

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3814-2012

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CAUSE TARIFAIRE 2013-2014
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

ARGUMENTATION

Dominique Neuman, LL.B.

Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 20 décembre 2012

[Avec rectifications indiquées par un trait souligné ou en marge droite]

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE	1
2 - LA PRÉVISION DE LA DEMANDE	4
3 - LES CHARGES D'APPROVISIONNEMENT ET LA STRATÉGIE D'APPROVISIONNEMENT	6
4 - LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE DE 2013-2014.....	9
4.1 LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE PROPOSÉE PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION.....	9
4.2 LA JURIDICTION ET LES POUVOIRS DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE À L'ÉGARD DE LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE PROPOSÉE PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION.....	11
4.3 L'OPPORTUNITÉ POUR LA RÉGIE D'ACCEPTER OU NON LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE PROPOSÉE PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION POUR 2013.....	21
5 - LES INVESTISSEMENTS ET LES CHARGES EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (PGEÉ).....	27
5.1 L'EFFORT EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION	27
5.2 LA PRÉSENTATION PAR HQD DE SON PGEE ET LE RÔLE DE LA RÉGIE	29
5.3 LES PROGRAMMES DU PGEE ET LE POTENTIEL TECHNICO-ÉCONOMIQUE	30
5.4 LE TRONC COMMUN DU PGEE.....	31
6 - LA POSSIBILITÉ QUE LE DISTRIBUTEUR RÉDUISE DE FAÇON MAJEURE SES CHARGES OU INVESTISSEMENTS EN 2013 APRÈS LE PRONONCÉ DE LA DÉCISION TARIFAIRE	32
7 - L'INVESTISSEMENT PROPOSÉ À SCHEFFERVILLE	36
8 - LES OPTIONS TARIFAIRES EN RÉSEAUX AUTONOMES.....	37

8.1	L'OPTION D'ÉNERGIE INTERRUPTIBLE EN RÉSEAU AUTONOME, PROPOSÉE PAR HQD	37
8.2	PROPOSITION VISANT À ÉLABORER UN TARIF BI-ÉNERGIE ÉOLIEN AU NUNAVIK	38
9	- LA STRATÉGIE TARIFAIRE	40
10	- CONCLUSION	41

1

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier, de la cause tarifaire 2013-2014 d'Hydro-Québec Distribution (ci-après « *HQD* » ou « *le Distributeur* »).

2 - La présente constitue l'argumentation de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* sur cette demande.

3 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* sont des organismes sans but lucratif actifs dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.

Elles ont déjà été reconnues comme intervenantes (seules, ensemble ou conjointement avec d'autres intervenants) dans plusieurs dossiers de la Régie de l'énergie, notamment les cause tarifaires annuelles d'Hydro-Québec Distribution, d'Hydro-Québec Transport (TransÉnergie), de la *Société en commandite Gaz Métro (SCGM)*, de *Gazifère inc.* incluant l'examen des Plans d'efficacité énergétique des distributeurs de gaz et d'électricité, ainsi que des dossiers de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEE)*.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* représentent une tendance au sein du milieu environnemental qui se veut modérée, rigoureuse, et axée sur la planification à long terme et le partenariat.

L'AQLPA est un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982. *Stratégies Énergétiques* a été fondée en 1999. *Stratégies Énergétiques* et l'AQLPA ont été reconnues et sont actives depuis leur fondation au sein de nombreuses instances et forums relatifs à la politique énergétique, à la régulation de l'énergie et à l'environnement, notamment en matière d'efficacité énergétique et de gestion de la consommation, de substitution de combustibles, de réduction des polluants atmosphériques et de mesures incitatives et régulateurs pour atteindre ces objectifs.

Stratégies Énergétiques et l'AQLPA ont notamment fait partie de groupes de travail sur l'énergie institués dans le cadre du *Mécanisme* et *Processus* de mise en œuvre de politiques de réduction de gaz à effet de serre au Canada et ont participé aux débats ayant mené à la *Stratégie énergétique* québécoise de 2006-2015.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec, Programme *Faites de l'air* relatif au recyclage des véhicules routiers légers usagés, etc.). Elle est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments régulateurs et les instruments de planification existants afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique (interventions relatives à l'Accord Canada-États-Unis sur la pollution transfrontière, interventions devant des commissions parlementaires, participation à des audiences du BAPE et autres audiences environnementales, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'AQLPA sont intervenues dans de nombreux dossiers tant électriques que gaziers de la Régie de l'énergie. Par leurs interventions, elles ont voulu favoriser le développement des programmes d'efficacité énergétique des distributeurs et d'autres programmes susceptibles d'amener des avantages environnementaux, la robustesse

des investissements et des dépenses en environnement et en recherche-développement, l'utilisation de mécanismes tarifaires afin de favoriser des objectifs de développement durable, la juste mesure des coûts évités, la robustesse de la planification à long terme, l'équité dans les mécanismes d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec et la prise en compte de l'intérêt public et du développement durable dans les processus décisionnels de la Régie et des entités réglementées par elle.

Dans sa décision D-2000-138, la Régie a souligné que *"S.É. à su démontrer à la satisfaction de la Régie la pertinence de ses interventions dans les dossiers ayant un impact sur le développement durable."* (p.8).

La Régie ajoute, dans sa décision D-2002-171 quant au dossier R-3490-2002, que *"S.É. présente un point de vue nuancé de l'intérêt public et du développement durable qui peut éclairer la Régie"* (p. 7).

2

LA PRÉVISION DE LA DEMANDE

4 - À l'instar de Monsieur Jacques Fontaine dans son rapport C-SÉ-AQLPA-0008, SÉ-AQLPA-1, Document 1, SÉ-AQLPA recommandent à la Régie de l'énergie d'appuyer le recours par Hydro-Québec Distribution à la prévision des mises en chantier de la SCHL.

Historiquement, Monsieur Fontaine avait constaté que la tendance du Distributeur à sous-prévoir les mises en chantier se perpétuait en 2012 avec la prévision du dossier R-3776-2011.

Il souligne que la prévision des mises en chantier est intimement liée au mandat de la SCHL, ce qui le rend à l'aise de recommander à la Régie de l'énergie d'accepter, à ce stade, le recours par Hydro-Québec Distribution, aux prévisions de la SCHL des mises en chantier, tout en continuant à l'avenir de vérifier s'il y aura absence de biais de cette prévision. C'était la recommandation 1.1 de son rapport C-SÉ-AQLPA-0008.

5 - Monsieur Fontaine constate par ailleurs qu'à la fois dans ses prévisions du mois de mai 2012 et dans la révision du mois d'octobre 2012, le Distributeur continue de se situer plus près de la fourchette inférieure des prévisions présentées par les autres organismes quant aux variables économiques et énergétiques.

Nous recommandons donc à la Régie de l'énergie, à l'instar de Monsieur Fontaine, d'inviter Hydro-Québec Distribution à lui faire rapport quant à la neutralité de sa prévision de la demande (c'est-à-dire l'équilibre entre la probabilité d'être trop faible et trop élevée) et, le cas

échéant, à mettre en place des correctifs. C'est la recommandation 1.2 du rapport C-SÉ-AQLPA-0008.

6 - Monsieur Fontaine est d'avis que la normale climatique utilisée par Hydro-Québec Distribution depuis 2008 sous-estimait le réchauffement du climat. En effet, depuis 5 ans les températures ont été plus chaudes que la normale. De plus, les écarts les plus récents sont les plus prononcés.

Dans son rapport C-SÉ-AQLPA-0008, il recommandait donc à la Régie de l'énergie de demander au Distributeur de revoir avec *Ouranos*, la justesse de la normalisation qu'elle utilisait depuis 2008 et qui consistait à accroître la température prévue de 0,3°C par 10 ans. C'était la recommandation 1.3.

