

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-3397-98, PHASE II

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ
MÉTROPOLITAIN
(CI-APRÈS "SCGM")

requérante

et

REGROUPEMENT NATIONAL DES
CONSEILS RÉGIONAUX DE
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC
(CI-APRÈS "RNCREQ")

intervenant

ARGUMENTATION DU RNCREQ

Me Hélène Sicard
O'REILLY & ASSOCIÉS
Procureur du RNCREQ

26 novembre 1998

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-3397-98, PHASE II

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ
MÉTROPOLITAIN
(CI-APRÈS "SCGM")

requérante

et

REGROUPEMENT NATIONAL DES
CONSEILS RÉGIONAUX DE
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC
(CI-APRÈS "RNCREQ")

intervenant

ARGUMENTATION DU RNCREQ

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la nouvelle Loi sur la Régie de l'énergie, SCGM a présenté sa proposition tarifaire pour l'année 1999.

Le RNCREQ est l'un des intervenants au présent dossier.

Il s'agit d'une première cause tarifaire sous la nouvelle Loi de l'énergie pour les parties en cause.

Bien que plusieurs des principes et règles applicables à la présente cause tarifaire soient très semblables aux causes tarifaires tenues sous l'ancienne Régie du Gaz naturel, de nouveaux éléments et considérations ont été ajoutés au débat tarifaire avec l'adoption de la nouvelle Loi sur la Régie de l'énergie entre autres par le biais des articles 5 et 49.

Des décisions ont été rendues dès les premiers jours d'audition afin de cerner les débats et ses objectifs. Dans un premier temps, il a été décidé de scinder en 2 phases distinctes l'audition de la présente cause tarifaire et donc de reporter l'étude d'un mécanisme incitatif à une phase ultérieure désignée comme Phase III.

Ce faisant, le contenu de la présente audition se rapprochait de plus en plus de l'ancien système avec toutefois l'exception très marquée de la nouvelle importance du développement durable et de la prise en considération des incidences environnementales. La Régie a d'ailleurs souligné à deux reprises dans ses décisions préliminaires, l'importance et la pertinence de ces éléments.

Par sa première décision rendue le 21 octobre 1998, la Régie a précisé, suite aux objections de SCGM, la position qu'elle adoptait quant à la pertinence de l'article 5, "c'est-à-dire celui qui parle de développement durable et des préoccupations environnementales, que ces éléments sont parties intégrantes de la présente cause tarifaire, ... Donc pour la Régie, l'article 5 fait partie intégrante, avec ses préoccupations environnementales, de nos discussions. C'est la position de la Régie".¹

Puis suite à une question de Me Lassonde, procureur de SCGM recherchant des précisions, la Régie continue à circonscrire le contenu de la présente cause tarifaire ... "tout ce qui n'est pas inclus dans les discussions du mécanisme incitatif, ces données-là demeurent à l'intérieur du débat de la cause tarifaire, incluant, comme je vous mentionnais, l'article 5 en toile de fond, avec ses préoccupations environnementales et le développement durable."²

Par la suite, Me Lassonde plaidant la requête en irrecevabilité de SCGM à l'encontre des preuves de divers intervenants, a réitéré son argument à l'effet que le gouvernement n'ayant pas donné de directives, il était prématuré de greffer à un débat tarifaire la considération de préoccupation environnementale, "... qui ne se rattache pas

¹Transcription sténographique du 21 octobre 1998, p. 87 et 88

²Transcription sténographique du 21 octobre 1998, p. 89

à des normes statutaires qui sont applicables³ car selon SCGM "le législateur n'a certainement pas donné à la Régie le pouvoir d'édicter des normes environnementales."⁴

Malgré la position adoptée et soumise par SCGM, la Régie réaffirmait sa première décision eut égard à sa compétence en ce qui concerne les préoccupations environnementales et le développement durable, tel qu'il appert aux pages 9, 10 et 11 des transcriptions du 22 octobre 1998.

"Hier matin, la Régie a rendu une première décision en disant que l'article 5 de la loi faisait partie de la toile de fond pour la présente cause et toutes les autres causes tarifaires à venir.

Rappelons le libellé de l'article 5 qui se lit comme suit :

Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable. À cette fin, elle tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de l'équité au plan individuel comme au plan collectif. Elle assure également la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs.

Fin de la citation. L'article 5 de la loi réfère à l'exercice des fonctions de la Régie et une de ses fonctions est justement celle de fixer des tarifs de gaz naturel, conformément à l'article 31 de la loi. La lecture de l'article 49 nous donne une indication supplémentaire, le législateur ayant retenu et je cite :

Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit notamment :

Comme mentionne à l'alinéa 10 :

10° Tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement.

Le mot "notamment" indique que l'énumération de l'article 49 est non limitative et qu'en conséquence, la Régie peut s'inspirer, après avoir obligatoirement analysé les critères énumérés à 49, de tout autre critère qu'elle pourrait retenir aux fins de l'exercice de ses fonctions, tel que prévu aux articles 5 et 31 précités.

De plus, si la Régie devait suivre l'argument à l'effet que tant que le gouvernement n'a pas indiqué à celle-ci ses et je cite "préoccupations environnementales", cela reviendrait à dire que la Régie ne pourrait prendre en compte ces questions dans ses délibérations, ce qu'elle considère incompatible avec l'esprit de la loi, et plus particulièrement le libellé de l'article 5.

