

C A N A D A

REGIE DE L'ÉNERGIE

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

NO. : R-3864-2013

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

ET

**UNION DES
CONSOMMATEURS
(UC)**
Intervenante

DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN D'APPROVISIONNEMENT 2014-2023

ARGUMENTATION DE UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

UC intervient dans le présent dossier à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles avec un accent particulier pour les ménages à faibles revenus et budgets modestes.

Les sujets dont UC a traité dans le cadre du présent dossier ont pour but d'assister et d'éclairer la Régie afin que celle-ci soit en mesure de disposer de l'information utile et nécessaire afin d'évaluer les données contenues au Plan d'approvisionnement soumis par le Distributeur et se prononcer sur les modifications devant y être apportées.

Les positions et recommandations de UC sont clairement énoncées à sa preuve qui est constituée du mémoire de UC préparé par Mme Viviane de Tilly et M. Marc-Olivier Moisan-Plante¹ et au témoignage verbal et écrit présenté en audience².

La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer tous et chacun des éléments de la preuve de UC mentionnée ci-dessus, mais d'attirer l'attention de la Régie sur certains éléments qui y sont contenus et/ou d'autres éléments qui n'y ont pas été directement traités.

¹ C-UC-0010;

² NS 20 juin 2014 et C-UC -0017;

Contexte

En vertu de la *Loi sur la Régie de l'énergie*³ (*la Loi*), la Régie a compétence exclusive pour surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants⁴, et ultimement que les consommateurs paient selon un juste tarif⁵.

Il est établi que la gestion des approvisionnements doit se faire au meilleur coût possible et favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité et les conditions demandées⁶.

Afin que la Régie puisse s'assurer que la gestion des approvisionnements que fait le Distributeur rencontre ces exigences, le Distributeur doit « *préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique qu'il propose. Le plan doit tenir compte des risques découlant des choix des sources d'approvisionnement propres à chacun des titulaires ainsi que, pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.* »⁷.

En vertu de l'article 114 de la Loi, par le Décret 925-2001 le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* a été adopté. Le règlement stipule que le plan d'approvisionnement doit contenir les renseignements suivants :

- 1° le contexte économique, démographique et énergétique dans lequel le titulaire évolue;
- 2° les données sur la demande et sur les approvisionnements sur un horizon d'au moins 10ans dans le cas des distributeurs d'électricité;
- a) les prévisions des besoins de leurs marchés, en identifiant la contribution des programmes d'efficacité énergétique en cours ou engagés, ventilées par secteur de consommation et par usage final ou par caractéristique de consommation, incluant notamment une analyse de sensibilité et une comparaison des prévisions contenues au plan précédent avec les données réelles observées sur la période du plan précédent;

³ L.R.Q., chapitre R-6.01 ;

⁴ Article 31.2° de la LRE ;

⁵ Article 31.2.1° de la LRE;

⁶ Article 74.1.3° de la LRE ;

⁷ Article 72 de la LRE ;

- b) les caractéristiques des contrats d’approvisionnements existants, incluant notamment les contrats de puissance ou de volumes interruptibles, permettant d’établir leur contribution à la satisfaction des besoins de leurs marchés, y compris les besoins découlant de l’application de critères associés à la sécurité des approvisionnements (...);
 - c) les caractéristiques des approvisionnements additionnels requis pour satisfaire les besoins de leurs marchés, y compris les besoins découlant de l’application de critères associés à la sécurité des approvisionnements (...);
- 3 ° les objectifs que le titulaire vise ainsi que la stratégie qu’il prévoit mettre en œuvre, au cours des 3 prochaines années dans le cas des distributeurs d’électricité (...) concernant les approvisionnements additionnels requis tel qu’identifiés au sous-paragraphe c du paragraphe 2°, et les caractéristiques des contrats qu’il entend conclure, en définissant entre autres :
- a) les différents produits, outils ou mesures envisagés;
 - b) les risques découlant des choix des sources d’approvisionnement;
 - c) les mesures qu’il entend prendre pour atténuer ces risques;
 - d) le cas échéant, les mesures qu’il entend prendre pour disposer d’une capacité de transport adéquate;
- 4 ° l’avancement et les résultats atteints par le plan d’approvisionnement précédent ;
(nos soulignés)

Depuis plusieurs années le Distributeur est en surplus d’approvisionnement en énergie et cette situation est due tant à un contexte économique difficile depuis 2008, qu’à l’ajout d’approvisionnements superflus par l’actionnaire du Distributeur, le gouvernement du Québec. Par contre, des besoins pour des approvisionnements en puissance sont présents et demeurent à l’horizon du plan.

Afin de relancer l’économie québécoise, le gouvernement a adopté une politique visant à encourager l’emploi et l’utilisation des surplus en énergie dont dispose le Distributeur. La cible du gouvernement précédent était de solder 50 TWh à l’horizon 2027. Pour réaliser cette cible, le gouvernement visait entre autres l’électrification des transports, moyen confirmé par le présent gouvernement⁸.

L’application de cette politique a déjà mené à l’adoption par la Régie de tarifs d’électricité visant à assister les producteurs agricoles⁹. Plus récemment cette nouvelle politique visant à rehausser la situation économique a conduit à l’annonce de l’implantation d’une usine de silicium FerroAtlantica, qui doit entrer en opération en 2017. Or, les impacts de cette politique sur l’économie québécoise ne sont pas pris en compte par le Distributeur dans le présent plan.

⁸ Budget de juin 2014, pièce C-FCEI-0015;

⁹ Dossier R-3854 phase 1, première partie D-2013-174 ;

A. Introduction

Dans plusieurs dossiers antérieurs, UC a souligné l'importance d'avoir recours aux conventions d'énergie différée¹⁰ et d'exercer l'option de différer pendant les années de surplus importants afin de pouvoir disposer de cette énergie à bas prix dans les années futures où il est fort probable que des besoins se matérialisent.

Dans le cadre du dernier dossier tarifaire¹¹, la Régie a pu constater que le coût des approvisionnements a connu une hausse importante et que le Distributeur prévoyait laisser de côté une quantité importante d'électricité patrimoniale (7.3 TWh, pour la seule année tarifaire 2014). Dans le cadre de ce dossier (R-3854) UC a déposé en preuve le rapport de M. Co Pham¹² qui proposait l'utilisation des conventions d'énergie différée et soulignait la nécessité d'avoir une approche basée sur une analyse économique pour justifier ou non de différer l'énergie de ces contrats.

La Régie a réitéré dans ses décisions¹³ la nécessité d'une analyse économique relativement à l'utilisation des conventions d'énergie différée. Toutefois, le Distributeur a constamment refusé de procéder à une telle analyse invoquant l'importance des surplus sur l'horizon des conventions.

UC souligne que l'importance des surplus telle que perçue et présentée par le Distributeur n'est pas justifiée considérant les bases sur lesquelles ses prévisions ont été réalisées.

UC soumet respectueusement que dans le contexte québécois actuel, la prévision de la demande du Distributeur est sous-estimée et les approvisionnements disponibles ont été surestimés. UC soumet qu'il devient essentiel de différer l'énergie en vertu des Conventions.

¹⁰ Dossier R-3854, Rapport de M. Co Pham pour UC, pièce C-UC-0018

¹¹ R-3854-2013 ;

¹² Dossier R-3854, pièce C-UC-0018 ;

¹³ D-2012-024, D-2013-21

B. Prévision de la demande (Réseau intégré)

UC soumet que les prévisions de la demande soumise par le Distributeur à l'horizon du plan sont sous-estimées.

Les scénarios de croissance du Distributeur

Les scénarios faible, moyen et fort du Distributeur sont présentés à la pièce B-0007, HQD-1 document 2 annexe 2B page 36 tableau 2B-9¹⁴. À l'horizon 2023, ces scénarios présentent respectivement la croissance suivante pour les besoins en énergie : faible 1,3 TWh, moyen 10,7 TWh, fort 20,2 TWh.