Cependant, par la suite, la Distributeur a informé la Régie, à la fois dans des réponses à des demandes de renseignements, ultérieures au dépôt des preuves des intervenants et en audience, qu'il aurait de fait déjà modifié sa méthode de normalisation. L'accroissement de la température prévue ne serait plus basé sur un incrément fixe de 0,3°C par 10 ans mais plutôt sur la tendance. Les intervenants n'ont toutefois pu bénéficier d'aucune séance de travail avec le Distributeur et la Régie afin d'examiner cette nouvelle méthode. Plusieurs questions se posent ; nous ignorons par exemple si la détermination de la tendance s'effectue à partir ou non de mesures mensuelles, de mesures à un ou plusieurs points ni pourquoi le Distributeur a effectué ces choix et comment *Ouranos* aurait éventuellement été impliquée.

Nous invitons donc respectueusement la Régie de l'énergie à convoquer une telle séance de travail, à l'instar de ce qui fut fait en 2007 lors de la modification précédente de la méthode de normalisation (voir pièces C-SÉ-AQLPA-0018, 0019 et 0020 citées par Monsieur Jacques Fontaine dans son témoignage oral). **Cette séance de travail pourrait se tenir aux fins de l'approbation du dossier tarifaire actuel de 2013-2014 ou subsidiairement en vue de celui de 2014-2015.**

3

LES CHARGES D'APPROVISIONNEMENT ET LA STRATÉGIE D'APPROVISIONNEMENT

7 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* constatent qu'en raison de la baisse marquée de la demande au cours des dernières années et pour les années à venir, les Conventions d'approvisionnement post-patrimonial (telles que différées) conclues entre Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Production ne sont plus fonctionnelles.

Le Distributeur se trouve maintenant contraint (par prudence très raisonnable compte tenu du risque de baisse de la demande) de recevoir en 2013 quelques 0,79 TWh d'électricité postpatrimoniale qui lui est inutile tout en étant obligé de réduire parallèlement, pour compenser, ses achats d'électricité patrimoniale.

La situation à laquelle le Distributeur est contraint équivaut dans les faits à transformer de l'électricité patrimoniale d'Hydro-Québec Production en électricité postpatrimoniale à coût plus élevé, le tout alors que le gouvernement du Québec a annoncé son intention de proposer une modification à la *Loi sur la Régie de l'énergie* afin de réduire le rattrapage du coût de l'électricité patrimoniale qui aurait dû débiter en 2014-2015.

8 - Dans un monde idéal, il serait souhaitable d'une part que le Parlement du Québec maintienne le rattrapage législatif du coût de l'électricité patrimoniale tel que prévu à partir de 2014-2015. D'autre part, il serait souhaitable, parallèlement, comme cela avait été déjà proposé mais refusé par la Régie au dossier R-3624-2007¹, qu'Hydro-Québec Production

¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3624-2007, Décision D-2007-13, R. Pepin.

accepte de nouveau de suspendre sans pénalité ses Conventions d'approvisionnement postpatrimonial pendant le nombre d'année requis jusqu'à ce qu'Hydro-Québec Distribution cesse de se trouver en situation de surplus. De cette manière, Hydro-Québec Distribution ne se trouvera contraint de réduire artificiellement son approvisionnement patrimonial, mais le coût de celui-ci croîtra d'ici quelques années de manière à mieux refléter sa valeur, transmettant ainsi un meilleur signal de prix aux consommateurs, les incitant à l'efficacité énergétique.

Idéalement, une telle suspension des conventions postpatrimoniales pourrait être modulable par Hydro-Québec Distribution de manière à pouvoir obtenir des livraisons d'énergie aux heures où, autrement, elle serait contrainte de procéder à des achats de court terme.

9 - Mais la Régie de l'énergie n'a toutefois aucune juridiction pour imposer l'une ou l'autre de ces composantes d'une solution idéale.

10 - Conséquemment, faut d'une meilleure solution (sur laquelle la Régie n'a pas de contrôle), *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* recommandent à la Régie de l'énergie d'accepter la stratégie proposée par Hydro-Québec pour gérer ses Conventions d'approvisionnement postpatrimonial avec Hydro-Québec Production, en acceptant livraison de quelques 0,79 TWh d'énergie en 2013, malgré les conséquences à la baisse qui en résultent pour l'approvisionnement patrimonial.

11 - Nous recommandons par ailleurs à la Régie de l'énergie de rejeter la stratégie alternative proposée par le RNCREQ, lequel recommandait qu'Hydro-Québec Distribution, plutôt que de rappeler de l'énergie différée, effectue pour des motifs spéculatifs des achats sur les marchés de court terme.²

² **RNCREQ**, Dossier R-3814-2013, Pièce A-0060, n.s. le 17 décembre 2012, page 24, lignes 3-9.

De tels achats seraient principalement de source thermique (à moins que, paradoxalement, Hydro-Québec Distribution achète sur le marché à court terme les surplus d'Hydro-Québec Production qu'elle aurait fait différer en vertu des Conventions). Avec respect, il nous semble que le RNCREQ a tort d'affirmer que sa proposition serait environnementalement neutre car l'eau non turbinée par Hydro-Québec Production resterait dans les réservoirs et deviendrait turbinée une année ultérieure. Nous croyons au contraire qu'un tel choix ne serait pas neutre quant à la production d'électricité de source thermique vendue sur le marché à court terme ; marginalement en effet, le choix proposé par le RNCREQ entraînerait nécessairement un accroissement de production d'électricité de source thermique dans le marché, avec les impacts atmosphériques et autres impacts environnementaux en découlant.

4

LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE DE 2013-2014**4.1 LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE PROPOSÉE PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**

12 - Le 11 décembre 2012, Hydro-Québec Distribution propose à la Régie de l'énergie d'ajouter aux charges d'exploitation comprises à son revenu requis une **charge de solidarité sociale**, initialement établie à 30,8 M\$.³ Celle-ci sera remise au gouvernement du Québec afin de contribuer à rétablir l'équilibre budgétaire et ainsi éviter de reporter aux générations suivantes de citoyens du Québec le paiement des dépenses courantes de l'État.

Cette **charge de solidarité sociale** consiste, dans les faits, à remettre à l'État, à ces fins d'équité intergénérationnelle, les montants que le Distributeur avait déjà prévu économiser en 2013 par des mesures d'efficience, comme le soulignait avec justesse la formation de la Régie.⁴

13 - Hydro-Québec Distribution annonce qu'à la demande du gouvernement du Québec, son actionnaire, elle a prévu de réduire substantiellement sa masse salariale par attrition en 2013 (soit une part de la suppression globale de 2000 postes prévue pour l'ensemble d'Hydro-Québec, soit environ 10 % des postes, ce nombre restant à être réparti entre les différentes unités dont notamment le Distributeur).

³ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0144, HQD-14, Document 4, page 7, ligne « *Montant additionnel découlant du budget du gouvernement du Québec* ».

⁴ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3814-2012, n.s. volume 4, le 12 décembre 2012, pages 64-66.

Hydro-Québec Distribution annonce par ailleurs qu'elle accroîtra sa **charge de solidarité sociale** susdite (initialement établie à 30,8 M\$ versables au gouvernement du Québec) de manière à l'accroître du montant supplémentaire qui se trouvera économisé en 2013 par l'effet de ces suppressions de postes. Ainsi, les économies du Distributeur résultant de ces suppressions de postes en 2013 contribueront également à rétablir l'équilibre budgétaire et ainsi éviter de reporter aux générations suivantes de citoyens du Québec le paiement des dépenses courantes de l'État.