Par ailleurs, la Régie fait siens les propos du juge La Forest dans l'arrêt de la Cour suprême de 1992, dans l'affaire Friends of the Oldman River, qui faisait référence

³Transcription sténographique du 21 octobre 1998, p. 128

⁴Transcription sténographique du 21 octobre 1998, p. 122

au rapport du groupe de travail sur l'environnement et l'économie, à la suite du rapport Brundtland à l'effet que, et je cite :

La planification environnementale et la planification économique ne peuvent se faire dans des milieux séparés.

Ainsi, la Régie s'attend à ce que les intervenants lui fassent part de leurs préoccupations économiques, environnementales et sociales, dont leurs mémoires respectifs font état."

Il est donc établie clairement dès le début des auditions que les perspectives environnementales et de développement durable se devaient de recevoir attention et considération.

II. ARGUMENTATION

Bien que le RNCREQ ait limité au maximum ses interventions et n'ait pas offert de preuve à ce stade de la cause tarifaire, son mémoire et la preuve écrite de ses experts ont été soumis et sans doute lu par SCGM et les intervenants, d'ailleurs certains y ont fait référence tel qu'il sera discuté plus loin.

Dans un souci d'efficacité et afin de limiter le dédoublement, le RNCREQ et le ROEE s'étaient rencontrés afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de dédoublement des preuves et des sujets traités quant à la proposition tarifaire de SCGM.

Quant au RNCREQ sa preuve ayant été reportés en Phase III, elle n'a pas été entendue à ce stade, nos commentaires seront donc plus généraux que ceux de certains autres intervenants.

Nous nous devons cependant de souligner l'absence de considération et mesure précises visant l'efficacité énergétique et la protection de l'environnement, dans une perspective de développement durable, dans la proposition soumise par SCGM.

Bien que certains témoins de SCGM aient dans leurs témoignages fait des références très générales à ces sujets et aux intentions de SCGM en ce qui les concernent, il nous appert que SCGM n'a pas sérieusement démontré qu'elle aurait tenu compte des préoccupations environnementales, et sa proposition tarifaire n'est donc pas conforme aux exigences de la Loi de la Régie de l'énergie.

De fait, SCGM a résisté très fortement à ce que les perspectives environnementales soient prises en considération par la Régie de l'énergie dans cette cause tarifaire. Il sera donc important face à SCGM de bien préciser et encadrer ces perspectives pour que la prochaine proposition tarifaire de SCGM, soit celle de l'an 2000, offre des données,

expertises et propositions qui expliqueraient comment l'entreprise minimisera les impacts environnementaux négatifs et maximisera les impacts positifs.

Pour le moment et dans le cadre de la présente proposition, nous soulignons principalement deux points qui nous apparaissent particulièrement inacceptables et contradictoires avec une perspective de développement durable et de préoccupations environnementales. Il s'agit dans un premier temps du développement du marché du secteur résidentiel et dans un deuxième temps du mécanisme de fixation automatique du taux de rendement.

A. Développement résidentiel

SCGM propose que des sommes lui soient allouées afin de développer de façon agressive (création de 10 postes) l'usage du gaz naturel dans le secteur résidentiel, principalement pour les besoins de chauffage. Ils visent, et ce sans distinction, à remplacer le mazout et l'électricité. Nous suggérons qu'à ce stade, il faudrait différencier ces deux derniers éléments.

1. Remplacement du mazout

Bien qu'aucun effort particulier n'ait été fait par SCGM pour démontrer les avantages, coûts et bénéfices environnementaux du remplacement du mazout par le gaz naturel, nous soumettons que globalement, il est admis qu'un tel remplacement aurait un résultat bénéfique sur l'environnement.

L'utilisation du gaz naturel en lieu et place du mazout réduirait à la fois les émissions de polluants (SO_x , NO_x , etc) et de gaz à effet de serre, sans engendrer d'impacts substantiellement différents au niveau du sol et de l'eau.

À priori, le RNCREQ appuierait donc la demande de SCGM en ce qui concerne le projets et investissements visant le remplacement du mazout par le gaz naturel.

2. L'électricité pour la chauffe

SCGM n'a pas démontré que le remplacement de l'électricité par le gaz naturel pour les fins de chauffe et ou l'ajout de périphériques n'auraient pas d'impact négatif à court ou long terme sur l'environnement.

De fait, de l'admission même de SCGM, ces points n'ont pas été pris en considération⁵ et aucune étude des impacts et ou comparatifs n'a été faite qui pourrait aider à justifier l'allocation de revenus pour un tel remplacement.

⁵Transcription sténographique du 23 octobre 1998, p. 60

La preuve soumise par l'intervenant GRAME-UDD indique que le remplacement de l'électricité par le gaz naturel pour la chauffe engendrerait inévitablement une augmentation importante des impacts environnementaux associés à ces besoins énergétiques. Cette analyse par le GRAME-UDD prend toutefois pour acquis que l'électricité ainsi évitée proviendrait entièrement de l'hydroélectricité. Outre les impacts propres à cette forme d'énergie, omis dans leur analyse, il s'agit d'une hypothèse intuitivement bonne mais éloignée de la réalité.

Bien que le dépôt de la preuve du RNCREQ ait été reporté à une phase ultérieure, le rapport d'expertise et l'analyse présentés par M. David Nichols et Mme Hannah Samow ont été discutés par le GRAME-UDD lors des audiences et à cet effet nous tenons à souligner que l'analyse et les données présentées par les experts du RNCREQ s'adressent spécifiquement aux conditions actuelles prévisibles (2 scénarios) de l'opération du réseau électrique par Hydro-Québec.