On constate avec la mise à jour, pièce B-0082 déposée à l'ouverture des audiences, que les prévisions soumises dans le scénario fort sont déjà dépassées puisque cette pièce présente *«les ajustements apportés à la prévision de la demande du Plan d'approvisionnement en termes des besoins en énergie en térawattheure.(...) Ça représente un impact cumulatif de quatorze point quatre térawattheures (14,4 TWh) de besoins en énergie additionnels»*¹⁵.

Il est important de noter que le Distributeur indique que cette révision des prévisions de la croissance découle presque uniquement (12 TWh) de l'entente entre Alcoa et le gouvernement¹⁶.

UC en conclut que le scénario de croissance moyenne à l'horizon 2023 ne serait plus de 10,7 TWh, mais de 25,1 TWh (10,7 + 14,4). En tenant compte de ces ajustements, le scénario fort est déjà dépassé par plus de 5 TWh à l'horizon 2023.

UC souligne que cette croissance n'est pas due à la politique économique «priorité emploi» du gouvernement, qui vise l'installation au Québec de nouvelles entreprises.

L'entente entre Alcoa et le gouvernement concerne l'octroi de conditions avantageuses au niveau de la fourniture d'électricité pour une entreprise existante.

En conséquence, UC recommande à la Régie d'amender le scénario moyen afin de refléter l'ajout de ces 14,4 TWh à l'horizon 2023.

¹⁴ N.S. du 17 juin 2014, Vol.2, pages 55-56 ;

¹⁵ N.S. du 16 juin 2014, Vol. 1, page 116 ;

¹⁶ N.S. du 16 juin 2014, Vol. 1, page 116-117;

Modèle de prévisions et intrants

Le Distributeur utilise un nouveau modèle pour ses prévisions de ventes depuis 2013. Pour souligner la pertinence de son modèle, il souligne en audience que dans le cadre du dossier R-3854-2014 la Régie a indiqué dans sa décision D-2014-037, à la page 31 : « *que la Régie ne peut conclure à une tendance de sous-estimation de la prévision des ventes avec le modèle économétrique qui est présentement appliqué depuis deux ans.* »¹⁷

Le Distributeur omet toutefois de souligner que dans le cadre de cette même décision la Régie concluait relativement au modèle de prévision des ventes :

*«Elle (la Régie) encourage le Distributeur à poursuivre le raffinement de son modèle économétrique de prévision des ventes et à présenter toutes nouvelles améliorations qui y seraient apportées. Elle lui demande de procéder de même en ce qui a trait à sa méthode de prévision des revenus de ventes.»*¹⁸ (nos soulignés)

UC souligne de plus que l'application du modèle, et le choix des intrants utilisés pour établir les prévisions dans le cadre d'un dossier tarifaire, où la prévision effectuée est de court terme (1 à 2 ans), présente des exigences bien différentes de celle d'une prévision de long terme, i.e. 10 ans dans le cadre d'un plan d'approvisionnement.

UC a soumis dans sa preuve que pour plusieurs des intrants le Distributeur a choisi d'utiliser une valeur très basse, parfois même inférieure à la valeur la plus faible suggérée par un panel de douze firmes faisant des prévisions économiques. Ceci produit un résultat plus faible, en termes de ventes prévues, que si la valeur moyenne de ces intrants avait été utilisée.

Valeur du dollar canadien

C'est entre autres le cas pour la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain.

Dans sa preuve¹⁹ UC a soumis ses arguments en faveur d'une valeur de long terme de 0,90 \$ US pour le dollar canadien, conformément au consensus de trois grandes banques canadiennes et de Desjardins. Pourtant la valeur retenue par le Distributeur est de 0,95 \$ US²⁰.

¹⁷ N.S. du 16 juin 2014, Vol 1, page 62 ;

¹⁸ Dossier R-3854-2013. D-2014-037, page 31, paragraphe 95 ;

¹⁹ Pièce C-UC-10, aux pages 5 à 9 ;

²⁰ Pièce B-00 38, HQD-3, document 13, pages 6 et 7 réponse à la DDR 2.1 de UC ;

Tel que souligné par M. Moisan-Plante lors de son témoignage en audience²¹, la surévaluation du dollar canadien a pour conséquence une sous-estimation des ventes au seul secteur industriel seulement de 100 GWh par année²². UC a également soumis dans sa preuve que l'impact de la valeur du dollar canadien sur le secteur agricole n'est pas pris en compte.

UC recommande à la Régie de retenir 90 ¢ US comme valeur de taux de change à l'horizon du plan aux fins du calcul de l'estimation des besoins.

UC demande également à la Régie de rehausser les besoins du secteur industriel de 100GWh/année pour un total de 1 TWh sur la durée du plan.

Taux de croissance du PIB

Dans son témoignage²³, M. Moisan-Plante a souligné que pour son évaluation du PIB du Québec en 2014, le Distributeur a retenu une valeur de 1,6% alors que, la moyenne du consensus de 12 institutions économiques, au tableau 2A-1 de la pièce B-007, est pourtant de 2%. M. Moisan-Plante conclut : *«Évidemment si on table sur des croissances plus faibles que celles envisagées par tout le reste des institutions qui font de la prévision économique, les prévisions des ventes qui vont en découler vont être plus faibles que celles qui auraient été en prenant, par exemple, la moyenne de ces prévisions.»*²⁴

UC soumet que le Distributeur a sous-évalué la croissance du PIB de 2014 en retenant une valeur de 1,6% et demande à la Régie de retenir la valeur moyenne des prévisions soit 2 % aux fins d'établissement de la prévision des besoins du Plan.

UC ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer cet impact sur le bilan des besoins du Distributeur, en conséquence UC demande à la Régie de demander au Distributeur de réajuster sa prévision de la demande en tenant compte d'un taux de croissance du PIB de 2 %.

Emploi total

Pour la croissance de l'emploi total, le Distributeur a retenu la limite inférieure de la fourchette des prévisions pour 2014 soit 0,8%. Pour les années 2015 à 2017 il retient des taux significativement inférieurs à ceux de Desjardins et Global Insight.

²¹ N.S. du 20 juin 2014, Vol. 5, page 161 ;

²² Pièce B-003, HQD-3, document 13, page 7, réponse à la DDR 2.2 de UC ;

²³ N.S. du 20 juin 2014, Vol 5, page 162 et suivantes ;

²⁴ N.S. du 20 juin 2014, Vol 5, page 163 ;

UC soumet que la moyenne du consensus aurait dû être utilisée. UC soumet que la prévision des ventes devrait utiliser la moyenne du consensus à titre d'intrants et, en conséquence, les prévisions du Distributeur doivent être revues à la hausse.

UC ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer cet impact sur le bilan des besoins du Distributeur, en conséquence UC demande à la Régie de demander au Distributeur de réajuster sa prévision de la demande en tenant compte de la moyenne des prévisions sur la croissance de l'emploi.

UC demande également à la Régie de requérir qu'à l'avenir une prévision des ventes utilisant la moyenne du consensus soit déposée par le Distributeur.

Ventes aux alumineries

Dans sa preuve écrite UC soulignait les prévisions particulièrement pessimistes du Distributeur pour le secteur de l'aluminerie à l'horizon du plan²⁵.

Bien que cette prévision pessimiste soit en partie corrigée par le dépôt de la mise à jour²⁶, UC réfère également la Régie aux commentaires qu'elle a déposés confidentiellement.

UC souligne de plus que bien que 83 % de la mise à jour de la prévision des ventes provienne du secteur de l'aluminium²⁷ (12 TWh/14.4 TWh) et que ces ventes découlent essentiellement de l'entente d'Alcoa avec le gouvernement du Québec²⁸, ces ventes ne prennent pas en compte la possibilité d'une nouvelle usine à Dolbeau²⁹, ni la croissance de la demande qui pourrait se manifester pour l'aluminium de la part des fabricants automobile³⁰, ni la politique économique «priorité emploi» du gouvernement.

