifications pour des achats éco responsables.*  
*Indicateur : Nombre de guides d'achats de produits intégrant des spécifications éco responsables*
- 6 *Informer et sensibiliser les employés sur le concept de développement durable et la démarche de l'entreprise, de même que les rendre aptes à prendre en compte les principes du développement durable dans leurs activités courantes.*  
*Indicateurs :*
  - *Proportion annuelle des employés sensibilisés.*
  - *Proportion annuelle des employés ayant une connaissance suffisante du développement durable.*
- 7- *Améliorer les méthodes d'intervention pour la maîtrise de la végétation en distribution afin de mieux protéger la biodiversité.*  
*Indicateur : Proportion de travaux de maîtrise de la végétation intégrant des mesures de renforcement de la biodiversité, sur une base annuelle.*
- 8- *Organiser des événements éco responsables et favoriser la gestion responsable des événements soutenus par Hydro-Québec.*  
*Indicateur : Nombre moyen de gestes contributifs réalisés parmi ceux qui auront été retenus pour une gestion éco responsable d'événements.*

**Nous recommandons à la Régie de demander au Distributeur d'inclure le développement durable dans ses indicateurs pour le prochain dossier tarifaire au même titre que les indicateurs d'Efficienc e et de la Qualité de Service.**

## **4. Déficit des réseaux autonomes**

### **4.1. Problématique des réseaux autonomes**

Pour le RNCREQ, il apparaît clairement que le déficit du Distributeur s'explique principalement par le déficit des réseaux autonomes. Il constate qu'il y a un déficit important récurrent pour ces réseaux. Étant donné le mode de production pour la plupart de ces réseaux et la tarification qui y est appliqué, le déficit est structurel.

Cela étant, le RNCREQ estime essentiel, dans une perspective de développement durable, qu'une analyse rigoureuse, afin de s'assurer que les ressources sont utilisées de façon efficace autant sur l'aspect technique que sur l'aspect des coûts, soit faite. En effet, toute amélioration d'efficacité qui résulte en une réduction des coûts se répercute automatiquement sur une réduction des revenus requis.

Malgré que chaque réseau autonome soit spécifique, plusieurs présentent des similitudes pour lesquels il s'avère utile de faire une analyse comparative.

Le RNCREQ estime qu'une analyse globale des coûts n'est pas suffisante et qu'il faut pousser l'analyse des cas où des écarts importants sont constatés pour les mêmes composantes de coûts.

**Seule une analyse rigoureuse de ces écarts peut permettre de déceler des inefficacités et de les régler.**

Le RNCREQ avait demandé des informations pour les années 2008, 2009 et 2010 afin de voir l'évolution des coûts et de voir s'il y a une certaine constance dans ces coûts. Le Distributeur n'a fourni les informations que pour l'année 2008, ce qui ne permet pas de constater cette évolution.

Ainsi, l'analyse n'a porté que sur les données de 2008 se rapportant à chacun des réseaux autonomes. Elle a cependant permis de constater qu'il y a des différences importantes pour les mêmes composantes de coûts et d'identifier des situations où des explications sont nécessaires.

#### **4.2. Constats partiels**

Le RNCREQ rappelle que les informations s'y rapportant ont été traitées et fournies sous pli confidentiel, conformément à l'ordonnance rendu sur le banc par la formation. Le RNCREQ fera part de ses conclusions, sans faire références aux informations confidentielle, mais invite la Régie à référer à ces dernières pour mettre en contexte ses propos.

Les informations obtenues suite à la DDR déposé sous pli confidentiel, notamment à la réponse 5.1 permettent au RNCREQ de conclure qu'une correction devrait être apportée au coût de combustible prévu pour l'année 2010 pour l'alimentation des réseaux autonomes.

**Le RNCREQ demande donc à la Régie de réduire en conséquence les revenus requis des réseaux autonomes. Il s'agit d'une diminution substantielle de quelques millions comme cela est indiqué à la réponse 5.1 du Distributeur aux DDR confidentielles déposées par le RNCREQ.**

De plus, selon les informations fournies à la réponse 1.5 de la même DDR, concernant le coût attribuable au programme d'utilisation efficace de l'énergie et, des informations provenant de la pièce, HQD-2, doc. 2 (R-3647-2007) concernant la production de la centrales Cap-aux-Meules aux Îles-de-la-Madeleine avec et sans le PGEÉ, il apparaît que le coût unitaire de cette mesure est plus élevé que le coût évité évalué pour ce réseau, tel qu'il appert de la pièce HQD-2, doc. 5, page 12. Il y aurait donc lieu d'examiner les paramètres de cette mesure et d'apporter les correctifs en conséquence.