14 - Cette charge de solidarité sociale (initiale de 30,8 M\$ et accrue par la valeur des économies issues des suppressions de postes) a été **décidée** par Hydro-Québec Distribution comme faisant partie de **sa proposition** sur laquelle la Régie de l'énergie doit statuer.

Hydro-Québec Distribution explique **le cheminement qui a mené à sa décision de logger cette proposition devant la Régie** : c'est le gouvernement du Québec, son actionnaire, qui le lui a demandé.

15 - (Cette demande de l'actionnaire à Hydro-Québec décrite au paragraphe précédent **a été rendue publique** le 20 novembre 2012 dans l'énoncé budgétaire déposé par le ministre des Finances et de l'Économie du Québec auprès de l'Assemblée Nationale du Québec.).⁵

⁵ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE, Plan budgétaire. Budget 2013-2014, 20 novembre 2012. Déposé sous : HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0135, HQD-14, Document 1. A la page A.102.**

4.2 LA JURIDICTION ET LES POUVOIRS DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE À L'ÉGARD DE LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE PROPOSÉE PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

16 - Suivant l'article 31 al.1 (1°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (ci-après « la Loi »), celle-ci « a **compétence exclusive** pour [...] fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est [...] distribuée par le distributeur d'électricité ».

17 - Suivant l'article 49 de la *Loi*, auxquels réfèrent ses articles 52.1 et 52.3, lorsqu'elle fixe ou modifie un tel tarif, la Régie doit notamment:

[...] 2° déterminer les **montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service** [...];

4° **favoriser des mesures ou des mécanismes incitatifs** afin d'améliorer la performance de l'assujetti et la satisfaction des besoins des consommateurs; [...]

7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont **justes et raisonnables**; [...]

10° tenir compte des **préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret**;

Outre tout ce qui précède, la Régie peut également, suivant ces articles, utiliser **toute autre méthode qu'elle estime appropriée**.

Suivant l'article 5 de la même *Loi*, « dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre **l'intérêt public**, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise **la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif** ».

18 - **Avant** donc de considérer le fait que cette réquisition se trouve dans un énoncé budgétaire et **avant** de considérer tout décret de préoccupations du gouvernement, la juridiction de la Régie de l'énergie à l'égard de cette charge de solidarité sociale proposée par Hydro-Québec Distribution est la même que celle qu'elle exerce à l'égard de toute autre charge du Distributeur :

- Elle doit déterminer s'il s'agit d'une charge « *nécessaire à la prestation du service* » au sens de l'article 49 al. 1 (2^o) de la *Loi*.
- Par ailleurs, que la Régie considère ou non cette charge comme étant nécessaire à la prestation du service, elle dispose du pouvoir général de fixer des tarifs justes et raisonnables et du pouvoir général de tenir compte d'autres éléments que ceux énumérés à l'article 49 al. 1 (voir le mot introductif « *notamment* »). Elle dispose également, en vertu de l'article 49 *in fine*, du pouvoir général d'utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée. Ces trois pouvoirs lui accordent donc une discrétion supplémentaire de tenir compte ou non de cette charge de solidarité sociale à être versée au gouvernement.

Dans sa réflexion en vertu des dispositions susdites, la Régie de l'énergie peut s'inspirer du fait qu'historiquement, elle a déjà accepté de reconnaître dans le revenu requis de divers distributeurs des charges qui pourraient être qualifiées comme n'étant pas « *nécessaires à leur prestation du service* », mais relevant plutôt de l'engagement social de ces distributeurs. Ainsi :

- La Régie de l'énergie a connaissance d'office que les charges d'exploitation des distributeurs Hydro-Québec Distribution et Gaz Métro, déjà reconnues aux fins de leurs tarifs, incluent notamment des frais corporatifs, par lesquels

ces entreprises accordent des aides financières à diverses bonnes œuvres, causes ou activités charitables, culturelles ou sociales de la société québécoise. Par exemple, les frais corporatifs dont une quote-part est incluse aux charges d'Hydro-Québec Distribution incluent l'aide d'Hydro-Québec à la chanson québécoise. A titre illustratif, nous notons que le *Rapport sur le développement durable 2011* d'Hydro-Québec fait état des frais corporatifs suivants :

- Une aide de 8,518 M\$ à des établissements d'enseignement supérieur.
 - Une aide de 18 M\$ en dons et commandites, dont 2,8 M\$ à Centraide.
 - Une aide de 0,556 M\$ de la part de la Fondation Hydro-Québec pour l'environnement. ⁶
- Un rapport du Dr. Karl McDermott, publié en juin 2012 par l'*Edison Electric Institute (EEI)* souligne qu'au cours des années, les régies de l'énergie ont eu à s'adapter au fait que les assujettis étaient appelés à assumer diverses dépenses qui n'étaient pas strictement nécessaires à la livraison du service, mais qui leur étaient demandées pour divers motifs sociaux ou environnementaux. Les régies de l'énergie ont, avec le temps, su s'adapter au besoin des assujettis de pouvoir recouvrer ces nouvelles dépenses :

4. Responding to Government Mandates

The Clean Air Act and other environmental laws required a number of actions on the part of utilities that involved the incurrence of considerable investment and operating cost

⁶ **HYDRO-QUÉBEC**, *Rapport sur le développement durable 2011*, http://www.hydroquebec.com/publications/fr/rapport_perf_enviro/pdf/rdd_2011.pdf (avec liste des dons et commandites de 2011, en annexe, <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/dons-commandites/commandites-accordes.html>). Déposé en liasse sous: **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0022, SÉ-AQLPA-4, Document 2.

expenditures. Two examples from this period come readily to mind: the scrubbing of coal fired power plants and the need to remediate old manufactured gas plant sites. **Both of these situations created expenses that were not necessarily associated with any benefit to customers from the electricity supplied, but did provide a public good benefit of cleaner environments.** What confronted regulators was another set of costs that were large, sometimes volatile, and outside of management control. State regulators reacted to this by employing adjustment clauses or surcharge (rider) mechanisms for the recovery of these special or extraordinary costs. [Note omise] These mechanisms functioned as a separate means of cost recovery without the necessity of incurring a full rate hearing. The costs passed through in these mechanisms may be adjusted monthly or annually, and are typically subject to a prudence review, with customers receiving a rebate if imprudent expenditures were discovered. The changing nature of the economic environment was resulting in a larger number of categories of costs being addressed via —non-normal processes and therefore not adequately treated within the typical rate case. The expanded use of rider or surcharge mechanisms to address these new categories of cost was a natural adaptation of the traditional rate case model.⁷

- La Régie de l'énergie du Québec elle-même accepte depuis plusieurs années d'inclure des *Plans globaux en efficacité énergétique (PGÉE)* dans les charges ou, selon le cas, les investissements de ses assujettis *Hydro-Québec Distribution, Gaz Métro* et *Gazifère inc.*, **sans se baser sur leur rentabilité pour le distributeur**, mais plutôt sur leur coût total en ressources (cumulant la rentabilité pour le distributeur et le client participant). De plus, même dans ce contexte, la Régie accepte aussi parfois certains programmes ou activités d'efficacité énergétique qui ne sont pas même rentables selon leur coût total en ressources ; c'est la cas notamment de programmes

⁷ **Dr. Karl McDERMOTT**, *Cost of Service Regulation In the Investor-Owned Electric Utility Industry, A History of Adaptation*, June 2012, Edison Electric Institute (EEI), http://www.eei.org/whatwedo/PublicPolicyAdvocacy/StateRegulation/Documents/COSR_history_final.pdf, pages 35-36. Souligné et en caractère gras par nous. Déposé en liasse sous: **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0021, SÉ-AQLPA-4, Document 1.

d'efficacité destinés aux ménages à faibles revenus ou d'activités de recherche et innovation.