UC n'a pas comptabilisé cette croissance probable en terme de TWh. UC soumet toutefois que l'écart négatif, en comparaison des chiffres présentés dans l'état d'avancement de 2012 du Distributeur³¹, s'élevant à 43,3 TWh (à l'horizon 2020) selon la réponse fournie par le Distributeur³², doit être significativement réduit, et la prévision du secteur Industriel Grande Entreprise doit être revue à la hausse.

²⁵ Pièce C-UC-10, aux pages 9 et suivantes;

²⁶ Pièce B-0082 ;

²⁷ Pièce B-0082 ;

²⁸ N.S. du 16 juin 2014, Vol. 1, page 116-117;

²⁹ Pièce C-UC-10, page 11 ;

³⁰ Pièce C-UC-10, page 10;

³¹ Pièce C-UC-10, page 9;

³² Pièce HQD-3, document 9, page 9;

Cette révision à la hausse doit intégrer les ventes qui découleront de l'entente conclue entre le gouvernement et Alcoa.

UC suggère à la Régie de hausser d'au moins 15 TWh supplémentaires les ventes au secteur industriel Grande Entreprise à l'horizon du plan.

La Politique économique «Priorité Emploi» du gouvernement

L'impact futur de cette politique n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la prévision des besoins du Distributeur. Or, son impact via les crédits d'impôts ou autre forme de subvention, dont un prix préférentiel, pour l'électricité devrait se chiffrer à plusieurs TWh répartis à l'horizon du plan (15 à 54 TWh).

UC souligne que l'objectif du gouvernement est d'écouler 50 TWh d'ici 2027 et 10 TWh uniquement en 2020.

Or, le Distributeur bien qu'il présente plusieurs scénarios cumulatifs qui présentent des impacts variant de 15 TWh à 54 TWh sur l'horizon du plan, n'intègre aucune vente supplémentaire découlant de cette politique à ses prévisions³³.

De plus, ces ventes additionnelles d'électricité ne peuvent être captées par le modèle économétrique de prévision de la demande du Distributeur, puisqu'il y a un changement de politique économique : les relations entre les variables explicatives (« intrants ») et la variable que l'on cherche à appliquer ne sera plus la même.

UC soumet que les prévisions de la demande devraient être bonifiées d'au moins 15 TWh afin de tenir compte de la politique économique «priorité emploi» du gouvernement, tel que suggéré par le scénario « modéré » suggéré par le Distributeur.

L'efficacité énergétique

Le Distributeur évalue à 30% des nouveaux besoins sa cible d'efficacité énergétique, excluant toutefois les nouveaux besoins identifiés à la pièce B-0082³⁴.

Il a pris en compte qu'il y aurait de nouvelles interventions en efficacité énergétique. Les besoins à l'horizon du plan intègrent déjà ce volume.

Questionné en audience sur cette cible et sa source le Distributeur indique que cette cible de 30% est une méthode qu'il préconise³⁵.

³³ Pièce B-005, Hqd-1 document 1 page 30;

³⁴ N.S. du 18 juin 2014, Vol. 3, aux pages 260 et 261.

UC souligne que cette cible de 30 % n'est rattachée à aucun programme précis engagé ou en cours. À ce titre, les objectifs du Distributeur en matière d'efficacité énergétique ne répondent pas aux exigences de l'article 2.a) du *Règlement sur la teneur et la périodicité du Plan d'approvisionnement* qui spécifie que : «*en identifiant la contribution des programmes d'efficacité énergétique en cours ou engagés* » et n'auraient pas dû être soustrait de la croissance prévue des besoins. En effet bien que l'article 72 de la *Loi*, précise «*les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique qu'il propose*» les mesures qu'il propose ne doivent pas, en vertu du *Règlement*, être constitué d'une simple cible, mais doivent se baser sur des programmes en cours ou engagés.

En audience M. Moisan-Plante a soumis que : «*Les cibles présentées par le Distributeur impliquent des économies cumulatives en additionnant année après année les économies qui s'accumulent d'environ quarante térawattheures (40 Twh). Et nécessitent des dépenses ou investissements supérieurs à un milliard (1 G) facilement. Alors pour nous ça nous apparaît primordial d'avoir une idée claire sur le rôle de l'efficacité énergétique dans le domaine de l'électricité avant de procéder à de telles dépenses*»³⁶.

UC soumet que la cible réduction de 30% des nouveaux besoins par des interventions en efficacité énergétique non encore identifiées, développées, engagées ou en cours ne doit pas être prise en considération dans l'établissement des besoins. Les besoins doivent être rehaussés d'autant.

Si la Régie ne retient pas cette position de UC, UC soumet que la Régie devrait à compter de 2015 réduire d'au moins 50 % la cible établie arbitrairement par le Distributeur.

De plus, lors de son témoignage en audience M. Moisan-Plante a souligné que la priorité du Québec en matière d'efficacité énergétique «*se situe davantage du côté de la réduction des combustibles fossiles, en particulier dans le secteur des transports plutôt que celui de... plutôt que l'efficacité énergétique dans le domaine de l'électricité où on a présentement des énergies à peu près toutes renouvelables et en surplus.*»³⁷

Il est en effet fort probable qu'à brève échéance (2015) les interventions en efficacité énergétique souhaitées par le gouvernement viseront plutôt la réduction des énergies fossiles et donc des interventions, par exemple, en matière d'électrification des transports plutôt que des interventions d'efficacité énergétique en matière de consommation d'électricité comme le Distributeur en a fait par le passé.

³⁵ N.S. du 18 juin 2014, Vol. 3, page 265 ;

³⁶ N.S. du 20 juin 2014, Vol. 5, pages 173-174.

³⁷ N.S. du 20 juin 2014, Vol. 5, page 172 ;

Dès 2015, l'adoption de nouvelles mesures d'ÉE devra être débattue et UC est d'avis que *«ça nous apparaît primordial d'avoir une idée claire sur le rôle de l'efficacité énergétique dans le domaine de l'électricité avant de procéder à de telles dépenses.»*³⁸

UC souligne que les nouvelles mesures qui seront mises en place à ce moment pourraient être bien différentes de celles que nous avons connues à ce jour.

C. Évaluation des besoins en approvisionnement et approvisionnement engagés

L'article 1 b) du règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement demande que le Distributeur décrive les caractéristiques des contrats existants.

Biomasse

Le Distributeur inscrit dans ses prévisions, non pas le total des contrats signés et existants, mais plutôt les volumes souhaités par le gouvernement dans le programme d'électricité qu'il a édicté. Cependant, une part importante de ces volumes souhaités ne s'est pas encore concrétisée en contrat³⁹.

Dans sa preuve UC soumet que la contribution de l'énergie produite à partir de la biomasse pour les contrats existants est présentement de 18,8 TWh⁴⁰ à l'horizon 2014-2023, or le Distributeur inscrit à son bilan un total de 25,5 TWh⁴¹ pour le même horizon, soit une différence de 6,7 TWh à l'horizon du plan relativement aux contrats existants.

Quant au programme d'achat d'électricité en cours, UC a soumis dans sa preuve qu'il est fort probable que les quantités visées ne soient pas atteintes et en conséquence elles ne seront pas contractées. Le Distributeur devrait attendre d'avoir contracté ces quantités avant de les inscrire à son bilan.

UC soumet que le bilan en énergie doit être réduit de 6,7 TWh à l'horizon 2014-2023 afin de refléter uniquement les contrats existants pour la contribution de la Biomasse.

Éolien

Le Distributeur a inscrit au bilan en énergie de la contribution de l'éolien 200 MW réservés au Producteur selon l'annonce gouvernementale du 10 mai 2013⁴². Ce 200 MW n'a pas fait l'objet d'un décret, d'un appel d'offres ou d'un contrat.

³⁸ N.S. du 20 juin 2014, Vol. 5, page 174 ;

³⁹ Pièce C-UC-0010 aux pages 19 à 21 ;

⁴⁰ Pièce C-UC-0010, page 21, tableau 9 ;

⁴¹ Pièce C-UC-0010, page 21, tableau 10 ;

⁴² Pièce C-SÉ-AQLPA-0017

UC soumet que ce 200 MW ne devrait pas être inscrit à titre de contribution au bilan en énergie et devrait être retiré à raison de 200 MW par année où il est prévu. En conséquence, 0,5 à 0,6 TWh devraient être retirés annuellement au cours des années 2019-2023 selon le facteur d'utilisation qui sera retenu.