Le RNCREQ est d'avis qu'il se pourrait qu'un tel remplacement soit bénéfique au niveau des émissions de NO_x, de SO_x et de particules et que selon diverses hypothèses d'analyses, il pourrait être soit positif, soit négatif au niveau des émissions de CO₂, de CH₄ et de CO.

Nous suggérons donc que des études supplémentaires soient requises afin de s'assurer des conséquences d'un tel remplacement. Sur la base de la preuve telle que soumise par SCGM, nous soumettons qu'il serait prématuré et risqué à ce stade d'encourager le remplacement de l'électricité pour les besoins de chauffe ou autre besoins par le gaz naturel.

3. Conclusions

Le RNCREQ insiste pour qu'une différenciation soit faite entre le remplacement du mazout, d'une part, et de l'électricité, d'autre part, et ce tant pour les besoins de la chauffe que pour les autres marchés visés par SCGM. Le RNCREQ appuie donc les éléments de revenu requis proposés visant à faciliter le remplacement du mazout. Toutefois, tant que la SCGM n'aurait pas démontré clairement la justification environnementale du remplacement de l'électricité par la chauffe, la Régie devra refuser l'inclusion dans la base tarifaire de toute somme vouée ou pouvant mener à cette éventualité.

Nous soulignons également que ce programme suggéré par SCGM s'étend sur une période de 5 ans donc bien au-delà de la présente cause tarifaire et emporte un risque sérieux pour les consommateurs tant au niveau des conséquences environnementales possibles qu'au niveau économique. Si la Régie acceptait cette proposition sans discernement, elle risque de se lier pour les années à venir sans

s'être assurée de la viabilité et la pertinence de ces mesures tant au niveau environnemental qu'économique.

B. Mécanisme pluriannuel de fixation automatique du taux de rendement

SCGM propose l'adoption d'un mécanisme de fixation automatique du taux de rendement à être appliqué pendant les cinq prochaines années.

Le RNCREQ n'aurait pas d'objection de principe quant à l'adoption d'un tel mécanisme mais souligne que dans le contexte des présentes audiences ceci n'est pas souhaitable vu le report de la discussion sur un mécanisme incitatif à une phase ultérieure.

La décision qui sera rendue sur la fixation des tarifs dans le cadre de la présente audition ne doit pas en aucune façon préjudicier, présumer ou préjuger les causes tarifaires subséquentes et ne doit pas s'étendre au delà d'une année.

De plus, la décision qui sera rendue en l'instance ne doit pas présumer, préjudicier ou préjuger la Phase III, le plan de ressources (PIR) et les règlements pouvant être adoptés en vertu de l'article 72.

Nous aurions donc cru que toute proposition pluriannuelle aurait été différée pour étude lors de la "Phase III" de la présente cause tarifaire.

Nous vous référons au fait que la preuve du RNCREQ, qui est pour le moment reportée à la Phase III, mais dont tous les intervenants et la Régie ont déjà reçu copie, soumettra qu'il existe plusieurs moyens et mécanismes qui doivent être appliqués afin d'assurer la cohérence entre le mode réglementaire et la prise en compte des considérations économiques, sociales et environnementales, dans une perspective de développement durable et particulièrement dans un contexte de planification intégrée des ressources. Plusieurs de ces moyens et mécanismes touchent le taux de rendement.

Or, l'adoption aujourd'hui d'une méthode de fixation du taux de rendement aura comme effet d'exclure d'office certaines des options énumérées dans la preuve que le RNCREQ déposera et qui sera étudiée lors de la Phase III. Une telle exclusion, avant même d'avoir pu étudier ces méthodes, est inacceptable et serait contraire aux principes du droit d'être entendu du RNCREQ en préjugant le débat qui a été remis à une phase ultérieure.

En conclusion, le RNCREQ ne s'opposerait pas, en principe, à l'adoption de ce mécanisme pour une année seulement, dans la mesure où les limites temporelles de ce mécanisme soient clairement définies et exprimés et que ce soit fait sans préjudice à la Phase III et à toute décision ultérieure.

III. PHASE III

A. Le cadre d'analyse : l'importance du lien entre la réglementation incitative et la planification des ressources.

SCGM dans la section 15 de sa proposition suggérait l'implantation d'un mécanisme incitatif. Malheureusement, cette proposition omettait de prendre en considération le développement durable, l'environnement et la planification intégrée des ressources.

Lors de la Phase III, il faudra s'assurer que ces éléments soient intégrés et que la proposition d'un mécanisme incitatif soit donc compatible avec le mandat de la Régie de l'énergie.

Il sera important de préciser et considérer le lien étroit entre la réglementation incitative des tarifs et le processus de planification des ressources.

La réglementation incitative vise à mieux concilier l'intérêt de l'entreprise réglementée avec l'intérêt public (c-à-d l'objectif réglementaire), et ce afin de maximiser l'efficacité et de minimiser l'effort de réglementation, de surveillance et de microgestion requis. La planification des ressources, elle est le lieu privilégié où se prennent les grandes décisions d'intérêt public qui, par la suite, influenceront sur les tarifs et les profits de l'entreprise.