La notion de charges « *nécessaires à la prestation du service* » de l'article 49 al. 1 (2^o) de la *Loi* doit donc s'interpréter en tenant compte du fait que certaines dépenses, qui ne seraient peut-être pas strictement « *nécessaires* » dans une société ultra-libérale où les entreprises n'auraient aucune responsabilité sociale et ne feraient preuve d'aucune solidarité avec la société, peuvent être motivées par le fait que **le Québec est une société où la solidarité sociale existe, où les entreprises expriment un engagement social, surtout lorsqu'il s'agit d'une Société d'État et que le gouvernement lui a demandé de contribuer à afin de contribuer à rétablir l'équilibre budgétaire et ainsi éviter de reporter aux générations suivantes de citoyens du Québec le paiement des dépenses courantes de l'État.**

La notion de « *tarifs justes et raisonnables* » de l'article 49 al.1 (7^o) ainsi que le pouvoir général de la Régie tenir compte d'autres éléments que ceux énumérés à l'article 49 al. 1 (voir le mot introductif « *notamment* ») et son pouvoir général d'utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée prévu à l'article 49 *in fine* doivent également être interprétés en fonction de ce fait.

La Régie de l'énergie dispose donc de tous les pouvoirs lui permettant de reconnaître, si elle le souhaite, la **charge de solidarité sociale** proposée par Hydro-Québec Distribution, et ce avant même de prendre en compte le plan budgétaire et le décret de préoccupations gouvernementales.

19 - À cela s'ajoute le fait que le gouvernement du Québec a, le 5 décembre 2012, par son décret D.1135-2012⁸, indiqué à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes, dont la Régie est requise de « *tenir compte* » en vertu de l'article 49 al. 1 (10^o) de la *Loi* :

(...)

ATTENDU QUE le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle;

ATTENDU QUE le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois;

ATTENDU QUE le gouvernement a demandé, dans son budget 2013-2014, un effort additionnel à Hydro-Québec pour établir la prévision du bénéfice net d'Hydro-Québec à 2 725 M\$ pour l'année 2013-2014;

ATTENDU QUE cet effort doit se concrétiser dans le bénéfice net d'Hydro-Québec;

(...)

QUE soit indiquée à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec : lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-2014 soient prises en considération.

⁸ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret D.1125-2012, le 5 décembre 2012. Déposé sous : **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0131, HQD-14, Document 2.

20 - Ce décret s'ajoute donc aux motifs qui pourraient amener la Régie de l'énergie, si elle le souhaite, à reconnaître, par elle-même, la charge de solidarité sociale proposée par Hydro-Québec Distribution, aux fins de son revenu requis.

La Cour supérieure, dans l'affaire *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c Régie de l'énergie*, a reconnu par *obiter dictum*, que la Régie de l'énergie, dans l'exercice de ses pouvoirs, « tient compte des préoccupations économiques, sociales, environnementales et de protection des consommateurs énoncées par le gouvernement » (selon le texte de l'article 5 de la *Loi* à l'époque, cette disposition se trouvant désormais à l'article 49 al.1 (10^o) de la *Loi*).⁹ La Cour d'appel, dans la même affaire, ne s'est pas prononcée sur ce point.¹⁰ Par ailleurs, dans *Action Réseau Consommateur (ARC) c. Québec (Procureur général)*, la Cour supérieure confirme également le pouvoir du gouvernement du Québec d'énoncer des préoccupations économiques, sociales et environnementales dont la Régie doit tenir compte dans ses décisions tarifaires, **en autant que le gouvernement ne lui retire pas son pouvoir discrétionnaire prévu à la Loi** :

34 Le tribunal estime que la seule interprétation qui permet de réconcilier les alinéas 1^{er} et 10^e précités [N.D.L.R. : de l'article 49 al. 1 LRÉ] avec les articles 110, 111 LRE est de reconnaître à l'Administration le droit d'énoncer des "préoccupations économiques, sociales et environnementales", pouvant lier la Régie lorsque ces préoccupations sont émises sous forme de directive (art. 110 et 111 LRE), en autant que la directive n'ait pas pour effet d'abroger un pouvoir de décision ou un pouvoir discrétionnaire accordé explicitement et exclusivement par le législateur à la Régie.¹¹

⁹ *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c Régie de l'énergie*, CSM 500-05-048991-994, le 22 novembre 1999, J. Barbeau, parag. 19.

¹⁰ *Hydro-Québec c Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)*, CAM 500-09-008991-994, 10 mai 2001, JJ. Gendreau, Chamberland et Pelletier, [2001] J.Q. no 2183, parag. 11.

¹¹ *Action Réseau consommateur c. Québec (Procureur général)*, C.S.M. 500-05-048735-995 [2000] R.J.Q. 1769 (C.S.), [2000] J.Q. no 1862, J. Rayle, parag. 34. Souligné et en caractère gras par nous.

En l'espèce le décret de préoccupations du 5 décembre 2012 déposé au présent dossier est conforme à cette exigence de la Cour supérieure et ne retire pas à la Régie son pouvoir de décider d'accepter ou non la charge de solidarité sociale proposée par Hydro-Québec Distribution.

Ce décret est par ailleurs présumé valide tant qu'un tribunal compétent, après avoir fourni au *Procureur général du Québec* l'occasion d'être entendu, ne l'invalide pas. Ce tribunal compétent est la Régie de l'énergie elle-même, sous réserve du fait que toute erreur de sa part sur une demande d'annulation du décret serait révisable par la Cour supérieure selon le critère de l'erreur simple ¹² (l'arrêt *Dunsmuir* de la Cour suprême établit peut-être même qu'une cour supérieure devrait faire preuve de déférence envers le tribunal administratif même sur une telle question ¹³).

¹² *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2003/2003csc54/2003csc54.pdf>, notamment au parag. 35, élargissant ainsi la compétence implicite des tribunaux administratifs, qui avait été examinée dans la trilogie *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570, <http://csc.lexum.org/fr/1990/1990rcs3-570/1990rcs3-570.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1990/1990rcs3-570/1990rcs3-570.pdf>, *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-5/1991rcs2-5.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-5/1991rcs2-5.pdf> et *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-22/1991rcs2-22.html> et <http://csc.lexum.org/fr/1991/1991rcs2-22/1991rcs2-22.pdf>.

Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission), [2003] 2 R.C.S. 585, <http://csc.lexum.org/fr/2003/2003csc55/2003csc55.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2003/2003csc55/2003csc55.pdf>, J. Bastarache per curiam, parag. 21, 22, 23, 29.

Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson, [2005] 1 R.C.S. 257, <http://csc.lexum.org/fr/2005/2005csc16/2005csc16.html> et <http://csc.lexum.org/fr/2005/2005csc16/2005csc16.pdf>, parag. 38 et 39.

¹³ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, <http://scc.lexum.org/fr/2008/2008csc9/2008csc9.html> et <http://scc.lexum.org/fr/2008/2008csc9/2008csc9.pdf>, JJ. Bastarache et LeBel pour la majorité, parag. 54.

21 - Le gouvernement du Québec, dans son *Plan budgétaire*, a en outre annoncé son intention de déposer pour approbation à l'Assemblée Nationale une législation qui, si elle était adoptée, obligerait la Régie de l'énergie à reconnaître cette **charge de solidarité sociale**, qu'elle a actuellement la discrétion d'accepter ou non.

