

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO. R-3708-2009

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

et

**REGROUPEMENT DES ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROÉÉ) *et al.***

Intervenants

**DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS
D'ÉLECTRICITÉ POUR L'ANNÉE TARIFAIRE 2010-2011**

PLAN DE LA PLAIDOIRIE DU ROÉÉ

Me Franklin S. Gertler
FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE • LAW OFFICE

Montréal

Le 17 décembre 2009

INTRODUCTION

LE CONTEXTE SELON HYDRO-QUÉBEC

- Le contexte général du dossier, tarifaire 2010-2011, selon

Hydro-Québec :

- Hausse des tarifs de 0,2%
- Contexte économique
 - baisse des ventes
 - pressions sur les charges d'exploitation
 - des résultats et des objectifs en efficacité énergétique qui doivent être réévalués sans compromettre la cible à long terme
- Poursuite de la réflexion sur l'allégement réglementaire.
- Efficacité énergétique : un budget de 249 M\$ pour le PGEÉ générant des gains énergétiques de 718 GWh pour un total cumulé de 4.6 TWh en 2010.

L'INTERVENTION DU ROÉÉ

- Dans ce contexte et dans la continuité de ses prestations antérieures, l'intervention du ROÉÉ, sa preuve et ses recommandations portent de manière ciblée sur des enjeux d'efficacité énergétique et sur une réflexion en vue de l'amélioration de la régulation publique et démocratique d'Hydro-Québec et de ses tarifs.

- La présente plaidoirie traite donc des quatre sujets qui ont retenu notre attention :
 - 1 Une appréciation critique des propositions d'Hydro-Québec au chapitre de « l'allègement réglementaire » ainsi que la réflexion que l'intervenant propose portant plutôt sur l'amélioration de la pratique de régulation publique d'Hydro-Québec par la Régie;
 - 2 L'amélioration du programme de géothermie;
 - 3 L'amélioration du programme de diagnostic résidentiel;
 - 4 La conjoncture économique et l'efficacité énergétique.

La présentation de ces éléments sera complétée par une analyse réglementaire et statutaire.

1.0 L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

- Le ROÉÉ fait valoir que la réflexion d'Hydro-Québec et de la Régie au chapitre de l'allègement réglementaire (HQD-1, doc. 3) doit commencer par un véritable diagnostic des lacunes et des points forts du processus actuel et aboutir à des changements, le cas échéant, qui permettront un authentique débat public approfondi sur les véritables enjeux de la régulation d'Hydro-Québec. Ces enjeux, étudiés à l'aide de la participation publique doivent s'étendre à ceux identifiés par les participants autres qu'Hydro-Québec.
- Plusieurs autres intervenants sont intervenus sur le sujet en mentionnant des préoccupations similaires à celles du ROÉÉ (GRAME, RNCREQ, SÉ-AQLPA, ACEF de Québec, ...).

1.1 L'ENJEUX SELON HYDRO-QUÉBEC

- Dans, HQD-1, Document 3 « ALLÈGEMENT DU PROCESSUS RÉGLEMENTAIRE DU DOSSIER TARIFAIRE », Hydro-Québec écrit :

La démarche relative à l'allègement réglementaire du dossier tarifaire vise à atteindre prioritairement et concurremment les trois objectifs suivants :

- Améliorer l'efficacité du processus d'examen du dossier tarifaire notamment en réduisant le temps de préparation et d'examen ainsi que les coûts ;
 - Favoriser un traitement adéquat et efficace des éléments nouveaux ;
 - Maintenir, voire améliorer lorsque requis, la qualité de l'information nécessaire à la prise de décision.
- À l'intérieur des limites de la conception de l'allègement réglementaire qui guide la démarche d'Hydro-Québec, le ROÉE ne peut être contre ces objectifs.
 - Mais même à l'intérieur du cadre défini par Hydro-Québec et à la lumière de la preuve, le ROÉE doit signaler certaines préoccupations à la Régie.
 - Hydro-Québec ne suggère aucune manière d'évaluer la conformité substantielle des mesures qu'il propose d'instaurer pour atteindre les objectifs émis.

1.2 LA VISION ET LES RECOMMANDATIONS DU ROÉE

- Le ROÉE n'accepte pas que les indicateurs de performance quantitatifs proposés par Hydro-Québec (HQD-1, Document 3, p. 14-15) puissent permettre de mesurer si la régulation d'Hydro-Québec par la Régie répond aux objectifs poursuivis par l'Assemblée nationale lorsque le législateur a fait des tarifs une compétence exclusive de la Régie et a prévu que de cette

compétence devait obligatoirement s'exercer au moyen des audiences publiques.