La forme de réglementation incitative à adopter doit donc avoir comme but principal d'appuyer les objectifs du processus de planification des ressources, de façon à ce que l'approche et les résultats de planification voulus par le régulateur soient également et autant voulus par l'entreprise. Rappelons à cet égard les objectifs de la réglementation économique tels que définis par l'économiste Kenneth Train :

"Effective regulation establishes a situation in which the outcome that is socially optimal also generates the most profit for the firm, such that the firm chooses it voluntarily. Creating this consistency between social welfare maximization and the firm's profit is the crux of regulatory economics"⁶

En effet, toute forme de réglementation des tarifs aura des conséquences de premier ordre sur le processus de planification des ressources. Si, par exemple, la forme de réglementation incitative pénalisait Gaz Métropolitain pour la mise sur pied de programmes d'efficacité énergétique, l'entreprise serait incitée à s'opposer à de tels programmes lors du processus de PIR, et serait de plus motivée, au cas où de tels

⁶Kenneth E. TRAIN (1991). *Optimal Regulation : The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cité dans Dunsky et Nichols, *Incentive Rate Regulation and Integrated Resource Planning – A Critique of Gaz Métropolitain's proposed PBR in the context of the legislative mandate of the Régie de l'énergie*, 18 septembre 1998.

programmes lui étaient quant même imposés, à en minimiser les résultats. Bien qu'au premier abord ce processus apparaisse comme distinct, la forme de réglementation des tarifs ultimement adoptée définira en grande partie l'approche de planification des ressources.

L'importance d'assurer que la forme de réglementation incitative appuie les objectifs de planification des ressources et le lien intrinsèque entre ces deux sujets sont confirmés sans ambiguïté dans la littérature. Nous soulignons entre autre, deux rapports préparés à la demande du *National Association of Regulatory Utility Commissioners (NARUC)* aux sujets de la PIR pour le gaz naturel, d'une part, et de la réglementation incitative des tarifs de distributeurs énergétiques, de l'autre.

"Despite the cost-effectiveness of certain DSM resources, managers of gaz utilities may not seriously consider DSM unless they expect it will bring financial benefits. Thus, a serious attempt to treat DSM as a resource requires a review of, and possible modifications to, traditional ratemaking mechanisms." (nos caractères gras)⁷

"The ratemaking mechanisms and policies applied to distribution utilities will clearly affect the extent to which they successfully implement DIRP [distribution utility Integrated Resource Planning]. (...) Care should be taken to ensure that the incentive structure of PBR [Performance-based regulation] supports, rather than undermines, distribution utilities' resource planning initiatives ..." (nos caractères gras)⁸

Par ailleurs, dans leur témoignage écrit qui serait confirmé viva voce lors de l'audition de la Phase III, les experts Dunsky et Nichols ont simulé l'effet du mode de réglementation des tarifs proposés par SCGM sur des programmes hypothétiques d'efficacité énergétique. L'annexe C de leur rapport démontre que des programmes qui auraient générés des économies nettes de plus de 20 millions \$ (l'ensemble des bénéfices moins l'ensemble des coûts) seraient vraisemblablement mis de côté sous un tel régime, puisqu'ils créeraient des pertes nettes pour SCGM de l'ordre de 35 millions \$. En examinant une série d'autres régimes de réglementation incitative, les auteurs établissent la sensibilité du processus de planification des ressources à la forme de réglementation des tarifs en vigueur (voir notamment leur page 78).

En bref, il est irréfutable que l'approche de réglementation des tarifs adoptée devra appuyer les objectifs et méthodes de planification des ressources. En l'absence d'une telle

⁷Charles GOLDMAN, G.A. Cornes, J. Busch et S. Wiel (1993). *Primer on Gas Integrated Resource Planning*, pour la NARUC. Cité dans Dunsky et Nichols, *Incentive Rate Regulation and Integrated Resource Planning – A Critique of Gaz Métropolitain's proposed PBR in the context of the legislative mandate of the Régie de l'énergie*, 18 septembre 1998.

⁸Bruce BIEWALD, t. Woolf, P. Bradford, P. Chernick, S. Geller et J. Oppenheimer (1997). *Performance-Based Regulation in a Restructured Electric Industry*, pour la NARUC. Cité dans Dunsky et Nichols, *Incentive Rate Regulation and Integrated Resource Planning – A Critique of Gaz Métropolitain's proposed PBR in the context of the legislative mandate of the Régie de l'énergie*, 18 septembre 1998.

conciliation, les intérêts du distributeur pourraient être opposés aux intérêts du public à un point tel que la Régie serait obligée par la suite d'adopter une approche de micro-régulation de l'entreprise, inutilement lourde et coûteuse, contraire aux principes de la réglementation moderne et, très possiblement, inopérable.

B. Sujets et objectifs

Le RNCREQ est très favorable au principe de base voulant que la réglementation traditionnelle soit modifiée afin d'y inclure des incitatifs (et pénalités) financiers visant à augmenter l'efficacité du processus réglementaire. Pour cette raison, le RNCREQ croit que le seul sujet de la "Phase III" devra être l'étude d'une proposition de réglementation incitative de la SCGM (incluant le mécanisme de fixation automatique du taux de rendement). Plus particulièrement, la Régie devra ordonner à la SCGM de lui présenter une proposition de réglementation incitative s'intégrant aux et inspirée de la mission et les objectifs de la Loi sur la Régie de l'énergie.

À cet égard, la proposition de la SCGM devra intégrer des incitatifs (et pénalités) financiers grâce auxquels il serait dans l'intérêt privé du distributeur de minimiser (1) les coûts économiques (la facture du consommateur), (2) les coûts sociaux et (3) les coûts et impacts environnementaux. La proposition de la SCGM devra en outre s'assurer que les choix les plus profitables pour elle soient ceux qui réalisent au mieux la conciliation de ces trois intérêts dans une perspective de développement durable. De façon pratique, il faudrait s'assurer que ces choix soient ceux qui découleraient de l'application de l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Pour le RNCREQ, il est essentiel que la Régie délimite clairement ces objectifs afin d'orienter les travaux de la SCGM d'ici la "Phase III" et, ainsi, maximiser l'efficacité du processus et en minimiser les coûts. Nous soulignons par ailleurs que le RNCREQ a soumis, dans la preuve de ses experts, un ensemble de choix spécifiques que la SCGM pourra présenter à la Régie en vue de réaliser ces objectifs de conciliation d'intérêts. Nous soulignons également que la question du mécanisme de fixation du taux de rendement devra faire partie de cette "Phase III", puisqu'un tel mécanisme représente un outil privilégié pour concilier lesdits intérêts.