Suivant notre droit, la Régie de l'énergie comme tout tribunal, n'a à tenir compte que des lois existantes et non de lois éventuelles possibles ; la Régie n'a pas à suspendre l'exercice de sa juridiction tarifaire à l'éventualité de l'adoption de lois futures.¹⁴

Par conséquent :

- Si la Régie choisit par elle-même en vertu du droit existant, d'exercer sa discrétion d'accepter la charge de solidarité sociale proposée par Hydro-Québec Distribution, alors l'adoption ou non d'une loi future qui l'obligerait à accepter cette charge devient une question académique (du moins en ce qui a trait à Hydro-Québec Distribution), sans effet sur le présent dossier.
- Si au contraire, la Régie estime qu'elle n'est pas encore en mesure d'accepter, en tout ou en partie, cette charge proposée de solidarité sociale, en appliquant sa discrétion selon le droit actuel, alors il y aurait lieu, pour des raisons pragmatiques, que la Régie tienne un suivi de la progression des travaux parlementaires de l'Assemblée Nationale du Québec afin de vérifier s'il est raisonnablement plausible que la législation annoncée soit adoptée à une date qui lui permettrait d'en tenir compte tout en rendant sa décision au présent dossier en temps opportun pour que le Distributeur puisse l'appliquer au 1^{er} avril 2013. Si tel est le cas et que la législation est effectivement

¹⁴ *Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) c Régie de l'énergie*, CSM 500-05-048991-994, le 22 novembre 1999, J. Barbeau, parag. 19-21. Confirmé par *Hydro-Québec c Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)*, CAM 500-09-008991-994, 10 mai 2001, JJ. Gendreau, Chamberland et Pelletier, [2001] J.Q. no 2183, parag. 11.

adoptée à temps, alors la Régie pourra alors rouvrir l'enquête au présent dossier et permettre aux participants de lui soumettre leurs représentations supplémentaires (orales ou écrites selon le cas) suite à cette nouvelle législation.

4.3 L'OPPORTUNITÉ POUR LA RÉGIE D'ACCEPTER OU NON LA CHARGE DE SOLIDARITÉ SOCIALE PROPOSÉE PAR HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION POUR 2013

22 - Nous concluons donc de la sous-section qui précède que, même sans attendre la législation à venir qui contraindra éventuellement la Régie de l'énergie d'accepter la charge de solidarité sociale proposée par Hydro-Québec Distribution pour 2013, le Tribunal dispose déjà de la juridiction d'accepter cette charge, s'il le souhaite.

23 - Nous soumettons respectueusement que la Régie devrait exercer sa juridiction en décidant d'accepter cette charge de solidarité sociale au seul montant actuellement présenté au présent dossier par Hydro-Québec Distribution, soit celui de 30,8M\$, et ce pour les motifs suivants :

- Tel que déjà mentionné plus haut, la Régie de l'énergie a connaissance d'office que les charges d'exploitation des distributeurs Hydro-Québec Distribution et Gaz Métro, déjà reconnues aux fins de leurs tarifs, incluent notamment des frais corporatifs, par lesquels ces entreprises accordent des aides financières à diverses bonnes œuvres, causes ou activités charitables, culturelles ou sociales de la société québécoise.
- Tel que déjà mentionné plus haut, la Régie de l'énergie accepte en outre déjà d'inclure des *Plans globaux en efficacité énergétique (PGÉE)* dans les charges ou selon le cas les investissements des distributeurs *Hydro-Québec Distribution, Gaz Métro et Gazifère inc.*, **sans se baser sur leur rentabilité pour le distributeur**, mais plutôt sur leur coût total en ressources (cumulant la rentabilité pour le distributeur et le client participant). De plus, même dans un tel contexte, la Régie accepte certains programmes ou activités d'efficacité énergétique qui se sont pas même rentables selon leur coût total

en ressources ; c'est la cas notamment de programmes d'efficacité destinés aux ménages à faibles revenus ou d'activités de recherche et innovation.

- Suivant l'article 5 de la *Loi* sur la Régie de l'énergie, dans l'exercice de ses fonctions, la Régie doit assurer la conciliation entre **l'intérêt public**, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs, en favorisant **la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif**. À cet égard, la charge de solidarité sociale demandée par Hydro-Québec Distribution, tel que mentionné, sera remise au gouvernement du Québec afin de contribuer à rétablir l'équilibre budgétaire et ainsi éviter de reporter aux générations suivantes de citoyens du Québec le paiement des dépenses courantes de l'État.. Le *Plan budgétaire 2013-2014* du gouvernement du Québec indique à cet égard :

*Le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle. À cet égard, le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois. C'est dans ce contexte qu'un effort additionnel est demandé à Hydro-Québec.*¹⁵

Le décret D.1135-2012 du gouvernement du Québec reprend toutes ces considérations dans ses attendus :

¹⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE, *Plan budgétaire. Budget 2013-2014*, 20 novembre 2012. Déposé sous : HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0135, HQD-14, Document 1, page A.101.

ATTENDU QUE le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle;

ATTENDU QUE le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois;

ATTENDU QUE le gouvernement a demandé, dans son budget 2013-2014, un effort additionnel à Hydro-Québec pour établir la prévision du bénéfice net d'Hydro-Québec à 2 725 M\$ pour l'année 2013-2014;

ATTENDU QUE cet effort doit se concrétiser dans le bénéfice net d'Hydro-Québec;

- La partie de la dette publique des Québécois provenant du seul gouvernement du Québec s'élève, au 31 mars 2012, à 183 G\$ (soit 54,6 % du PIB annuel). La partie de cette dette non assise sur des actifs, donc la « mauvaise dette » provenant des déficits cumulés du gouvernement du Québec, représente 114 G\$ (soit 34 % du PIB annuel). Dans les deux cas, il s'agit de la proportion la plus élevée des provinces canadiennes.¹⁶ Si l'on ajoute à cela les autres éléments du passif du gouvernement du Québec, les dettes des réseaux parapublics, des municipalités et la part de la dette fédérale, la dette publique du Québec s'établissait le 31 mars 2009 à 285 G\$ selon la méthodologie de l'OCDE (soit 94% du PIB annuel), ce qui en ferait la 5^e dette publique la plus élevée des pays industrialisés.¹⁷ Selon une

¹⁶ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE**, *La dette du Québec et Comparaisons avec les autres gouvernements au Canada*, Site web du gouvernement du Québec (consulté le 15 décembre 2012, tableaux à jour au 31 mars 2012), <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=36&contn=324> et <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=36&contn=334>. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0023, SÉ-AQLPA-4, Document 3.

¹⁷ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES**, *La dette du gouvernement du Québec*, Mars 2010, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_dettegouvquebec-Mars2010.pdf, pp.

méthode différente, l'Institut économique de Montréal (IÉM) établissait le 16 décembre 2012 la dette publique des Québécois à 252 G\$, avec une croissance de 23 M\$ par jour. Selon le ministre des Finances et de l'Économie du Québec, le 20 novembre 2012, la dette publique du seul gouvernement du Québec représente 22 981 \$ par habitant du Québec ; elle a crû d'environ 50 % au cours des dix dernières années.¹⁸ Selon le ministre des Finances et de l'économie, « *la dette constitu[e] un sérieux problème pour le Québec* ». ¹⁹ Selon l'économiste Claude Montmarquette, « *[o]n ne peut s'endetter davantage, car on s'en va vers des années où la croissance économique sera moins forte, entre autre en raison du vieillissement de la population* ». ²⁰

- Par conséquent, la charge de solidarité sociale proposée par Hydro-Québec Distribution, actuellement demandée de 30,8 M\$, signifie que les consommateurs d'électricité assumeront **seulement environ 1,2 jours de l'accroissement de la dette publique à laquelle les contribuables québécois sont assujettis**, cette charge étant entièrement compensée par

30-31, tableaux 12 et 13. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0026, SÉ-AQLPA-4, Document 6.

¹⁸ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE**, *Discours sur le Budget. Budget 2013-2014*, Québec, le 20 novembre 2012, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2013-2014/fr/documents/Discours.pdf>, page 27. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0027, SÉ-AQLPA-4, Document 7.