UC souligne qu'il est également possible que l'appel d'offre A/O 2013-01 découlant des décrets 1149-2013 et 1150-2013 ne se réalise pas suite à la demande déposée au dossier R-3866 ou se réalise plus tardivement que prévu. Dans tous les cas le 450 MW visé par cet appel d'offres ne fait toujours pas l'objet de contrat existant, et dans tous les cas ne devrait être pris en compte qu'à partir du moment où cette énergie répond à des besoins.

UC soumet que ce 450 MW ne devrait pas être inscrit à titre de contribution au bilan en énergie et devrait être retiré à raison des quantités inscrites à compter de 2015.

Bilan et risques

Dans sa preuve UC a soumis un Bilan en énergie «corrigé»⁴³ sur la base des éléments qu'il était possible de comptabiliser. Dans ce tableau des besoins en énergie sont identifiés dès 2020 et atteignent 3.1 TW h en 2023.

Dans la préparation de ce tableau, UC n'a toutefois pas tenu compte de la mise à jour de la pièce B-0082, ni de l'impact de la politique économique «priorité emploi» du gouvernement.

UC soumet à la Régie qu'il est réaliste de croire que des besoins en énergie se manifesteront dès 2019-2020 et que les besoins en puissance pourraient de manière très probable être plus importants que ceux prévus.

D. Utilisation des conventions d'énergie différée - Respect des décisions de la Régie

Dans sa preuve au présent dossier, et comme il l'a fait dans plusieurs dossiers antérieurs, le Distributeur déclare qu'il ne va pas différer d'énergie en vertu des Conventions d'énergie différée. Il déclare également ne pas avoir préparé d'analyse économique pour justifier son choix considérant les surplus qu'il prévoit.

Suite aux demandes formulées par les intervenants, dont UC, dans le cadre de divers dossiers, la Régie avait requis une analyse économique pour l'utilisation des conventions d'énergie différée :

⁴³ Pièce C-UC-0010 page 24, Tableau 13 ;

D-2012-024 : [165] À cet égard, la Régie note les propos du Distributeur à l'effet que la décision qu'il a prise de cesser de différer l'énergie des contrats de base et cyclable ne résulte pas d'analyses économiques, malgré les incertitudes entourant l'évolution de la demande et de l'offre⁴⁴.

[167] (...) En effet, la décision de différer des quantités d'énergie une année donnée ou de conserver celles-ci pour répondre à des besoins futurs, doit reposer sur une analyse économique qui tienne notamment compte des risques de variation de la demande sur la période 2012-2027, de même que des prix anticipés de l'énergie sur les marchés à long terme. (nos soulignés)

D-2013-021, page 16, paragraphe [48] *«Par ailleurs, considérant l'importance des enjeux économiques liés à la gestion des Conventions, la Régie demande au Distributeur de déposer, dans le cadre du prochain dossier tarifaire, une analyse économique en appui au choix stratégique proposé quant à l'application des Conventions. Cette analyse devra notamment tenir compte des différents moyens d'approvisionnements disponibles ou à venir ainsi que des risques de variations de la demande à long terme»*

Le Distributeur refuse toujours de déposer cette analyse économique.

UC soumet que l'utilisation des conventions pourrait permettre de réduire les surplus importants des premières années du plan et permettre une maximisation de l'utilisation de l'électricité patrimoniale. Les consommateurs profiteraient ainsi d'une réduction des coûts d'approvisionnement pour ces années, et le Distributeur utiliserait ses approvisionnements au meilleur coût.

UC est d'avis que selon son évaluation, l'énergie différée constituerait une source d'approvisionnement à un coût et des conditions avantageuses considérant les termes de rappel possible. UC soumet également que des rappels pourraient fort bien être nécessaires à compter de 2020 ou même avant si la politique économique «priorité emploi» du gouvernement continue de produire les effets escomptés.

Dans un contexte de prévisions plus réalistes que celles soumises par le Distributeur, son choix de ne pas différer l'énergie des conventions procure un avantage au Producteur au détriment des clients du Distributeur qui ainsi inter financent le Producteur. En effet le Distributeur lui achète les approvisionnements à plus haut prix et lui abandonne l'énergie la moins chère.

⁴⁴ Pièce B-0077, page 5.

UC réfère la Régie au rapport d'analyse de M. Co. Pham⁴⁵ qu'elle a déposée en preuve dans le cadre du dossier R-3854 portant sur l'analyse et les avantages de différer l'énergie.

UC rappelle de nouveau que, le but des contrats d'énergie différée est avant tout de maximiser l'utilisation de l'électricité patrimoniale, le tout tel que souligné par la Régie dans sa décision D-2013-021, page 14, paragraphe 41, *«Pourtant la Régie note, tout comme certains intervenants, qu'un des principaux objectifs des Conventions et de maximiser l'utilisation de l'électricité patrimoniale».*

Le devoir du Distributeur de ramener à zéro (0) le solde des contrats n'est pas absolu puisque les dispositions contractuelles prévoient de manière détaillée les modalités de dispositions du solde s'il en est. UC souligne que c'est à tort que le Distributeur interprète à l'avantage du Producteur l'entente qu'ils ont conclue.

UC soumet qu'il ne doit pas exister une absolue certitude que les quantités différées sont requises, mais une probabilité raisonnable. UC soutient que cette probabilité est présente considérant que le Distributeur a soumis à titre de scénario moyen un scénario de prévisions des besoins très conservateur et même faible alors qu'il a surestimé les approvisionnements engagés.

Le Distributeur se doit d'interpréter l'entente non pas de manière restrictive, mais de la manière la plus avantageuse pour sa clientèle.

Comme le souligne la Régie dans sa décision D-2013-021, page 15, dans le cadre du dossier R-3776-2011 (pièce B-0066, page 36) le Distributeur soulignait *«l'énergie vendue trop hâtivement peut occasionner des rachats plus tard à un prix plus élevé».*

Dans la preuve⁴⁶ déposée au dossier R-3848, UC soulignait que le Distributeur a fait des prévisions pour une demande qui se matérialiserait à compter de 2016 en tenant compte de la politique «priorité emploi» du gouvernement pour utiliser les surplus énergétiques. Or, il n'en a pas tenu compte dans ses prévisions au dossier R-3854 et n'en tient pas compte dans le présent dossier. Pourtant, il tient compte et tient pour avéré les 800 MW d'approvisionnement éolien annoncés bien que seuls 150 MW aient été confirmés par contrat.

En plaidoirie, dans le cadre du dossier R-3854, Me Fraser a fait référence à la notion de « Besoins certains » pour justifier l'option du Distributeur de ne pas différer l'énergie et présentera sans doute le même argument dans le cadre du présent dossier.

UC soumet respectueusement que cette notion de « Besoins certains » n'a aucun sens quand on doit gérer l'application de la convention d'énergie différée pour un horizon

⁴⁵ Dossier R-3854 phase 1, pièce C-UC-0018, aux pages 7 à 19;

⁴⁶ Dossier R-3848, pièce C-UC-0036 ;

aussi loin que 2027 et la Régie devrait clairement rejeter cette interprétation des conventions.

De par leur nature, les besoins énergétiques des Québécois dans les prochaines années ne peuvent être connus de façon certaine. Le Distributeur devrait le savoir, puisqu'il a souvent modifié ses prévisions des besoins énergétiques ces dernières années. Or il appert à UC qu'après avoir soumis des scénarios de prévisions trop élevées dans le passé, le Distributeur amorce maintenant une période où ses prévisions sont trop faibles.

Lors de la demande d'approbation des conventions d'énergie différée amendées, le caractère incertain des besoins énergétiques a d'ailleurs été invoqué par le Distributeur pour justifier sa demande, comme on peut le voir au paragraphe 10 (page 5) de la décision D-2010-009 portant sur l'approbation des conventions d'énergie différées.