C. Calendrier

Le RNCREQ suggère qu'idéalement, les audiences touchant la réglementation incitative devraient avoir lieu après l'adoption du règlement concernant l'article 72. De

cette façon, il serait plus facile d'évaluer en termes pratiques le niveau de conciliation de la forme de réglementation incitative avec les objectifs de l'article 72. ⁹

En même temps, il est hautement important que l'adoption d'une approche de réglementation incitative ait lieu avant l'étude et l'adoption d'un plan de ressources particulier. Cet ordre des choses est essentiel : si le cadre de réglementation des tarifs présentement en vigueur (et adopté sous l'égide de l'ancienne loi) s'appliquait au moment de la préparation de son plan de ressources, un conflit important opposera alors l'intérêt de SCGM et l'objectif de l'article 72. Ce conflit créerait alors un obstacle artificiel à l'adoption et à la mise en vigueur d'un plan de ressources respectueux du cadre de la nouvelle Loi sur la Régie de l'énergie.

Enfin, vu que la SCGM devra revoir à fond sa proposition initiale pour en produire une nouvelle, conforme avec les objectifs de la Loi et notamment des articles 5 et 72, il est important que l'entreprise soit dotée du temps requis pour une telle révision en profondeur.

Pour le RNCREQ, l'audience de la "Phase III" devra donc avoir lieu (1) dans un délai suffisamment long pour que SCGM puisse revoir en profondeur sa proposition initiale et en développer une nouvelle (2) après l'adoption du règlement touchant l'article 72, dans la mesure du raisonnable et (3) avant la préparation et la présentation du plan de ressources de SCGM. Vu la possibilité réelle que SCGM soit appelée à présenter son plan de ressources au courant de l'été prochain (voir art. 17 du projet de règlement de la Régie de l'énergie sur le plan de ressources), la Régie devrait ordonner à SCGM de déposer une nouvelle proposition de réglementation incitative d'ici le mois de juin 1999.

Préalablement au dépôt d'une nouvelle proposition, la Régie pourrait ordonner sous son égide un calendrier de consultation et négociations entre tous les intervenants et SCGM afin, si possible, d'établir en collaboration les éléments et le contenu acceptable et souhaitable par tous du mécanisme incitatif. Dans cette éventualité, les frais encourus par les intervenants devraient être déclarés remboursables.

⁹Toutefois, au cas où l'adoption du règlement touchant l'article 72 prenait un retard considérable et/ou imprévu, il sera nécessaire pour la Régie de revoir sa décision initiale et permettre aux intervenants d'étudier la proposition de SCGM, lors de la "Phase III", sur la base notamment des *principes de base de la PIR* communément reconnus dans la littérature.

IV. CONCLUSIONS RECHERCHÉES

ACCUEILLIR la présente argumentation ;

REJETER l'inclusion dans la base tarifaire 1999 de toute somme vouée ou pouvant mener au remplacement de l'électricité par le gaz naturel pour les besoins de la chauffe ;

ORDONNER la SCGM d'entreprendre une étude exhaustive des impacts environnementaux comparatifs du gaz naturel et de l'électricité pour les besoins de la chauffe ;

REJETER la proposition de mécanisme de fixation automatique du taux de rendement sur une base pluriannuelle ;

ORDONNER à la SCGM de proposer à la Régie de l'énergie, au plus tard le 15 juin 1999, une forme de réglementation incitative des tarifs visant la conciliation de l'intérêt privé du distributeur et de l'intérêt public, en assurant notamment que les choix les plus profitables pour l'entreprise soient ceux qui minimisent les coûts et impacts économiques, sociaux et environnementaux, dans une perspective de développement durable ;

ORDONNER à la SCGM d'assurer que sa nouvelle proposition appuie et soit compatible avec les principes de base de la planification intégrée de ressources (PIR) ou avec le règlement sur les plans de ressources si ce dernier est adopté en temps opportun ;

DÉCLARER que la proposition d'un mécanisme de fixation automatique du taux de rendement sera également reportée à cette Phase III et que la proposition devra également viser les objectifs décrits ci-dessus ;

PRÉCISER que la SCGM devra porter une attention particulière aux implications de sa proposition pour (1) les programmes d'efficacité énergétique rentables pour la société et (2) les impacts environnementaux associés aux programmes de développement de marchés de l'entreprise ;

SUGGÉRER que la SCGM consulte les principaux intervenants sur la forme que devra prendre sa proposition de réglementation incitative et, pour les plus démunis parmi eux, en assumer les frais requis à cet effet ;

ORDONNER conformément à l'article 25 du règlement sur les procédures de la Régie de l'énergie, le remboursement de tous les frais que le RNCREQ a encourus par sa participation à la présente audience publique.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS,