¹⁹ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE**, *Discours sur le Budget. Budget 2013-2014*, Québec, le 20 novembre 2012, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2013-2014/fr/documents/Discours.pdf>, page 27. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0027, SÉ-AQLPA-4, Document 7.

²⁰ **Francis VAILLES**, *Dette: le Québec au 5^e rang dans le monde industrialisé*, La Presse, le 27 février 2010 (mis à jour le 01 mars 2010), <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201002/26/01-4255828-dette-le-quebec-au-5e-rang-dans-le-monde-industrialise.php>, Consulté le 15 décembre 2012. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0025, SÉ-AQLPA-4, Document 5.

des gains d'efficience dans les autres charges d'Hydro-Québec Distribution servant à l'établissement des tarifs.

- Il s'agit là d'une contribution d'Hydro-Québec Distribution à la société québécoise qui serait des plus raisonnables et constituerait un juste retour des choses. La Régie de l'énergie a en effet connaissance d'office que les contribuables québécois ont, au cours des décennies, financé une partie des coûts de l'électricité, que les augmentations tarifaires de l'époque ne payaient pas entièrement, souvent en année électorale ; selon Jean-Thomas Bernard et als. en 1998, « *the data generally support the hypothesis that governments manipulate Hydro-Quebec's pricing policies for electoral gains* »²¹. Les tarifs d'électricité ont ensuite été gelés de 1998 à 2002. Puis, par application d'une législation adoptée en l'an 2000, la partie du coût de l'électricité patrimoniale assumée dans les tarifs est gelée à 2,79 ¢/kWh. Un rattrapage à la hausse de ce coût était certes prévu à partir de 2014-2015, mais le gouvernement a, depuis lors, annoncé son intention de réduire cette hausse à la seule prise en compte de l'inflation à partir de cette date. Hydro-Québec est par ailleurs exemptée d'impôts auprès des gouvernements fédéral et provincial, contrairement à ses concurrents gaziers qui font assumer leurs impôts dans leur revenu requis servant à la fixation des tarifs.

24 - Nous ne prononçons pas à ce stade sur le bien fondé d'une charge de solidarité sociale qui pourrait être amendée à un niveau considérablement supérieur vers janvier 2013 à la suite du « plan de match » à venir du Distributeur. La Régie n'est pas à ce jour saisie de ce montant plus élevé mais nous recommandons, dans une section ultérieure de la présente

²¹ **Jean-Thomas BERNARD et als.**, *Electricity Prices and Elections in Quebec*, (1997) xxx, no. 3 Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économie, pages 505-525, à la page 524.

argumentation, un suivi élaboré de ce plan de match par lequel la Régie continuerait d'exercer son pouvoir décisionnel.

5

LES INVESTISSEMENTS ET LES CHARGES EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE (PGEÉ)**5.1 L'EFFORT EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**

25 - Nous soumettons respectueusement que les actions actuellement prévues d'Hydro-Québec Distribution en efficacité énergétique ne sont pas suffisantes pour que l'objectif de 11 TWh d'économie d'énergie électrique fixé par le gouvernement du Québec soit atteint d'ici le 31 décembre 2015.

26 - Comme le rappelle Monsieur Jacques Fontaine dans son témoignage oral, au dossier R-3740-2010, le Distributeur avait informé la Régie qu'il prévoyait qu'il lui serait suffisant de réaliser 8 TWh d'efficacité énergétique d'ici 2015 compte tenu de sa prévision que 2 TWh seraient obtenus d'ici 2015 par CATVAR et que l'Agence de l'efficacité énergétique réaliserait la différence, soit 1 TWh. Mais aucune autorité n'a jamais réduit à 8 TWh les objectifs d'efficacité du Distributeur. De plus, l'Agence de l'efficacité énergétique et son successeur le BEIE n'ont jamais confirmé qu'ils prévoyaient que leurs propres mesures d'efficacité électrique permettraient de réaliser 1 TWh d'économies d'ici 2015. Le même problème se pose en matière d'économies de gaz où Gazifère inc. a récemment indiqué n'avoir aucun contact avec le BEIE qui lui permettrait de savoir combien le BEIE prévoit réaliser en efficacité d'ici 2015. C'était au Dossier R-3793-2012, Phase 2, Pièce B-0142, GI-27, Document 1, réponse numéro 2.10 à la demande de renseignements numéro 2 de SÉ-AQLPA, page 9 ; cette pièce est déposée sous C-SÉ-AQLPA-0028.

Il semble donc que personne ne s'occupe de s'assurer que les objectifs de la Stratégie énergétique soient atteints d'ici 2015. Hydro-Québec a refusé de répondre à une question du ROEE en audience au présent dossier afin d'indiquer quels contacts avec le gouvernement pour superviser si ces objectifs seront atteints (**HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3814-2012, n.s. le 13 décembre 2012, page 120, réponse 151 au ROEE).

27 - Au présent dossier, comme Monsieur Fontaine le souligne, Hydro-Québec Distribution nous informe aussi qu'il manquera 1,3 TWh d'ici 2015 aux économies d'électricité de 2 TWh qui avaient été anticipées de la part de CATVAR étant donné le report de son plein déploiement.

28 - Pour que l'objectif global de 11 TWh d'économies d'électricité soit atteint d'ici 2015, nous recommandons donc à la Régie, à l'instar de Monsieur Fontaine, de requérir qu'Hydro-Québec Distribution augmente ses actions au PGEE d'au moins 1,3 TWh (implantés et cumulés) durant les années 2013, 2014 et 2015 pour combler le manque provenant de CATVAR. Et encore, cela suppose qu'Hydro-Québec Distribution obtienne une confirmation du Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétique que celui-ci réalisera bien, d'ici 2015, les 1 TWh ou 1,1 TWh que le Distributeur lui attribue ou, à défaut, que HQD ajoute l'écart aux objectifs de son propre PGEE.

5.2 LA PRÉSENTATION PAR HQD DE SON PGEE ET LE RÔLE DE LA RÉGIE

29 - Suite à la problématique posée cette année avec l'annonce par Hydro-Québec Distribution, de la suppression d'un programme de son PGEE pour 2013 avant que la Régie n'ait statué sur celle-ci, nous recommandons à la Régie de requérir, à l'avenir, que le Distributeur informe dès le dépôt initial de son dossier tarifaire vers le mois d'août toute suppression, ajout ou modification substantielle d'un programme d'efficacité énergétique prévus pour le mois de janvier suivant et les soumette pour approbation préalable à la Régie dans le cadre d'une phase 1 de son dossier tarifaire, laquelle serait entendue d'urgence.

30 - La Régie a par ailleurs pleinement juridiction pour émettre une ordonnance de sauvegarde maintenant interlocutoirement un programme d'efficacité énergétique jusqu'à ce qu'elle ait statué sur la pertinence de le supprimer, comme cela est demandé par la CCEG au présent dossier quant au programme résidentiel de géothermie du PGEE.

En l'espèce, cette ordonnance de sauvegarde devrait être émise compte tenu de l'importance stratégique de ce programme.

31 - Nous soumettons par ailleurs que, même si en vertu de l'article 49 al 1 (1) et (2), la Régie aurait peut-être le droit, si elle le souhaite, de se limiter à adopter globalement le total des investissements annuels et le total des charges annuelles du PGEE (sans aller dans le détail), en pratique la Régie va plus loin que cela lors de l'examen tarifaire des PGEE.

En pratique en effet, la Régie, comme elle en a le pouvoir, prend l'occasion des causes tarifaires pour examiner avec un certain niveau de détail les modalités des divers programmes soumis, en demandant éventuellement de les modifier. Cela relève de ses pouvoirs et de sa discrétion.