Au paragraphe 54 (page 13) de la même décision⁴⁷, la Régie a reconnu que la convention vise à répondre à **d'éventuels** besoins d'électricité à très long terme, non pas à des besoins « certains » comme le Distributeur l'invoque maintenant.

*« [54] Par ces amendements, le Distributeur vise à obtenir davantage de flexibilité et de moyens pour répondre à **d'éventuels** besoins d'électricité à très long terme, soit à l'échéance des contrats en 2027 ».*

Le paragraphe [60] (page 15) de la même décision mentionne également que « *la Régie constate que la prévision de la demande a connu d'importantes fluctuations depuis la mise en vigueur des conventions originales* ». S'il y a des fluctuations de la prévision de la demande, cette dernière ne peut avoir le caractère certain que le Distributeur voudrait lui attribuer maintenant.

Les conventions ont été justifiées et approuvées justement pour permettre au Distributeur de faire face aux aléas de prévisions et aléas climatiques, comme on peut le voir à la lecture de leur 5^{ème} « attendu » :

« ATTENDU QUE les besoins en électricité du Distributeur sont sujets à des aléas de prévisions et des aléas climatiques »

La mention des aléas dans cet attendu des conventions excluent évidemment la notion de « demande certaine ».

Donc, gérer les conventions d'énergie différée en fonction de besoins certains est irréaliste, inapproprié, contraire aux buts premiers des conventions d'énergie différée et à la décision D-2010-099.

⁴⁷ D-2010-009 ;

La Régie doit rejeter l'argument du Distributeur à l'effet que les besoins doivent être déterminés et certains pour pouvoir différer.

UC demande à la Régie de se prononcer dans le cadre du présent dossier sur l'interprétation des conventions et d'indiquer clairement que les besoins n'ont pas à être certains, mais uniquement probables pour que le Distributeur puisse différer l'énergie en vertu des conventions d'énergie différée.

Soulignons qu'aucune clause des conventions d'énergie différée ne défend au Distributeur d'utiliser l'électricité patrimoniale pour gérer aux moindres coûts ses approvisionnements. Au contraire, le 6^{ème} « attendu » des conventions précise clairement que les conventions ont pour but entre autres de maximiser l'utilisation de l'électricité patrimoniale :

« ATTENDU QUE le Distributeur souhaite administrer de façon optimale et dans une perspective de long terme ces approvisionnements postpatrimoniaux afin de favoriser une saine gestion des coûts de ceux-ci et de maximiser l'utilisation de l'électricité patrimoniale »

De plus, le paragraphe 61 de la décision D-2010-099 (page 15) rappelle l'obligation du Distributeur de maximiser l'utilisation de tous ses contrats d'approvisionnement patrimoniaux ou postpatrimoniaux:

« Le Distributeur devra démontrer qu'il maximisera l'utilisation de ses contrats d'approvisionnements afin de pallier à un moindre coût à des variations imprévues à la baisse ou à la hausse de la demande sur la période 2011-2020. »

Dans les dossiers de la Régie, l'électricité patrimoniale est toujours considérée comme un contrat entre le Distributeur et le Producteur.

À noter également, le paragraphe 61⁴⁸ parle de variations imprévues de la demande, et non pas de demandes certaines tel qu'allégué par le Distributeur pour justifier sa décision de ne pas différer l'énergie.

L'option de différer l'énergie que propose UC permettrait aux consommateurs de payer moins cher maintenant, et à long terme puisque l'énergie rappelée serait moins chère que l'énergie additionnelle qu'elle qu'en soit la source.

UC soumet qu'en vertu d'un scénario réaliste du bilan des besoins en énergie et en puissance sur les années que couvre le Plan d'approvisionnement il serait prudent et à l'avantage de la clientèle du Distributeur de différer l'énergie.

⁴⁸ D-2010-099 ;

UC demande à la Régie de demander au Distributeur de différer de l'énergie selon les Conventions d'énergie différée afin de mieux gérer sa demande et ses besoins.

UC soumet que la Régie devrait préciser au Distributeur qu'il doit retenir comme stratégie prioritaire de gestion de ses surplus d'énergie l'utilisation des Conventions et l'option de différer l'énergie, et ce, pour la durée du Plan.

UC recommande également, à nouveau, que la Régie exige que le Distributeur dépose une analyse économique visant l'utilisation optimale des Conventions et en présente les résultats lors du prochain dossier tarifaire.

Le parc de biénergie résidentielle et agricole

Dans sa preuve UC a constaté la réduction une diminution de 26 % (230 MW) de l'effacement en pointe des clients du tarif DT⁴⁹. UC s'inquiète de cette diminution marquée et de ses conséquences sur la rentabilité du tarif DT tant pour le client participant que pour l'ensemble de la clientèle.

Le Tarif DT a un impact sur les besoins en pointe et en puissance de même que sur les coûts des approvisionnements qui pourraient être requis.

UC recommande à la Régie d'exiger du Distributeur de déposer, dans le cadre de la prochaine demande tarifaire, une mise à jour du calibrage du tarif DT tenant compte des nouvelles hypothèses d'effacement en pointe ainsi qu'une mise à jour de son analyse de rentabilité.

Considérant l'impact que pourrait avoir cette mise à jour du calibrage sur l'attrait commercial du tarif DT, UC recommande également à la Régie de demander au Distributeur d'envisager un scénario incluant un effritement significatif du parc biénergie résidentielle.

La puissance interruptible

UC a soumis dans sa preuve que ce moyen de gestion des besoins en puissance comporte des coûts importants en relation avec les coûts de marché⁵⁰.

Depuis, le Distributeur a déposé une demande dans le cadre du dossier R-3891-2014 qui porte sur cet enjeu. En conséquence, UC présentera ses commentaires sur la puissance interruptible dans le cadre de ce dossier.

⁴⁹ Pièce C-UC-0010, page 28;

⁵⁰ Pièce C-UC-0010, page 33 à 35;

Les appels au public en période de pointe

Le Distributeur a, de temps à autre en période de pointe fait des appels au public afin de réduire la demande. Le public a répondu et entre autres pour les 22 et 24 janvier la pointe a été réduite de 400 MW⁵¹.

Le Distributeur a également instauré un système d'alerte texto avec ses clients dans le but de réduire leur consommation en pointe.⁵²

Toutefois le Distributeur ne considère pas ce moyen dans son bilan de puissance.

UC soumet que ce moyen économique de réduire la pointe et la demande de puissance devrait être pris en compte et comptabilisé dans la gestion de la demande pour 300 à 400 MW.

UC soumet que le Distributeur devrait également éduquer et informer ses clients sur les avantages qui découleront d'une réponse positive à ses demandes par ses clients.

UC recommande à la Régie de comptabiliser dans les moyens de gestion de la demande l'appel au public pour 300 à 400 MW et de demander au Distributeur d'éduquer et informer ses clients sur les avantages de répondre à une telle demande du Distributeur.

Revente et preuve de EBM

UC a pris connaissance de la preuve de EBM. Il appert de cette preuve que le Distributeur aurait pu disposer d'une partie de ses surplus en procédant à des ventes sollicitées par EBM. Selon EBM son offre était pour un prix supérieur à celui de l'électricité patrimoniale.

UC s'étonne que le Distributeur n'ait pas consenti à réduire ses surplus dans ces circonstances.

UC demande à la Régie d'ordonner au Distributeur qu'il doit accepter de revendre ses surplus d'énergie si les prix obtenus, une fois tous les coûts de transactions pris en considération, permettent de dégager un bénéfice et de réduire les coûts d'approvisionnement que doit assumer la clientèle du Distributeur.

⁵¹ Pièce B-0028, réponses à-AHQ/ARQ,, HQD-3, document 3 page 29 tableau R-11.2 ;

⁵² Pièce B- 0038 réponses à UC, HQD-3, document 13 aux pages 23 à 26 ;

E. Bloc de 800 MW éolien et demande d'invalidité soumise par l'AQCIE

Dans le cadre du présent dossier, le Distributeur inclut dans la liste de ses approvisionnements les 800 MW éolien annoncés par le précédent gouvernement.