Montréal, le 27 novembre 1998



**Me Hélène Sicard
O'REILLY & ASSOCIÉS
Procureur du RNCREQ**

U:\Hd\DOC\RNC\argumentation finale2 - 26-11-1998.wpd

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No. : R-3397-98, PHASE II

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ
MÉTROPOLITAIN
(CI-APRÈS « SCGM »)

requérante

et

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

intervenant

**RÉPLIQUE DU RNCREQ AUX ARGUMENTATIONS
FINALES DES INTERVENANTS**

Me Hélène Sicard
O'REILLY & ASSOCIÉS
Procureur du RNCREQ

Le 3 décembre 1998

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No. : R-3397-98, PHASE II

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ
MÉTROPOLITAIN
(CI-APRÈS « SCGM »)

requérante

et

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

intervenant

RÉPLIQUE DU RNCREQ AUX ARGUMENTATIONS FINALES DES INTERVENANTS

Le 12 novembre dernier, la Régie précisait le calendrier à suivre pour terminer la phase II et, ce faisant, prévoyait un droit de réplique aux argumentations des participants, dont la date limite était fixée au 3 décembre.

Par la présente, le RNCREQ soumet à la Régie ses commentaires sur les argumentations finales reçues en date du 26 novembre dernier. Les commentaires touchent plusieurs sujets spécifiques et, notamment, le déroulement de la « Phase III ».

Quant à la SCGM (*taux de rendement, développement de marché, « Phase III »*)

(a) Méthode pluriannuelle de fixation automatique du taux de rendement

Dans son argumentation finale, SCGM n'a pas abordé, ni tenté d'alléger les craintes exprimées sur le fait que l'approbation d'un mécanisme pluriannuel de fixation des taux de rendement risquait fortement d'empiéter sur et de limiter les options qui seront étudiées en « Phase III ».

Le RNCREQ a accepté le report de la présentation de sa preuve à une phase ultérieure, car il avait compris des représentations de SCGM et de la décision de la Régie, que toute proposition pluriannuelle pouvant affecter les options de réglementation incitative serait également reportée. Même si la présentation de sa preuve a été différée à cette prochaine phase, le RNCREQ tient néanmoins à souligner que, l'ayant reçue en temps opportun, et ayant lu le contenu du rapport d'expertise de Philippe Dunsky et de David Nichols, puisque celle-ci fut débattue au niveau de la requête en irrecevabilité, SCGM en connaissait bien la teneur, et il y était clairement exprimé que, parmi les options de réglementation incitative, plusieurs affecteraient le mécanisme de fixation du taux de rendement de l'entreprise. Le rapport d'expertise (pp.52-53) identifiait clairement trois moyens touchant le taux de rendement qui ont été ou qui sont toujours utilisés comme incitatifs aux distributeurs énergétiques pour la réalisation des programmes d'efficacité énergétique ("increased overall rate of return based on EE achievement", "overall rate of return penalty due to failure to follow regulatory directives on EE" et "bonus rate of return on rate-based EE expenditures").

La SCGM justifie sa demande à cet égard sur la seule base de la preuve soumise par le Dr. Morin au printemps dernier. En effet, SCGM se contente de dire que "le Dr. Morin recommande que cette formule s'applique pour cinq ans et que le tout soit revu à la fin de cette période" (p.11). Cette preuve ne prend pas en considération la remise du mécanisme de réglementation incitative à une « Phase III », et l'argumentation écrite de SCGM ne présente aucune modification, ou ajustement possible de la proposition et de son opportunité pour justifier l'approbation d'un tel mécanisme immédiatement. Le RNCREQ réaffirme donc l'importance qu'il accorde à ce que ce mécanisme proposé ne soit pas autorisé lors de la présente cause tarifaire et ce, afin de maintenir son droit d'être entendu, de ne pas préjuger le résultat de la « Phase III », et de respecter le but et l'esprit de la décision qui a reporté certains sujets à une phase ultérieure.

(b) Développement du marché résidentiel

En reléguant la question à une note de bas de page (p. 34), l'argumentation écrite de SCGM diminue de manière inacceptable l'importance des enjeux environnementaux associés au remplacement de sources alternatives d'énergie par le gaz naturel. En effet, SCGM n'a aucunement démontré ni même analysé les implications environnementales du remplacement de l'électricité par le gaz.

Puisque l'incertitude subsiste quant aux impacts environnementaux nets d'une telle démarche (voir "mémoire" du GRAME/UDD ainsi que la discussion ci-dessous), il importe à ce stade-ci, que la Régie n'accorde aucune somme à la base tarifaire qui pourrait faciliter ou encourager le remplacement de l'électricité par le gaz naturel. Le RNCREQ demande à la Régie d'autoriser uniquement les sommes permettant à SCGM de viser le remplacement du mazout. À cet effet, la Régie devrait stipuler que tout effort de remplacement de l'électricité soit différé en attendant les résultats des prochaines audiences sur le plan de ressources de l'entreprise, en espérant que lors de ces audiences ce débat soit clarifié.

Quant au GRAME/UDD (*développement de marché*)

Bien que le RNCREQ partage dans une certaine mesure les préoccupations du GRAME/UDD relativement au programme de remplacement de l'électricité par le gaz naturel, il nous apparaît que certaines de ses affirmations sont erronées à l'égard des impacts environnementaux associés au remplacement de l'électricité par le gaz naturel.

Dans son argumentation finale, le GRAME/UDD indique que "grâce à la force probante du document GRAME-UDD-5, les audiences nous auront aussi permis de tuer le 'mythe' voulant qu'il est plus 'virtueux' ou plus logique de se chauffer au gaz qu'à l'hydroélectricité" (4^e page). Ce regroupement semble également suggérer que le RNCREQ, "même pour des considérations environnementales, favoriser[ait] le développement du gaz dans les nouveaux développements résidentiels ... Pourtant, n'en déplaise à SCGM et au RNCREQ, les Québécois ont continué à se chauffer à l'électricité!"