5.3 LES PROGRAMMES DU PGEE ET LE POTENTIEL TECHNICO-ÉCONOMIQUE

32 - Nous appuyons la demande de la CCEG de maintenir le programme de géothermie dans le PGEE de 2013. Ce programme de géothermie joue un rôle stratégique dans le marché, tel qu'expliqué par la CCEG. De plus, l'analyse présentée pour justifier la suppression de ce programme omet de tenir compte des bénévoles, ce qui pourrait modifier la conclusion générale sur sa rentabilité.

33 - Nous sommes par ailleurs préoccupés quant à la part que les devancements de mesures jouent dans le potentiel technico-économique des secteurs résidentiel, commercial et institutionnel et agricole.

Monsieur Fontaine a noté que, globalement pour ces secteurs, le remplacement d'équipements avant la fin de la vie utile représente 54% du potentiel technico économique identifié par Hydro-Québec Distribution.

Ce devancement met mal à l'aise car il implique aussi le devancement de l'énergie requise pour fabriquer, transporter, distribuer et installer l'équipement. Cette énergie, dite grise, peut être importante par rapport à l'énergie économisée par l'appareil efficace vis-à-vis l'appareil standard.

Nous recommandons donc à la Régie, à l'instar de Monsieur Fontaine, de requérir qu'Hydro-Québec Distribution, lors de sa prochaine cause tarifaire et de PGEÉ, fasse rapport sur la rentabilité ou non de devancements de mesures d'économies d'énergie.

5.4 LE TRONC COMMUN DU PGEE

34 - Enfin, à l'instar de notre témoin Monsieur Jacques Fontaine, nous nous inquiétons de la chute rapide des sommes allouées par le Distributeur au tronc commun de son PGEÉ. Interrogé sur ce point en demande de renseignement, le Distributeur a invoqué la baisse des sommes allouées à l'évaluation des programmes. Cependant cette explication ne vaut pas pour l'ensemble de la période 2010-2013.

Le budget du tronc commun a déchu de moitié en quatre ans.

35 - Nous recommandons donc à la Régie de l'énergie d'inviter le Distributeur à mieux expliquer, tant au présent dossier que lors de ses dossiers tarifaires futurs, les variations des montants demandés pour le tronc commun et de souligner le lien entre ces variations et l'évolution désirée du PGEÉ dans son ensemble.

Nous recommandons de plus à la Régie d'inviter le Distributeur à s'abstenir, en janvier 2013, de décroître davantage le budget déjà affaibli du tronc commun de son PGEE par des coupures supplémentaires qui résulteraient de son « *plan de match* » donnant effet aux orientations budgétaires du gouvernement du Québec.

6

LA POSSIBILITÉ QUE LE DISTRIBUTEUR RÉDUISE DE FAÇON MAJEURE SES CHARGES OU INVESTISSEMENTS EN 2013 APRÈS LE PRONONCÉ DE LA DÉCISION TARIFAIRE

36 - Le détail du revenu requis d'Hydro-Québec Distribution tel qu'amendé à sa pièce B-0144, HQD-14, Document 4 reflète les gains d'efficience de 30,8 M\$ que celle-ci avait prévu dès le dépôt initial de sa demande et ajoute, de façon correspondante, une « *charge de solidarité sociale* » (en page 7) d'un montant identique.

37 - Hydro-Québec Distribution a expliqué que, vers janvier 2013, elle finaliserait un « *plan de match* » qui énoncerait ses mesures d'efficience supplémentaires prévues pour 2013 à la demande du gouvernement du Québec ainsi que, comprenons-nous, une augmentation identique de la « *charge de solidarité sociale* » versable au gouvernement, de manière à ce que le total des charges d'exploitation reste toujours inchangé à 1469,5 M\$.

38 - A l'audience, nous avons exprimé une inquiétude quant à l'ampleur de ces mesures d'efficience supplémentaires qui nous attendent et quant au caractère délicat des choix qui devront être effectués. **Tel que mentionné, le plan budgétaire gouvernemental envisage, pour Hydro-Québec prise dans son ensemble, une réduction de près de 10 % des effectifs à venir en une seule année.**²²

²² **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *Plan budgétaire 2013-2014*. Déposé sous : **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0125, HQD-14, Document 1. Voir les pages A.101 et A.102.

Pour reprendre l'allégorie de la caverne de Platon énoncée par Hydro-Québec, les premiers 30,8 M\$ d'efficience qui nous sont présentés (et projetés au mur devant nous) sont aisés à assimiler et à accepter. Mais ces 30,8 M\$ ne sont que l'ombre du Minotaure bien réel et en chair et en os, qui se trouve encore invisible derrière nous mais qui s'apprête à rentrer dans la caverne et à dévorer 10 % des gens qui s'y trouvent. Nous n'avons aujourd'hui que l'idée du Minotaure qui nous attend et cette idée est peu dérangeante ; il en sera tout autrement lorsque le vrai Minotaure se présentera devant nous en janvier-février 2013.

39 - Compte tenu de l'ampleur des coupes qu'Hydro-Québec Distribution s'apprête à effectuer en 2013, il nous semble essentiel que la Régie puisse non seulement connaître mais également exercer **son pouvoir décisionnel à l'égard de ces coupes**, afin d'évaluer notamment si celles-ci sont bien ciblées, si elles sont réparties d'une manière acceptable et, surtout, si elles ne compromettent pas l'intégrité des programmes, des responsabilités et des activités du Distributeur dans divers domaines.

Nous avons encore à l'esprit les propos de *Gazifère inc.* laquelle, appelée à commenter un projet de réduction majeure de son PGEE pour 2013 au dossier R-3793-2012 Phase 2, avait expliqué avec justesse que les coupures envisagées seraient trop importantes et risqueraient de compromettre l'intégrité même de ce PGEE. (La pièce de *Gazifère inc.* était la dernière des pièces produites en liasse sous la cote C-SÉ-AQLPA-0015).

Il y aurait aussi lieu d'examiner si d'autres gains d'efficience ou des réductions des charges dans le revenu requis (qui sont demandées par divers intervenants mais ne résulteraient pas de coupures de postes) pourraient être considérées comme contribuant au moins partiellement à la réduction des charges demandée par le gouvernement, réduisant d'autant les coupures de postes que le Distributeur aurait besoin d'effectuer en 2013.

De même, il y aurait lieu d'examiner de quelle manière la part des frais corporatifs alloués à Hydro-Québec Distribution (et qui seraient présumément eux-mêmes réduits en application

des orientations budgétaires gouvernementales) pourraient contribuer à l'effort d'efficience attendu d'Hydro-Québec Distribution pour 2013.

40 - La Régie a statué, le 19 décembre 2012, que le « *plan de match* » de ces mesures d'efficience dont la finalisation est prévue vers janvier 2013 était pertinent mais que, pour des motifs pragmatiques, ils ne pourraient être déposés et examinés avant la décision finale du Tribunal au présent dossier tarifaire du Distributeur pour 2013-2014.²³

La Régie a cependant exigé qu'Hydro-Québec Distribution dépose ce « *plan de match* » dans les 30 jours de cette décision finale, en document de suivi administratif, lequel serait public comme tout suivi administratif.²⁴

Nous invitons respectueusement la présente formation de la Régie de l'énergie à rester saisie du dossier lorsque ce suivi administratif sera déposé. Nous invitons respectueusement le Tribunal à convoquer une séance de travail sur ce suivi administratif, lequel permettra tant au personnel de la Régie qu'aux intervenants à examiner les modifications que le Distributeur prévoit effectuer à ses budgets et à ses services dans le cadre de ce « plan de match ». Enfin, nous invitons respectueusement la Régie à exercer son pouvoir décisionnel à l'égard de ce « *plan de match* » soumis par le Distributeur, après avoir pris connaissance des représentations des intervenants.