Enfin, il reste quelques cas où des conciliations seraient également nécessaires, mais qui ont dû rester en suspens comme cela a été signalé lors de la présentation du mémoire par M. Paquin.

Selon le RNCREQ, il est nécessaire de continuer l'analyse des composantes de coûts de chacun des réseaux autonomes en vue de mieux comprendre et cerner les particularités de chaque réseau et d'apporter les correctifs lorsque cela est nécessaire en vue d'une meilleure efficacité dans l'utilisation des ressources. Une telle analyse permettra de constituer un historique et de déceler des cas où des améliorations sont nécessaires.

**En conséquence, le RNCREQ recommande à la Régie d'exiger que les informations sur les réseaux autonomes, semblables à celles fournies à la demande du RNCREQ dans le présent dossier, soient incluses dans la requête du Distributeur dès le dépôt de sa demande tarifaire.**

### **4.3. Pertes électriques**

Selon les informations fournies par HQD, les pertes totales s'élèveraient à 46,8 GWh pour les réseaux autonomes en 2010.

Pour mettre cette valeur en perspective, le RNCREQ rappelle que le Distributeur a des objectifs d'économies d'énergie de 2,8 GWh pour le marché résidentiel de l'ensemble des réseaux autonomes, et que le coût des programmes pour réaliser ces économies est de 1,8 M\$. (HQD-8, doc. 8 page 28)

Le RNCREQ a souligné qu'il y a une grande disparité dans la différence entre la consommation et la production (pertes, service auxiliaire et consommation interne) des réseaux autonomes. Le Distributeur a présenté des explications générales et globales en soulignant que chaque réseau est différent, ce qui est évident, mais qui n'explique pas les écarts.

**Le RNCREQ considère que cette explication globale n'est pas satisfaisante et demande à la Régie d'exiger que le Distributeur explique et justifie sur le plan technique tout taux qui est supérieur à 7,5%, soit le taux appliqué par le Distributeur pour les pertes en transport et distribution.** La référence pour ce taux est R-3677-2008, HQD-2, document 2, page 20 à la section 4.1.

Une analyse des écarts de pertes par rapport à un taux de 7,5% devrait se faire à un coût beaucoup moindre que celui du programme mentionné auparavant.

#### 4.3.1. Groupes diésel

L'analyse du RNCREQ sur l'efficacité des centrales pour la production d'énergie était basée sur des données historiques de l'année 2008 et les données estimées de l'année de base 2009 et de l'année témoin 2010 a permis

**Les résultats de celle-ci permettent de conclure que le rendement des centrales se situe à l'intérieur du rendement attendu pour ce type de centrales étant donné que les groupes ne peuvent pas être utilisés à leur niveau de rendement optimal en tout temps. Les ressources pour la production de l'électricité sont donc utilisées de façon efficace.**

## 5. Coûts évités

Les coûts évités sont un élément important dans l'élaboration d'un programme d'efficacité énergétique. Comme la Régie l'a indiqué dans la décision D-2004-96 du dossier R-3519-2003 (p. 14) :

Dans le cadre d'un PGEÉ, les coûts évités sont préalables à l'établissement du potentiel technico-économique d'économie d'énergie et de la sélection des mesures en fonction de leur rentabilité.

Les coûts évités doivent refléter adéquatement la structure et le niveau des coûts à venir pour le Distributeur. En effet, des coûts évités trop élevés peuvent amener le Distributeur à dépenser, pour certains programmes d'économie d'énergie, des sommes supérieures aux gains y étant rattachés. Dans ce cas, de tels programmes auraient un impact tarifaire supérieur à celui anticipé. À l'opposé, des coûts évités trop faibles peuvent mener, si tous les efforts nécessaires en efficacité énergétique ne sont pas réalisés, à des hausses tarifaires.