- La preuve à l'audience confirme le bien fondé des préoccupations du ROÉÉ.

Le ROÉÉ recommande donc à la Régie, avec le concours des intervenants, de mettre en place des mécanismes autres que les indicateurs de performance, des statistiques pondérées et des sondages afin de contrôler véritablement les effets de mesures d'allégement proposées par Hydro-Québec.

- À cette fin, les commentaires soumis le 27 avril 2009 par le ROÉÉ pour le Groupe du travail sur les pistes d'allégement réglementaire (suivi de la décision D-2009-016) gardent toute leur pertinence (Mémoire ROÉÉ, p. 7-9).

En outre de toute mesure d'allégement réglementaire, le ROÉÉ recommande à la Régie de convoquer une audience générique portant sur les véritables objectifs et enjeux de la régulation publique des tarifs d'Hydro-Québec. La question fondamentale qui doit animer les discussions dans les séances de travail ne devrait donc pas être celle de l'allégement réglementaire, mais bien celle de l'amélioration de la régulation en vue d'approfondir les débats et d'améliorer la rigueur du processus. L'objectif doit être de permettre une véritable régulation publique et démocratique d'Hydro-Québec et de ses tarifs.

- Hydro-Québec n'a fait aucune étude des gains financiers et environnementaux qu'elle a réalisés en raison de la tenue des audiences publiques sur les tarifs ou sur d'autres sujets ni sur les forces et faiblesses du système actuellement en place.

Donc, le ROÉÉ recommande à la Régie de déposer et rendre publique une telle étude en suivi de la décision à intervenir dans le présent dossier.

2.0 LA GÉOTHERMIE

- Le ROEE appuie fortement les efforts d'Hydro-Québec pour le développement de programmes favorisant l'implantation de systèmes de géothermie. Mais dans la dernière année les résultats ont été décevants:

Géothermie (-2,0 GWh), dû à une participation des clients moins importante que prévue et des investissements inférieurs (-1,2 M\$), principalement en aide financière. (Annexe A, Suivi énergétique et budgétaire 2003-2009, HQD-8, document 8, Annexes, p.10)

Le ROEE recommande une fois de plus à la Régie de demander à Hydro-Québec d'être moins conservatrice dans ses cibles afin d'être un moteur d'efficacité énergétique et permettre au Québec d'être à l'avant-garde dans le domaine.

- À cet effet, le ROEE accueille favorablement l'ouverture du programme pour les autoconstructeurs et les clients régionaux.
- De la preuve, nous comprenons donc qu'aucune évaluation de marché n'a été faite pour estimer l'augmentation du potentiel d'efficacité énergétique grâce à l'ouverture du programme aux autoconstructeurs et aux clients régionaux, ou l'augmentation due au changement de norme (CSA-448).

Le ROEE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec de revoir à la hausse le budget associé à l'aide financière pour la géothermie en vue d'une augmentation potentielle des demandes de subventions.

- Il est d'ailleurs à noter que le potentiel géothermique du Québec n'est pas pleinement exploité¹. Il existe un potentiel à

¹ Alors qu'au Canada, 46 000 installations résidentielles ont été mises en place, ce chiffre se situe entre 5 000 et 6 000 au Québec, ce qui représente 13,3% des installations du pays et 0,3% des ménages propriétaires. En comparaison, la Suède effectue 35 000 installations par année. (Mémoire de Nature Québec, déposé à la commission d'examen conjoint pour le projet d'aménagement d'un complexe hydroélectrique sur la rivière Romaine, décembre 2008, p. 20)

exploiter avec les ménages qui se convertissent ou qui sont déjà à la bi-énergie, ou qui prennent un virage électrique mais dont l'équipement encore présent permettrait un rétrofit.

Le ROEE recommande la Régie à demander à Hydro-Québec de faire une enquête sur ce potentiel et de faire de la promotion auprès de ces ménages le plus rapidement possible, avant qu'ils ne rénovent et enlèvent ces conduits.

- De plus, nous remarquons qu'Hydro-Québec n'a modifié ni les montants, ni le type de subvention depuis le début du programme, malgré des résultats décevants au niveau de l'efficacité énergétique. Par ailleurs, nous tenons à souligner l'annonce qu'Hydro-Québec a faite lors de l'audience au sujet du soutien aux clients de la bi-énergie qui souhaitent se convertir à la géothermie.