La position du RNCREQ est sensiblement plus nuancée que ce que le GRAME/UDD suggère. Nous soutenons que puisque SCGM n'a pas démontré la supériorité environnementale du gaz naturel par rapport à l'électricité pour les besoins de la chauffe, et puisque de nombreuses incertitudes existent encore à cet égard, toute allocation de sommes d'argent allouées à promouvoir ou effectuer le remplacement de l'électricité par le gaz devra être exclue de la base tarifaire de 1999.

Cela dit, il nous importe de préciser que le "mythe" auquel s'attaque le GRAME/UDD ne l'est que pour lui. Il est faux de prétendre que les Québécois se chauffent à "l'hydroélectricité" ; dans les faits, si les consommateurs se chauffent majoritairement à l'électricité, la source de celle-ci dépend beaucoup de la gestion du réseau électrique de la province de Québec.

Nous sommes évidemment en complet désaccord avec les opinions émises par le GRAME/UDD sur l'analyse réalisée par David Nichols et Hannah Sarnow (annexe C de la «preuve» du RNCREQ). Nous reconnaissons d'emblée que, pour certains, la possibilité que le chauffage à l'électricité au Québec soit responsable d'émissions importantes de gaz polluants semble contre-intuitive. Néanmoins, si on considère la manière dont est géré le réseau électrique du Québec qui, jusqu'à dernièrement, réservait la centrale Tracy (mazout) pour les fines pointes hivernales, il faut admettre que depuis l'été dernier, son utilisation a été accrue pour utiliser au moins trois des quatre turbines (150 MW chaque) de Tracy en mode continue afin de satisfaire à la demande québécoise en électricité. Sur la base de ces faits, et considérant la gestion traditionnelle du réseau ainsi que les prix relatifs des sources d'électricité, il est raisonnable de croire que Tracy est présentement utilisée à presque pleine capacité pour répondre aux besoins *marginiaux* en électricité au Québec, soit les besoins qui seraient affectés par la pénétration du marché par le gaz naturel

Ainsi, hormis les importations / exportations (exclues pour les fins de l'analyse tel que précisé à la p.112, l.28-29 du rapport d'expert), toute réduction des besoins en électricité au Québec pourra raisonnablement résulter en une diminution de l'utilisation de la centrale Tracy, et ce jusqu'à concurrence de sa puissance totale de 450 MW ou 600 MW. En d'autres termes, les 450 - 600 premiers MW enlevés de la charge hivernale

d'Hydro-Québec se traduiraient par la réduction directe de la production d'électricité à partir du mazout. Seulement après la barre de 450 - 600 MW le gaz naturel commence-t-il à remplacer l'électricité de source hydraulique.

Puisqu'il serait illusoire de croire que le projet de développement du secteur résidentiel de la SCGM remplacerait plus de 450 MW de besoins de pointe d'Hydro-Québec à l'intérieur des cinq prochaines années (voir réponse de Robert Tessier, t.n.s. du 22 octobre 1998, p. 82), il est raisonnable de croire que, *selon ce scénario*, le gaz naturel remplacerait essentiellement de l'électricité produite à partir du mazout. Sur la base de ce scénario, le gaz naturel est préférable en ce qui a trait à l'ensemble des polluants évalués. C'est en considérant un *deuxième scénario* évalué, où seulement 10% de l'électricité évitée par le chauffage au gaz proviendrait de Tracy (l'autre 90% provenant des centrales hydroélectriques), qu'on peut croire que l'électricité serait écologiquement avantageuse en ce qui concerne certains polluants (CO₂, CH₄, CO), bien que toujours désavantageuse pour d'autres (NO_x, SO_x et particules en plus d'autres impacts). Ce deuxième scénario est tout aussi réaliste, dans la mesure où Hydro-Québec revenait à sa façon « traditionnelle » d'utiliser Tracy, ou encore si les exportations / importations, non considérées dans l'analyse des experts Nichols et Sarnow, modifiaient la gestion anticipée du réseau électrique.

C'est sur la base de ces possibilités et surtout sur la base du fait qu'il y a incertitude quant à l'impact réel du remplacement de l'électricité par le gaz naturel, incertitude clairement identifiée dans le rapport d'expertise auquel s'attaque le GRAME/UDD (voir notamment p.112, I.4-9) que nous demandons et justifions une position prudente et la nécessité de poursuivre des études plus détaillées.

Pour le RNCREQ, il est essentiel que la science et l'analyse indépendante priment sur l'intuition non vérifiée. À l'heure actuelle, ni le GRAME/UDD, ni SCGM n'ont présenté de preuves sérieuses permettant d'arriver à une conclusion qui soit basée sur un raisonnement vérifié et informé.

Quant à OC/FNACQ (divers et « Phase III »)

(a) Le remplacement des sources alternatives d'énergie

Les intervenants Option consommateurs (OC) et Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ) prennent une position défavorable à l'égard des efforts visant la construction neuve sur la base, entre autres, de l'absence de plan de ressources justifiant de tels investissements (par. 11). Le RNCREQ appuie de façon générale cet argument, puisque c'est lors de l'analyse des plans de ressources que la Régie indiquera l'utilité et la justesse de poursuivre le développement de nouveaux marchés au dépens d'autres sources d'énergie. Nous émettons seulement la réserve que, du point de vue environnemental, le remplacement du mazout est clairement bénéfique et n'a pas à attendre les analyses sur le plan de ressources pour être poursuivi.