Le RNCREQ, comme son expert, souscrit pleinement à l'affirmation du témoin du Distributeur à l'effet que « La méthode est toujours la même ... la valeur de l'énergie à la marge pour nous est **la valeur qui correspond aux stratégies d'achat du Distributeur** et qui colle au bilan offre-demande »-- NS, 9 déc, p. 91

Toutefois, si cette affirmation se révèle d'une approche logique de la notion de coûts évités mais ne constitue pas en soi une méthodologie.

Les méthodologies utilisées par le Distributeur ayant évolués beaucoup depuis la décision D-2004-96, qui est la seule fois où la Régie s'est penché sérieusement sur la question, il importe que la Régie donne des orientations claires quant aux méthodologies à appliquer dans le nouveau contexte marqué par des surplus importants pour plusieurs années à venir.

Or, l'expert Raphals a démontré que les méthodologies qui sous-tendent les coûts évités présentés par le Distributeur sont inadéquates.

Rappelons que le Distributeur propose de fixer les coûts évités en énergie comme suit (HQD-2, doc. 5, p. 5) :

- 2010 à 2015 inclusivement : le prix moyen de revente anticipé de la période, soit 4,8 ¢/kWh<sup>1</sup> ;
- à compter de 2016 : le prix du 2<sup>e</sup> appel d'offres d'énergie éolienne, soit 10,5 ¢/kWh (\$ 2007, annuité croissante à l'inflation).

La preuve démontre que la méthodologie utilisée pour la période de court terme (2010 à 2015 inclusivement) consiste à utiliser une moyenne (sur une période d'un



an) des valeurs annuelles (qui, eux, sont présumément la moyenne des valeurs mensuelles pour chaque année) des prix à terme pour NYISO Zone A. (Le Distributeur n'a pas précisé s'il utilise des contrats à terme en pointe ou hors pointe, ou comment il combine les deux, le cas échéant.) Ces valeurs de contrats à terme (« forwards ») sont ensuite ajusté selon la méthodologie de R-3704 pour fixer un prix de revente anticipé pour chaque année; la valeur moyenne de ces prix est finalement retenu comme indicateur de coût évité pour l'ensemble de la période.

M. Raphals a identifié plusieurs faiblesses de cette méthodologie. Le plus important est le fait qu'il se base sur des quotations de contrats à terme du NYMEX qui démontrent très peu de liquidité et qui donc n'ont peu de valeur prévisionnelle. De plus :

- Les activités du Distributeur sur les marchés externes ne se limitent pas aux ventes mais incluent aussi des achats, surtout dans les dernières années de la période, quand les surplus seront moins grands. Or, étant donné le grand écart entre les prix d'achat et les prix de vente, le fait d'utiliser uniquement le prix de vente dans l'élaboration du coût évité le fausse considérablement.
- La méthodologie d'ajustement inclut la déduction des tarifs de transport de TransÉnergie. Toutefois, comme M. Raphals a expliqué en audience, même si les chemins de transport sont réservés, lorsque le détenteur d'une réservation ne l'utilise pas pleinement, les capacités sont remises à vente par TransÉnergie. Dans un tel cas, lorsque HQD, ou son acheteur, utilise ses capacités, les tarifs lui sont retournés, via le compte d'écart établi à cette fin. C'est uniquement dans le cas où HQD vend à un tiers qui détient déjà la réservation où le tarif payé est une dépense non récupérable. Et dans ce cas, étant donné que l'acheteur aurait déjà payé sa réservation mensuelle ou annuelle et donc n'aurait aucune charge additionnelle à payer à TransÉnergie pour exporter les MWh du Distributeur, celui-ci devrait pouvoir négocier un tarif réduit auprès de son contre-partie.

**Étant donné ces faiblesses méthodologiques, le RNCREQ recommande que la Régie n'adopte pas la méthode retenue par le Distributeur pour déterminer les coûts évités de court terme.**

À la recommandation de son expert, il demande plutôt à la Régie d'inciter le Distributeur à faire, ou faire faire, une étude qui détermine et justifie les indicateurs à utiliser pour les coûts évités pendant la période de surplus.

Par ailleurs, le RNCREQ fait sienne la suggestion de M. Raphals que le Distributeur devrait explorer la possibilité de faire faire cette étude par Synapse

Energy Economics Inc., de Cambridge (Massachusetts). Cette firme a exécuté, à trois reprises, déjà une étude similaire pour un consortium de services publics américains, a une connaissance approfondie des marchés énergétiques du Nord-Est américains ainsi que des enjeux liés aux coûts évités.