Nous demandons donc à Hydro-Québec de revoir son modèle d'aide financière afin d'optimiser la participation des consommateurs résidentiels et de permettre un meilleur rendement de ses investissements. La création d'un groupe de travail sur le sujet réunissant des intervenants du marché, des représentants des consommateurs, ainsi que des groupes environnementaux serait aussi souhaitables.

- Le ROEE est aussi d'avis que la réduction de la facture énergétique des ménages en passant par des sources d'énergie alternatives et renouvelables est une priorité dans le domaine de l'efficacité énergétique.

Ainsi, le ROEE invite la Régie à demander à Hydro-Québec à continuer de travailler de concert avec l'AEÉ pour développer des programmes qui feront la promotion de la géothermie pour tous les consommateurs, qu'ils soient des utilisateurs de l'électricité, du gaz ou du mazout comme principale source de chaleur.

- La preuve confirme l'essentiel de l'analyse du ROÉE, soit qu'Hydro-Québec fait des efforts, mais que les cibles d'économie demeurent conservateur et qu'il y a un potentiel non-exploité :
 - La cible pour 2009 de 1.4 GWh sera dépassé (M Mark Saucier interrogé par Me Franklin Gertler, n.s. vol. 3, p. 218)
 - Hydro-Québec confirme le potentiel d'augmentation de nombres de projets de géothermie tant résidentiel que commercial et industriel dus à l'accréditation par le CSA des systèmes à détente directe, plus compactes et moins coûteux, mais n'a pas d'information spécifiques à ces sujets, n'a pas fait d'étude de marché et n'a pas modifié ses programmes afin d'exploiter ce potentiel. (Réponse à la DDR No. 1 de la Régie 70.1, HQD-13, doc. 1, p. 133-134, M Mark Saucier interrogé par Me Dominique Neuman, n.s, vol. 4, p. 15-19 et interrogé par Me Franklin Gertler, n.s, vol. 3, p.219-220).
 - Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle norme (CSA-C-448) de tels systèmes sont maintenant couverts par le programme d'Hydro-Québec, mais elle laisse aux entreprises dans le domaine la promotion de cette technologie.
 - Il y a un potentiel non exploité de géothermie pour les clients en conversion du combustible à la géothermie et pour les clients biénergie (Réponse à la DDR #1 de la Régie, demande 71.1, HQD-13, doc. 1, p. 134-135; M Mark Saucier interrogé par Me Pierre R. Fortin)

Le ROÉE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec des études et suivis quant aux impacts des changements de règles et de normes entourant le programme de géothermie, en plus d'un rapport faisant état d'une réflexion sur la commercialisation du programme qui tient compte de ces nouvelles réalités.

3.0 LE DIAGNOSTIC RÉSIDENTIEL

- Pour 2010, Hydro-Québec révisé les objectifs du programme de diagnostic résidentiel en raison d'un taux de participation plus faible que prévu (HQD-8, doc. 8, p. 14 – 16).
- De plus, les GWh économisés n'augmentent pas proportionnellement avec les budgets alloués.
- Dans ce contexte et à la lumière de ses positions défendues dans les dossiers antérieurs à la Régie, le ROEE, dans son intervention, a examiné la possibilité d'améliorer les résultats de ce programme en ayant recours à l'approche communautaire dans sa forme originale et personnalisée telle que pratiquée par Negawatts, par opposition au recours plus important à l'Internet retenu jusqu'à date par Hydro-Québec.

3.1 ÉVOLUTION DU PROGRAMME ET PROBLÈMES RENCONTRÉS

- Les efforts mis en place par le Distributeur (Défi 5\$, liste des clients résiduels dès le début des campagnes régionales, porte-à-porte pour rejoindre les clients non-sollicités) n'ont pas permis d'atteindre l'objectif fixé dans le dossier tarifaire 2009-2010 (HQD-14, document 14, p. 18) de 52 GWh pour 2008 et de 84 GWh pour 2009.

Afin d'atteindre les cibles et de les dépasser, le ROEE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec d'examiner et instaurer des stratégies pour optimiser ce programme en augmentant le gain unitaire moyen, tout en essayant par des moyens simples d'avoir une meilleure pénétration dans les communautés.

3.2 NOUVELLES APPROCHES À CONSIDÉRER

- Le ROEE apprécie les limites budgétaires qui poussent Hydro-Québec à se limiter à des visites à postériori aux

domiciles de ménages à haut potentiel d'économie d'énergie.