Cet exercice de la part de la Régie n'a pas besoin d'être effectué avant sa décision tarifaire finale du début de 2013 ni même avant le 1^{er} avril 2013, puisque le total du revenu requis restera présumément inchangé quelle que soit la répartition des coupures d'Hydro-Québec Distribution entre ses services et activités. Le rôle que la Régie exercera alors sera complémentaire à sa juridiction tarifaire ; il consistera à examiner comment se répartissent

²³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3814-2012, n.s volume 9, le 19 décembre 2012, pages 5-7 (décision orale).

²⁴ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3814-2012, n.s volume 9, le 19 décembre 2012, pages 5-7 (décision orale).

entre activités et services les budgets dont les totaux sont cités au revenu requis servant à établir les tarifs dans la décision tarifaire. La Régie exerce déjà fréquemment un tel rôle, par exemple, lorsqu'elle examine individuellement les programmes d'efficacité énergétique du PGEÉ en audience tarifaire même si, aux fins de l'établissement des tarifs, seul les totaux des investissements et des charges du PGEÉ ont besoin d'être connus.

7

L'INVESTISSEMENT PROPOSÉ À SCHEFFERVILLE

41 - Nous appuyons pour des motifs de respect du critère de fiabilité, la sécurisation des groupes électrogènes diesel de secours de Schefferville.

42 - Si la fourniture du service électrique venait à manquer de fiabilité, des clients (commerciaux, industriels ou institutionnels particulièrement) pourraient être amenés à se munir et faire usage de leurs propres génératrices électrique de secours, lesquelles seraient un mode de production plus polluant que les génératrices diesel centrales du Distributeur, comme le note avec justesse Monsieur Jean-Claude Deslauriers dans son rapport sur les options tarifaires en réseaux autonomes tel que vu à la section suivante.

8

LES OPTIONS TARIFAIRES EN RÉSEAUX AUTONOMES

8.1 L'OPTION D'ÉNERGIE INTERRUPTIBLE EN RÉSEAU AUTONOME, PROPOSÉE PAR HQD

43 - Monsieur Jean-Claude Deslauriers, dans son rapport, souligne que, sur le strict plan de la consommation énergétique, dans une perspective de lutte à la pollution atmosphérique et de lutte aux gaz à effet de serre, une option d'énergie interruptible en réseau autonome serait néfaste compte tenu du moindre rendement des génératrices diesel d'urgence que des clients interrompus pourraient avoir pour pratique d'utiliser.

De plus, le crédit variable proposé par Hydro-Québec Distribution pour l'option interruptible en réseau autonome avec préavis est peu attrayant comme il l'explique dans son rapport.

Nous recommandons cependant, à l'instar de Monsieur Deslauriers, de laisser l'opportunité au Distributeur d'avoir recours à l'option interruptible en réseau autonome (tant celle avec préavis, que celle sans préavis) en instaurant un tel tarif, mais en invitant la Régie à exprimer l'orientation que le Distributeur n'utilisera cette option que dans des cas d'exception afin d'éviter des investissements en équipements pour la puissance. Il appartiendra à la Régie et aux intervenants d'assurer une surveillance du suivi et des résultats obtenus.

8.2 PROPOSITION VISANT À ÉLABORER UN TARIF BI-ÉNERGIE ÉOLIEN AU NUNAVIK

44 - Le déploiement de parcs éoliens à haute pénétration dans les villages du Nunavik est proposé depuis 2006 dans la Stratégie énergétique du gouvernement du Québec.

Depuis plus de quinze ans, un tel déploiement est envisagé par Hydro-Québec Distribution et présenté comme imminent. Le Distributeur a annoncé l'imminence de tels projets éoliens à haute pénétration au Nunavik dans de nombreux plans d'approvisionnement qui furent approuvés par la Régie de l'énergie. Pourtant, l'un après l'autre, les projets dans les différents villages furent reportés. Aujourd'hui, aucun projet éolien spécifique dans un village du Nunavik n'a encore été soumis pour autorisation à la Régie. Les projets d'amélioration des génératrices diesel qui, dans certains villages, devaient se faire en conjonction avec l'ajout d'éoliennes ont été modifiés pour ne retenir que la partie diesel, sans qu'il n'y ait de projet précis qui soit annoncé pour la partie éolienne.

45 - C'est dans ce contexte que SÉ-AQLPA, avec l'appui de leur témoin Monsieur Jean-Claude Deslauriers, ont entrepris de loger au présent dossier une proposition afin d'initier la formulation d'un tarif bi-énergie éolien qui pourrait être présenté lors de la cause tarifaire suivante du Distributeur, afin de préparer un cadre réglementaire qui facilitera l'introduction d'énergie éolienne au Nunavik que l'on nous annonce depuis plus de 15 ans.

46 - Compte tenu de l'éventualité d'une production éolienne excédentaire importante si des éoliennes sont installées au Nunavik, l'introduction d'un tarif bi-énergie éolien servirait à utiliser cet excès.

Monsieur Jean-Claude Deslauriers a montré au tableau 5 de son rapport que l'énergie excédentaire augmente rapidement en multipliant les éoliennes et que le coût de production

unitaire passe de 38,938 ¢/kWh pour 1 éolienne à 66,420 ¢/kWh pour 10 éoliennes de 500 kW. Il constate aussi que pour plus de 3 éoliennes (pénétration plus grande que 75%) le coût de capitalisation dépasse les économies en mazout à cause de l'énergie excédentaire inutilisée.

La création d'un tarif bi-énergie éolien permettrait d'utiliser toute l'énergie excédentaire des éoliennes qui est déjà incluse à leur coût de production, ce qui diminuerait d'autant la compensation mazout et les coûts de production électrique. Le rapport de Monsieur Deslauriers démontre comment l'utilisation de l'énergie excédentaire (qu'un tarif bi-énergie permettrait de réaliser) permettra de rentabiliser les éoliennes à haute pénétration annoncées depuis longtemps pour le Nunavik.

47 - Nous recommandons donc, à l'instar de Monsieur Deslauriers, à la Régie de requérir qu'Hydro-Québec Distribution dépose, au prochain dossier tarifaire 2014-2015, un scénario de jumelage éolien diesel avec bi-énergie en utilisant les valeurs exactes de consommation, de prix et de coût dans les différents villages du Nunavik, ceci afin de déposer une proposition de tarif bi-énergie pour de tels villages.

Cette proposition comporterait évidemment la suspension du tarif dissuasif lorsque la bi-énergie éolienne serait appliquée.

48 - Une telle proposition n'aurait pu être exprimée dans un dossier de plan d'approvisionnement car il s'agit ici d'une proposition tarifaire.

9

LA STRATÉGIE TARIFAIRE

49 - Nous appuyons la proposition du RNCREQ à l'effet d'allouer si possible la totalité de la hausse tarifaire envisagée sur les tranches tarifaires supérieures.

50 - Une telle allocation nous apparaîtrait particulièrement opportune pour 2013-2014 étant donné que la majeure partie de cette hausse proviendra (après application du « plan de match » de janvier 2013 sur la mise en œuvre des orientations budgétaires du gouvernement) de gains prévus d'efficience qui se seront transformés en charge de solidarité sociale payable au gouvernement du Québec.

Il est donc souhaitable de respecter, dans l'allocation de cette hausse, une progressivité qui puisse être comparable à la progressivité fiscale qui se serait appliquée si le gouvernement avait recherché cet effort additionnel pour atteindre l'équilibre budgétaire au moyen de hausses d'impôt.

10

CONCLUSION

51 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à accueillir les recommandations exprimées à la présente argumentation.

52 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 20 décembre 2012



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)