Sur ce 800 MW, 450 MW ont fait l'objet d'un décret dont la validité a fait l'objet d'une contestation et la décision de la Régie sur cette décision n'a pas encore été rendue ; 150 MW aurait fait l'objet d'une entente avec une communauté autochtone⁵³.

Finalement les 200 MW réservés au Producteur n'ont fait l'objet ni d'un décret ni d'un contrat. Pourtant bien que ceux-ci ne se soient pas concrétisés ou que les conditions de leur concrétisation ne soient toujours pas en place le Distributeur les inscrit à son bilan à titre de ressource pour ses approvisionnements.

Le Distributeur a pourtant exclu de son bilan les besoins qui découleront de la politique économie emploi et stipule qu'il les inclura lors des mises à jour selon leur concrétisation.

Dans sa preuve et son avis au procureur général, l'AQCIE invoque :

«l'invalidité et le caractère inapplicable du *Règlement sur un bloc de 450 MW d'énergie éolienne*, adopté le 6 novembre 2013 par le décret 1149-2013 (le « Règlement »), de même que des Décrets 1149-2013 et 1150-2013 ainsi que du Décret 191-2014 du 26 février 2014 concernant une dispense de recours à la procédure d'appel d'offres pour un bloc d'énergie éolienne de 149,65 MW.»

UC appuie la position et les arguments de l'AQCIE, telle que présentés, sous réserve des commentaires qui suivants :

1. Bien que le Distributeur, tel qu'énoncé par l'AQCIE aux paragraphes 9 à 15 de l'Avis de l'AQCIE au procureur général, conclu qu'il n'y a pas de besoin à l'horizon du Plan, UC soumet que son analyse du présent dossier l'amène à conclure qu'il est probable que des besoins se matérialisent plus rapidement;

De plus au-delà des arguments, présentés dans l'avis au procureur général ou qui seront soumis par l'AQCIE dans son argumentation, UC soumet respectueusement que :

2. Depuis plusieurs années, et pour encore quelques années les approvisionnements du Distributeur sont en surplus et dépassent largement les besoins en électricité des marchés québécois;

⁵³ Pièce B-0084, engagement No 3 du Distributeur ;

3. Ces surplus sont dus en grande partie aux approvisionnements que le Distributeur a acquis suite aux divers décrets énoncés par le gouvernement;

4. Dans le cadre du dossier R-3854-2013, le témoin du Distributeur M. Daniel Richard alors qu'il précisait les motifs de la hausse tarifaire demandée de 5.8% que :

*«les coûts associés aux nouveaux approvisionnements qui sont rentrés en service au cours de l'année deux mille treize - deux mille quatorze (2013-2014) notamment, principalement des projets éoliens qui eux représentent pour leur part deux points sept pour cent (2,7 %)».*⁵⁴

5. M. Richard précise que cet enjeu de disposition des surplus se règlera en grande partie par la réduction du bloc patrimonial :

*«Donc, des enjeux de disposition de surplus, évidemment ça va se faire par la réduction du bloc patrimonial essentiellement, en grande partie.»*⁵⁵

6. Dans le cadre du dossier R-3854, les témoins du Distributeur ont clairement précisé que les approvisionnements qui imposent une hausse de 2,7% n'ont pas été acquis suite à une analyse des besoins du Distributeur, mais uniquement à cause de l'intervention du gouvernement :

Q. [182] Alors en fait, c'est la page 2, vous nous produisez des tableaux pour expliquer d'où vient la hausse et d'où vient une baisse, mais qui est avalée par la hausse et vous indiquez de nouveaux approvisionnements principalement éoliens, deux point sept pour cent. Quand on parle d'éoliens, on parle des décrets du gouvernement, êtes-vous d'accord avec moi?

R. Oui, également les autres sources de production aussi, là, mais oui, dans ce cas-là, oui.

(...)

R. Il y a également de la biomasse, vous le savez, dans une moindre mesure et la petite hydraulique.

Q. [184] Qui sont tous par décret du gouvernement? Si vous avez acquis cette énergie, ce n'est pas suite à une analyse de vos besoins, mais parce que le gouvernement, par décret, vous a demandé de l'acquérir?

M. DANIEL RICHARD :

*R. C'est bien ça.*⁵⁶

M. Richard poursuit et ajoute :

Hydro-Québec respecte les préoccupations indiquées par le gouvernement et intègre dans sa planification l'ensemble des éléments qui nous ont été mentionnés. Donc, effectivement, ce n'est pas toujours pour des stricts besoins

⁵⁴ Dossier R-3854, Notes sténographiques du 6 décembre 2013, pages 16 et 17 ;

⁵⁵ Dossier R-3854, Notes sténographiques du 6 décembre 2013, page 22 ;

⁵⁶ Dossier R-3854-2013, Notes sténographiques du 6 décembre 2013, pages 158 et 159 ;

d'équilibre énergétique.⁵⁷ (nos soulignés)

7. Le Distributeur intègre à sa prévision des approvisionnements dont les livraisons débuteraient en 2016 et 2017 pour se poursuivre sur la durée du Plan alors qu'il n'a identifié aucun besoin auquel ces approvisionnements répondraient ;

8. Dans le cadre du présent dossier, le Distributeur déclare à sa demande :

5. Le Plan d'approvisionnement en réseau intégré se caractérise par une diminution marquée de la demande qui, conjuguée à une augmentation de l'offre, se traduit par des surplus énergétiques de 75 TWh, après déploiement des moyens de gestion, pour la période 2014-2023.

(...)

11. Étant donné le contexte caractérisé notamment par l'absence d'approvisionnement projeté nécessaire à l'équilibre offre-demande sur l'horizon du Plan d'approvisionnement et que la présente demande n'est pas visée par l'article 25 de la Loi, le Distributeur prie la Régie de traiter cette demande sur dossier.⁵⁸ (nos soulignés);

9. Les consommateurs, clients du Distributeur dont UC défend les intérêts, assument les coûts découlant de la gestion de ces surplus à travers leurs tarifs;

10. Le texte du Décret 1150-2013, précise clairement que l'appel d'offres demandé n'a pas pour but de satisfaire les besoins en énergie des marchés québécois, mais vise à satisfaire d'autres préoccupations :

Article 1. : L'appel d'offres du Distributeur vise à soutenir le secteur manufacturier dans les régions du Québec.

Article 6. : Le bloc de 450 mégawatts visé contribuera au maintien de l'industrie de fabrication d'éoliennes installée principalement sur le territoire de la MRC de la Matanie et de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et favorisera l'innovation en incitant les industriels de la filière à se lancer dans la production de composantes stratégiques dont la valeur ajoutée surpasse celle de pièces d'éoliennes actuellement usinées au Québec. (...)

Article 7 : Afin de poursuivre l'émergence de la production d'énergie éolienne, telle que définie dans le Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminés

⁵⁷ Dossier R-3854-2013, Notes sténographiques du 6 décembre 2013, page 161 ;

⁵⁸ Dossier R-3864-2013, pièce B-0002, Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2014-2023 ;

par le règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur d'électricité.

Décret 1149-2013 :

Art 1 : Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie, du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi (...), dans les délais suivants :

- 100 mégawatts au plus tard le 1^{er} décembre 2016;
- 350 mégawatts au plus tard le 1^{er} décembre 2017;

11. UC soumet que la juridiction et les pouvoirs de la Régie de l'énergie sont délimités par la Loi de la Régie de l'énergie⁵⁹ ci-après désignée comme la Loi;

12. Le législateur a par la Loi confié des pouvoirs étendus et larges à la Régie. Les articles 1, 2 et 3 établissent le champ d'application :

1. *La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.*

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit.

2. *Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:*

«contrat d'approvisionnement en électricité»: contrat intervenu entre le distributeur d'électricité et un fournisseur dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois; (nos soulignés)

3. *La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État. ;*

13. Cette définition du contrat d'approvisionnement c'est à dire un contrat intervenu dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois, est reprise à plusieurs reprises dans la Loi.