- Mais, l'expérience démontre les multiples avantages d'une approche telle que développée par Negawatts, notamment auprès des locataires.
- Le faible taux de participation particulièrement des ménages à faible revenu, des locataires et des allophones demande une révision de la stratégie.
- Le ROEE souligne l'importance d'avoir des diagnostics les plus précis et variés afin de pouvoir mettre en place le programme de comparaison entre clients ayant un même « profil ». (HQD-8, document 8, p.15)

Le ROEE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec d'ajouter à ses rencontres à posteriori des visites à domicile ciblées avec des ménages de communautés à haut potentiel d'économie d'énergie pour les accompagner lorsqu'ils remplissent les formulaires.

- Des rencontres à plusieurs par exemple, par petits groupes de ménages ayant un profil de consommation similaire (ex. par rue, quartier, etc.) pourrait être une alternative.
- En les approchant en amont de leur diagnostic, celui-ci pourrait être plus précis et ainsi permettre un constat qui, en plus d'être plus exact, engagerait plus les participants dans la gestion de leur consommation. Ce serait aussi une solution pour les allophones et les ménages qui éprouvent de la difficulté en lecture.
- De plus, ce genre de stratégie pourrait être combinée à la piste envisagée par le Distributeur de sensibiliser les consommateurs en leur permettant de comparer leur utilisation d'énergie entre eux (HQD-8 document 8, p.15).
- L'approche communautaire a eu d'excellents résultats avec les locataires qui sont pourtant une clientèle difficile à rejoindre avec les programmes traditionnels d'efficacité énergétique.

- La recommandation de tenir des rencontres communes s'applique très bien dans ce contexte. Une telle démarche limiterait les coûts et maximiserait les résultats ce qui permettrait au Distributeur d'atteindre ses cibles tout en limitant ses coûts.

Le ROÉE recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec d'ajouter à ses rencontres à postériori des rencontres à plusieurs par exemple, par petits groupes de ménages ayant un profil de consommation similaire (ex. par rue, quartier, locataires. etc.).

4.0 CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

- Hydro-Québec affirme que dans le contexte économique actuel les résultats et les objectifs en efficacité énergétique doivent être réévalués sans compromettre la cible à long terme (HQD-1, doc.1, p.5).
- À l'horizon 2010, Hydro-Québec prévoit des économies d'énergie de 4,6 TWh, soit une baisse par rapport au 5,0 TWh fixée au dernier dossier tarifaire mais s'affirme confiant d'atteindre la cible de 11 TWh à l'horizon 2015. (HQD-1, doc, 1, p. 9-10; HQD-8, doc.8, p. 8-10; M. Mark Saucier et M Stéphane Verret interrogés par Me Franklin Gertler, n.s. vol. 3, p. 223-227)
- Pour le ROÉE, ces circonstances demandent un examen par la Régie. Malgré les prétentions des témoins d'Hydro-Québec, la Régie peut, dans un dossier tarifaire annuel d'Hydro-Québec, examiner la demande devant elle dans le contexte plus large de l'attente des cibles à moyen et long terme d'efficacité énergétique et développement durable. (M. Mark Saucier interrogé par Me Dominique Neuman, n.s. vol. 4, p.24-25)
- La conjoncture n'a que peu d'effet sur les résultats des programmes d'efficacité pour le secteur résidentiel, du moins pour le diagnostic

résidentiel (M Mark Saucier interrogé par Me Franklin Gertler, n.s. vol. 3, p. 213-215).

- De plus, même en situation de surplus, les mesures d'efficacité énergétique demeure toujours rentable (M André Boulanger interrogé par Me Hélène Sicard, n.s. vol. 1, p. 143-144).

Le ROEE recommande donc à la Régie dans son analyse, ses demandes à Hydro-Québec et ses décisions en matière d'efficacité énergétique de considérer de telles mesures dans une perspective de long terme et de développement durable, plutôt que dans une perspective conjoncturelle.

5.0 LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE ET STATUTAIRE

- *Loi sur la Régie de l'énergie*, LRQ, ch. R-6.01, art. 5, 25, 31, 48, 49, 52.1
- *Loi sur le développement durable*, LRQ, ch. D-8.1.1
- *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Décembre 2007, Orientation 3, p.29-35
- Régie de l'énergie, *Plan d'action de développement durable, 2009-2013*
- D-2009-046, R-3671-2008, 2009 04 17, par 12-22

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS le 17 décembre 2009.

Franklin S. Gertler, avocat

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE
Aldred Building
507 Place d'Armes, bur 1701
Montréal, Québec H2Y 2W8
Tel (514) 798-1988 Fax (514) 798-1986
franklin@gertlerlex.ca