Concernant maintenant les coûts évités à long terme, le RNCREQ retient la conclusion de M. Raphals que l'utilisation de la valeur des derniers contrats éoliens accordés par le Distributeur n'est pas cohérente : ni avec la décision D-2004-96, qui prône l'utilisation des prix des **soumissions** aux derniers appels d'offres plutôt que les prix retenus, ni avec l'approche basée sur « **la valeur qui correspond aux stratégies d'achat du Distributeur** et qui colle au bilan offre-demande ».

La stratégie d'achat du Distributeur, une fois la période de surplus achevée, devrait presque inévitablement être de procéder à un appel d'offres ouvert à l'ensemble des filières. Comme l'a indiqué M. Raphals, les meilleurs balises pour estimer ces prix futurs sont a) le coût de revient des nouveaux projets hydrauliques d'HQP, et b) le prix de l'énergie thermique (TAGCC) en fonction des prévisions du prix de gaz.

**Pour ces raisons, le RNCREQ recommande ici encore que la Régie ne retienne pas la proposition des coûts évités de long terme de HQD.**

Il recommande plutôt, suivant la recommandation de son expert, que la Régie demande au Distributeur de faire ou faire faire une étude qui détermine et justifie les indicateurs à utiliser pour les coûts évités à long terme, notamment en fonction des meilleures prévisions disponibles sur l'évolution future du prix de gaz naturel au Québec.

Par ailleurs, M. Raphals a abordé la question de la différenciation pointe/hors pointe lors de la fixation des coûts évités par mesure. Le RNCREQ endosse ses conclusions à l'effet que la méthode utilisée par le Distributeur, basée sur la définition de la période de pointe utilisée couramment aux États-Unis, n'a pas de pertinence dans le réseau québécois. Qui plus est, son utilisation tend à minimiser les effets bénéfiques des mesures d'efficacité énergétique à l'égard des besoins de pointe, et donc des besoins en puissance.

Le RNCREQ recommande donc que la Régie invite le Distributeur à revoir sa formule, de façon à ce qu'elle représente adéquatement et le plus fidèlement possible la contribution de l'efficacité énergétique aux besoins de pointe **au Québec.**

Dans sa preuve, M. Raphals a également soulevé une problématique qui dépasse largement celui des coûts évités, soit les conséquences néfastes des stratégies commerciales d'HQP sur HQD et conséquemment sur l'ensemble des consommateurs d'électricité au Québec. Le rapport de la FERC, cité par M. Raphals, est très clair à cet effet, comme l'est également le mémoire du NYISO déposé devant la FERC.

Ces documents démontrent clairement que, quoique les stratégies d'HQP soient tout à fait légales aux États-Unis, ils nuisent aux intérêts du Distributeur au Québec. Il semble clair que ces stratégies contribuent largement au fait que les revenus d'exportation d'HQP sont 37% plus élevés que ceux d'HQD (C-11-15, acétate 11 ), et que le coût moyen des approvisionnement post patrimoniaux du Distributeur sont extrêmement élevés.

Une question se pose : Comment le Distributeur entend-il réagir? Devrait-il acheter lui-même des Transmission Congestion Contracts (TCC), pour protéger ses revenus de revente, comme le fait HQP ? Devrait-il négocier directement avec HQP pour trouver une solution commune pour les besoins d'exportation d'Hydro-Québec, qui seraient aux bénéfices de tous ? Malheureusement, le Distributeur ne semble voir aucune urgence à cette question. Pis encore, il semble croire que ces événements et stratégies ne le concernent pas.

« C'est que quand les interconnexions sont utilisées à pleine capacité et qu'il y a une quantité importante d'énergie qui est « flowée », qui est livrée à un point d'interconnexion donné, **l'offre et la demande fait le travail** [...] »

(NS, vol.3, p. 113, l.15 ss.)

Le RNCREQ recommande à la Régie d'exiger que, en suivi du présent dossier, le Distributeur lui soumette un rapport faisant état de sa vision de la chose et comment il propose d'y réagir, et que les intervenants à ce dossier soient invités à soumettre leurs commentaires sur ce rapport.

Le tout respectueusement soumis

Annie Gariépy  
Procureure pour le RNCREQ