14. Jamais dans la Loi un contrat d'approvisionnement n'est désigné comme un contrat qui visé à soutenir le secteur manufacturier dans les régions du Québec. ou qui contribuera au maintien de l'industrie de fabrication d'éolienne ou qui vise à poursuivre l'émergence de la production d'énergie éolienne, tel que le spécifie le décret 1150-2013;

⁵⁹ L.R.Q. Chapitre R-6.01, Loi sur la Régie de l'énergie;

15. Tel que le souligne l'article 3 de la Loi, le gouvernement, ses ministères et organismes mandataires de l'état sont liés par la Loi et par conséquent ils sont liés par la définition stipulée par le législateur de ce qu'est un contrat d'approvisionnement à moins que le contexte n'indique un sens différent;

16. UC soumet que la loi est constante et comme l'a bien démontré Me Pelletier dans l'argumentation qu'il a soumise pour l'AQCIE, la seule interprétation possible des termes «contrat d'approvisionnement» utilisés dans la Loi est celle qui appert à la définition de l'article 2, c'est-à-dire **un contrat intervenu entre le Distributeur et un fournisseur dans le but de satisfaire les besoins des marchés québécois;**

17. L'article 22.1 de la Loi sur Hydro-Québec⁶⁰, reprend cette notion de besoins :

22.1. Pour la réalisation de ses objets, la Société prévoit notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut, par ailleurs, établir. La Société peut mettre en oeuvre des programmes d'économie d'énergie; à cette fin elle peut accorder une aide technique ou financière. (nos soulignés) ;

18. UC soumet que la création des divisions Production, Transport et Distribution n'est pas constatée à la Loi sur Hydro-Québec;

19. Toutefois la responsabilité de «prévoir notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire» a été clairement dévolue de par la Loi de la Régie de l'énergie au Distributeur; (la Société ayant l'obligation de fournir l'électricité patrimoniale article 22 de la loi sur Hydro-Québec)

20. À son article 2, la Loi définit et crée l'entité réglementaire pour les fins de la Loi, connue comme le Distributeur en stipulant :

«distributeur d'électricité» : Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité;

21. Par l'article 4 de la Loi, le législateur institue la «Régie de l'énergie»;

22. L'article 5, indique à la Régie la ligne de conduite et le rôle général qu'elle doit jouer dans l'exercice de ses fonctions;

5. 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. (nos soulignés) ;

⁶⁰ L.R.Q. chapitre H-5.

23. Il est important de noter que l'une des deux premières responsabilités que le législateur confie à la Régie est de favoriser la satisfaction des besoins énergétiques. Or, puisque la juridiction de la Régie ne s'étend qu'au Québec, les besoins énergétiques à satisfaire sont évidemment ceux du Québec.

24. Quant à la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs, etc., ceci ne saurait inclure l'acquisition volontaire de fourniture d'électricité au-delà des besoins en énergie du Québec, sans que ce ne soit spécifiquement prévu à la Loi. Or, ceci n'est pas prévu à la Loi.

25. À moins d'une autorisation claire et spécifique dans la Loi, Hydro-Québec dans ses activités de distribution ne peut tenir d'appel d'offres pour acquérir de la fourniture d'électricité, ou inclure dans ses approvisionnements des approvisionnements qui ne répondent pas à un besoin en énergie des marchés québécois.

Si elle le faisait, elle serait en contradiction avec son mandat puisqu'elle ne pourrait raisonnablement distribuer au Québec l'énergie ainsi acquise.

26. L'article 31 de la Loi attribue une compétence exclusive à la Régie :

31. La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants; (nos soulignés)

(...)

5° décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi.

27. Il en découle que la Régie a compétence exclusive pour s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements **suffisants**. Le mot suffisants est significatif et vient du verbe suffire. En effet, la Régie doit s'assurer que les consommateurs québécois vont avoir des approvisionnements qui vont suffire à leurs besoins. Le Dictionnaire Petit Robert nous indique d'ailleurs que le sens de suffisant est : qui suffit, du verbe suffire qui lui signifie :

avoir juste la quantité, qualité ...à...pour (qqch.) . Être de nature à contenter (qqn) sans qu'il y ait besoin de plus ou d'autre chose. Être capable de fournir ce qui est nécessaire à... de satisfaire à (qqch).

28. Un approvisionnement suffisant doit donc répondre aux besoins sans déborder et surtout pas abondamment, tel que cela se produit maintenant et depuis quelques années;

29. L'article 31 de la Loi confère à la Régie le pouvoir exclusif de surveiller le distributeur d'électricité afin de s'assurer que les approvisionnements répondent aux critères précités ;

30. Il appartient à la Régie exclusivement et non au gouvernement de s'assurer que les approvisionnements seront suffisants et donc ne dépasseront pas les besoins prévus et raisonnables selon les plans d'approvisionnements approuvés ;

31. Finalement, afin de confirmer cette juridiction exclusive et les pouvoirs larges dont disposent la Régie, le législateur a édicté l'article 40 de la Loi prévoyant que les décisions de la Régie sont sans appel et l'article 41 qui stipule que sauf pour une question de compétence, aucun recours en vertu de l'article 33 du Code de procédure civile ou recours extraordinaire, ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la Régie ;

32. Le législateur a également confié au gouvernement certains pouvoirs, dont le pouvoir de directive de l'article 49.10° de la Lo;

33. Toutefois, tel que souligné par l'honorable Pierrette Rayle, ces directives ne doivent pas abroger ou limiter un pouvoir accordé explicitement ou exclusivement à la Régie :

Le tribunal estime que la seule interprétation qui permet réconcilier les alinéas 1er et 10e précités 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.⁶¹ ;

34. La Régie approuve en vertu de l'article 72 de la Loi le Plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats que le distributeur d'électricité entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois;

35. Or, l'article 72 prévoit que pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement;

36. Il serait incohérent et incompatible avec le reste de la Loi, et en contradiction avec la mission première et exclusive de la Régie qui est de voir à ce que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants que d'interpréter cet article comme permettant

⁶¹ Action Réseau Consommateurs et al c. PGQ et al, Cour supérieure, District de Montréal, 6 juin 2000, 500-05-048736-995, page 25 ;

au gouvernement d'imposer des approvisionnements au-delà de ce qui est raisonnablement suffisant;

37. Par contre, dans le contexte où des approvisionnements étaient requis pour répondre à des besoins identifiés au Plan d'approvisionnement, le gouvernement pourrait indiquer le type d'approvisionnement qu'il privilégie et ses préoccupations face à divers types d'approvisionnements possibles;

38. UC soutient que le gouvernement s'est arrogé des pouvoirs que le législateur ne lui a pas confiés en décrétant que le distributeur devait acquérir des approvisionnements qui vont au-delà des besoins et en en fixant la date de livraison à un moment où aucun besoin n'est prévu;

39. La Loi ne permet pas de telles impositions à la Régie dans son cadre actuel, et en conséquence le Distributeur ne peut les inclure à ses approvisionnements contractés ou projetés;

40. La Régie dans sa décision D-2013-37, a décidé de ne pas appliquer le décret 1135-2012, puisque celui-ci limitait ses pouvoirs en matière de détermination du revenu requis et des frais d'exploitation sans que le texte de la Loi n'ait été modifié afin de permettre au gouvernement d'intervenir ainsi par décret.

[34] (...) La Régie doit fixer les tarifs du Distributeur en fonction de la Loi actuellement en vigueur et non en fonction de modifications législatives à venir, d'autant plus qu'elle ne peut présumer de la teneur exacte et spécifique qu'auront les modifications législatives annoncées. À cet égard, la Régie se réfère à la décision du juge Barbeau de la Cour supérieure dans l'affaire RNCREQ c. Régie de l'énergie et al.⁶² :

« En l'espèce, à la date de l'audition le Gouvernement n'avait pas encore donné suite au rapport (avis) de la Régie à ce dernier : à quel moment le fera-t-il, personne n'en sait rien. La loi n'ayant pas été modifiée à la date de la décision prononcée, la Régie se devait de l'appliquer; sa juridiction ou compétence n'étant nullement restreinte ni abrogée à ce moment. »
[nous soulignons]

[35]La Loi, dans sa forme actuelle, exige que la Régie tienne compte des gains d'efficacité du Distributeur et aucun mécanisme ne permet de les retourner à l'actionnaire. En effet, l'article 49 (2°) de la Loi prévoit que lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, la Régie doit déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service.