(b) L'efficacité et la conservation énergétiques

Tout en appuyant, de façon générale, les démarches de l'entreprise en matière de remplacement d'équipements de consommation, le RNCREQ appuie les commentaires

d'OC/FNACQ en ce qui concerne l'absence d'investissements de SCGM en matière d'isolation des logements (pars. 22-23 et 114).

(c) Indices de performance

Le RNCREQ appuie également la position d'OC/FNACQ quant à l'élargissement des indices de performance pour y inclure des indices relativement à l'environnement (par. 81) et l'efficacité énergétique (pars. 90 et 126). À cet égard, le rapport d'experts préparé par le RNCREQ, différé à la « Phase III », fournit des exemples de mécanismes spécifiques pouvant être adoptés. Le RNCREQ encourage la Régie de l'énergie à indiquer clairement son souhait que la proposition de réglementation incitative des tarifs intègre des indices de cette nature.

(d) Paiement des frais

Tout comme OC/FNACQ, le RNCREQ est très préoccupé par le plafond de remboursement que semble avoir adopté la Régie à l'égard des experts des intervenants (pars. 132-141). En effet, un tel plafonnement des frais des experts pourrait avoir l'effet négatif de priver les intervenants d'intérêt public de la qualité d'expertise dont le distributeur ne s'empêchera aucunement de se doter et ce, aux frais de l'ensemble des abonnés. Un tel plafonnement nous paraît inéquitable et risque d'entraver la contribution que pourrait apporter ces intervenants aux délibérations de la Régie.

Dans le cas présent, les honoraires des experts du RNCREQ ne dépassent pas ce plafond de 200\$/hre. Il n'est toutefois pas exclu que dans l'avenir le RNCREQ doive recourir à des experts plus coûteux pour représenter et défendre adéquatement ses positions et ainsi contribuer à la qualité des analyses et décisions de la Régie.

(e) Déroulement de la « Phase III »

Le calendrier proposé par OC/FNACQ est tout à fait conciliable avec les impératifs que le RNCREQ a soulevés lors de son argumentation finale. En particulier, le délai total de 16 semaines pour le processus de négociation pourra permettre que la proposition de SCGM soit soumise avant la mi-juin, soit la date limite que nous proposons afin de permettre la conciliation entre l'approche de réglementation incitative et le plan de ressources de l'entreprise.

Quant aux étapes spécifiques de ce calendrier, nous vous référons à nos commentaires sur les argumentations de ROEE, CAM-SSS et ACIG, ci-bas.

Quant au ROEE (« Phase III »)

Le RNCREQ tient à préciser son appui aux recommandations du ROEE quant à la procédure à suivre pour la « Phase III » de la présente cause. En particulier, nous trouvons judicieux les propositions concernant le but de la démarche, notamment le paragraphe 80 de son argumentation, le processus initial de négociation (pars. 84 et 85) et les questions à traiter (par. 86). En ce qui concerne celles-ci, nous souhaiterions et recommandons l'ajout de deux sous-points à la question "à quoi s'adresse l'incitation",

soit (5) réduire les impacts environnementaux et (6) assurer la conciliation avec les principes de base de la planification intégrée des ressources.

Quant à la CAM-SSS et à l'ACIG (« Phase III »)

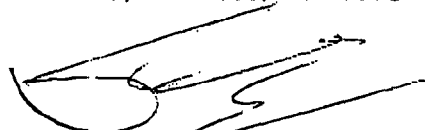
Les processus proposés tant par la CAM-SSS (pp.10-11) que par l'ACIG (pp.79-81) pour la « Phase III » rejoignent en bonne partie celui proposé par le ROEE et appuyé par le RNCREQ. Les sujets spécifiques mentionnés par la CAM-SSS, notamment l'établissement des coûts sous le contrôle de SCGM, découleraient logiquement dans ce cas d'une des questions prévues dans le processus proposé au par. 86 de l'argumentation finale du ROEE. En ce sens, le processus proposé, que nous appuyons, intégrerait d'office les considérations spécifiques de la CAM-SSS.

Le CAM-SSS et l'ACIG proposent de plus des modalités spécifiques concernant la composition du groupe de travail (pp. 11-12). Nous appuyons les objectifs d'efficacité de ces propositions. Toutefois, le CAM-SSS propose un encadrement strict du choix des représentants, alors que selon l'ACIG, ce choix doit être laissé à la discrétion de chaque intervenant. Quant au RNCREQ, nous tenons à souligner que la situation des organismes comme le nôtre, sensiblement plus démunis en ressources que nos confrères de la CAM-SSS et de l'ACIG, requièrent un traitement particulier. Plus spécifiquement, le RNCREQ n'ayant pas à son service de "permanents" ayant les connaissances suffisantes en matière de réglementation incitative des tarifs, le processus devra s'assurer que le RNCREQ puisse être représenté par un expert dans le domaine, ce qui serait cohérent avec la proposition de l'ACIG mais non celle de la CAM-SSS.

En laissant au RNCREQ le choix de son représentant (expert ou autre), l'objectif d'assurer "que leur acquiescement et leur recommandation à leurs mandats aient le poids nécessaire pour éviter de trop nombreux volte-face qui ne feraient que ralentir le bon fonctionnement du groupe" (CAM-SSS, p.12) ne serait aucunement compromis.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS,

Montréal, le 3 décembre 1998



Me Hélène Sicard
O'REILLY & ASSOCIÉS
Procureur du RNCREQ