⁶² 1999 IIJCAN 11714 (QC CS). Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel le 10 mai 2001 : 2001 CANLII 8985 (QC CA).

41. Dans le contexte du dossier R-3814, la Régie a appliqué la Loi, en constatant que les préoccupations exprimées au Décret ne pouvaient être prises en considération sans une modification législative;

42. De la même manière, la Loi dans sa forme actuelle et à de multiples reprises prévoit que les contrats d'approvisionnements doivent répondre à des besoins des marchés québécois (articles 5, 31, 72, 74.1, 74.2, 52.1, 52.2, 112);

43. La Régie doit trancher la demande de l'AQCIE à la lumière du texte de la Loi et des pouvoirs qui lui sont conférés. Or, une seule interprétation peut découler des mots et termes qui ont été utilisés par le législateur pour exprimer ses intentions relativement au fait que les contrats d'approvisionnement répondent à la satisfaction des besoins énergétiques des Québécois; il doit y avoir un besoin reconnu pour conclure un contrat et pour inclure celui-ci dans le Plan d'approvisionnement;

44. Le pouvoir de directive et d'intervention que le législateur a réservé au gouvernement dans le cadre de la Loi doit être interprété de manière limitative et restrictive, et ce, tant parce que le pouvoir de la Régie est à plusieurs égards de juridiction exclusive, mais également à cause de l'historique qui sous-tend la création de la Régie tel qu'exprimé par l'honorable Pierrette Rayle J.C.S. :

En novembre 1996, sous la plume de l'honorable Guy Chevrette, alors ministre d'État des Ressources naturelles, le gouvernement québécois annonce une nouvelle politique en matière énergétique dans un énoncé de politique intitulé « L'énergie au service du Québec: Une perspective de développement durable ». Ce document expliquait à la population québécoise, entre autres, la raison d'être d'un nouvel organisme administratif dans le paysage juridique du Québec: la Régie de l'énergie.

Le ministre caractérise ainsi l'apport social de la Régie:

« La création d'une Régie de l'énergie, dotée de pouvoirs décisionnels, apportera transparence et équité dans le fonctionnement du secteur énergétique québécois, dans la définition des tarifs des entreprises réglementées. » 3

Le gouvernement du Québec est l'unique actionnaire d'Hydro-Québec. En 1996, le législateur québécois adopte et sanctionne la LRE et, par le fait même, crée un organisme administratif qui possède un pouvoir de réglementation tarifaire et de surveillance à l'égard d'Hydro-Québec (entre autres). Toutefois, le gouvernement conserve un pouvoir de directive envers la Régie : on se retrouve donc dans une situation où l'unique actionnaire d'Hydro-Québec possède le pouvoir de donner des directives à l'organisme qui réglemente le secteur de l'électricité et affecte les destinées d'Hydro-Québec.

Au coeur de ce litige se retrouve la question importante de l'étendue du pouvoir de directive du gouvernement à la Régie. Avant d'analyser les dispositions pertinentes de la LRE qui permettront au tribunal de trancher quant à l'étendue de ce pouvoir de directive, il est utile de rappeler comment le gouvernement lui-même décrivait ce délicat équilibre de forces:

« Mais le gouvernement est également, sur le plan juridique, le seul propriétaire d'Hydro-Québec. Il doit de plus assumer sa vocation première, qui est de garantir l'intérêt public. Cette multiplicité des rôles assumés directement par la puissance publique rejaillissait évidemment sur la perception que l'on pouvait avoir des décisions prises. [...] Pour le gouvernement du Québec, la création d'une Régie de l'énergie chargée de réglementer le secteur de l'électricité constitue la meilleure façon de garantir, dans ce secteur, l'équité et la transparence dans l'analyse des tarifs - et ainsi, de donner suite concrètement à l'un des objectifs de la nouvelle politique énergétique. La Régie est l'organisme le mieux adapté à cette fin ».

La Régie, poursuit l'énoncé politique, sera dotée « de pouvoirs étendus » dont les décisions seront respectées puisqu'elles émaneront d'un organisme «indépendant»:

« [- - J Le gouvernement ne pourra réviser les décisions de la Régie, et son pouvoir de directive sera strictement encadré. [-] Le gouvernement disposera d'un pouvoir de directive, défini plus strictement que pour la Régie du gaz naturel. Un tel pouvoir est nécessaire, pour assurer un équilibre entre l'organisme de réglementation et le gouvernement - et en particulier lorsque des sociétés d'État sont réglementées par les régies. Il doit cependant être considéré comme exceptionnel et il faut signaler que le gouvernement du Québec n'y a jamais fait appel, dans ses rapports avec la Régie du gaz naturel.⁶³ ;

45. Les volumes des contrats d'approvisionnement visés par la demande de l'AQCIE ne peuvent pas et ne doivent pas se retrouver comptabilisés au bilan des approvisionnements dans le Plan d'approvisionnement ;

46. Ces approvisionnements ne sont ni utiles, ni nécessaires et ni justifiés au sens de la Loi.

47. Si ces volumes sont inclus au Bilan des approvisionnements du Distributeur, les coûts de ces approvisionnements se retrouveront dans les tarifs et les consommateurs

⁶³ Action Réseau Consommateurs et al c. PGQ et al, Cour supérieure, District de Montréal, 6 juin 2000, 500-05-048736-995, pages 5 à 7 ;

ne paieront plus selon des tarifs justes et raisonnables tel que prévu à l'article 49.7° de la Loi ;

48. La Régie doit tenir compte du fait qu'Hydro-Québec dans ses activités de distribution a conclu des contrats d'approvisionnement et s'apprête à demander l'autorisation de la Régie pour en conclure d'autres, qui ne répondent à aucun besoin des marchés québécois ;

49. La Régie ne peut permettre l'inclusion dans le Plan d'approvisionnement de ces contrats dans le contexte où il n'y a pas de besoin à satisfaire ;

50. En vertu de l'article 31 de la Loi, la Régie a une juridiction exclusive pour déterminer quels sont les besoins à satisfaire, pour avoir des approvisionnements suffisants ;

51. En vertu de l'article 31 de la Loi, la Régie a également une juridiction exclusive pour fixer ou modifier les tarifs ;

52. En vertu de l'article 52.1 de la Loi, les tarifs incluent les coûts de fourniture ;

53. En vertu de l'article 52.2 de la Loi, les coûts de fourniture sont établis par la Régie en tenant compte des contrats d'approvisionnements conclus pour satisfaire les besoins des marchés québécois ;

54. Accepter l'inclusion de ces contrats au Plan d'approvisionnement serait contraire à l'esprit et à la lettre de la Loi et risque à terme de mener à des tarifs qui ne seront ni justes ni raisonnables ;

55. En conclusion, **UC demande à la Régie de recevoir la demande de l'AQCIE et de déclarer que:**

-la Loi de la Régie ne permet pas au gouvernement de déterminer les délais de raccordement au réseau d'Hydro-Québec, contrairement à l'article 1, premier alinéa du règlement ;

-l'appel d'offres ne peut être décrété par le gouvernement avant que la Régie n'ait autorisé, dans le cadre de l'adoption ou la modification d'un plan d'approvisionnement, le recours au bloc d'énergie déterminé par le gouvernement pour satisfaire les besoins des marchés québécois ;

-les volumes visés par l'annonce du gouvernement soit 800 MW, ne soient pas inclus au Plan d'approvisionnement du Distributeur ;

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, 26 juin 2014



Me Hélène Sicard, procureur pour
Union des consommateurs