

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3897-2014

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET
DISTRIBUTION
MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION
INCITATIVE (MRI)

HYDRO-QUÉBEC, en ses qualités de
Transporteur et de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Demanderesse en Intervention

DEMANDE D'INTERVENTION

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

M^e Dominique Neuman, LL. B.
Procureur

Le 18 mars 2015

Demande d'intervention

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

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

1 - Par la présente, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) logent conjointement une demande d'intervention auprès de la Régie de l'énergie au dossier R-3897-2015 (Hydro-Québec Transport et Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)).

I NOM ET COORDONNÉES DES DEMANDERESSES EN INTERVENTION

2 - Les noms et coordonnées des demanderesses en intervention, pour fins de communication, sont les suivantes:

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

M^e Dominique Neuman, Procureur
1535, rue Sherbrooke Ouest
Rez-de-chaussée, local Kwavnick
Montréal Qc H3G 1L7
Téléphone: 514-849-4007
Télécopie: 514-849-2195
Courriel: energie @mlink.net

II NATURE DE L'INTÉRÊT ET REPRÉSENTATIVITÉ DES DEMANDERESSES

3 - La présente demande est logée conjointement par l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.).

Les deux demanderesses en intervention sont décrites en annexe aux présentes.

Il est à noter que SÉ-AQLPA faisaient partie d'une coalition d'intervenants qui, en 2013, avaient recommandé au dossier R-3835-2013, l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative pour HQT et HQD.

III THÈMES QUI SERONT TRAITÉS DANS LA PREUVE OU LE MÉMOIRE DE L'INTERVENANT ET CONCLUSIONS RECHERCHÉES

4 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) souhaitent, au présent dossier, soumettre des représentations sur les questions suivantes, aux motifs ci-après énoncés et en vue de rechercher les conclusions ci-après énoncées :

□ **LES OBJECTIFS DU MÉCANISME ET L'INTERPRÉTATION LÉGISLATIVE**

Nous inviterons le Tribunal à tenir compte du contexte législatif dans lequel s'insère le nouvel article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* édictant l'obligation pour la Régie d'établir un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité. Ce contexte législatif présente des caractéristiques qui ne sont pas nécessairement les mêmes que celles que l'on retrouve dans des juridictions hors Québec.

Certes, en premier lieu, l'article 48.1 de la *Loi* édicte que ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants: 1° **l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service**; 2° **une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur** et 3° **l'allègement du processus de fixation de tarifs**.

Mais l'article 5 de la *Loi* précise également que, dans l'exercice de ses fonctions, la Régie tient également compte de **l'intérêt public** et favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une **perspective de développement durable** et d'**équité au plan individuel comme au plan collectif**.

Ces notions d'« *intérêt public* », de « *développement durable* » et d'« *équité* », à leur tour, doivent être interprétées en tenant compte du fait que l'article 48.1 LRÉ a été édicté par la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, L.Q. 2013, c. 16. Or selon l'article 7 de cette même *Loi*, tant qu'un mécanisme de réglementation incitative n'est pas institué, le gouvernement du Québec pourrait d'office fixer les charges de HQT et de HQD retenues aux fins de l'établissement de leur revenu requis tarifaire. Le gouvernement avait d'ailleurs tenté maladroitement, par son budget du 20 novembre 2012 et son décret 1135-2012 du 5 décembre 2012, de fixer les charges 2013 de HQT et

2013-2014 de HQD au même niveau que celles de l'année antérieure, ceci afin de permettre à HQT et HQD de conserver l'entièreté de leurs gains d'efficience interannuels prévus (pour pouvoir ainsi favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec). L'on sait en effet que depuis des décennies, une dette considérable d'opérations courantes de l'État est reportée aux générations futures. De plus, dans un contexte de rationalisation budgétaire de l'État, les programmes et activités à incidences pro-environnementales figurent souvent parmi ceux qui sont supprimés ou réduits. **En conservant en tout ou en partie, leurs gains d'efficience interannuels prévus, HQT et HQD contribueraient aux objectifs d'intérêt public, de développement durable et d'équité consistant à réduire ce report de dette aux générations futures et à réduire les pressions sur les programmes et activités de l'État.**

Le projet de loi 28, actuellement à l'étude devant l'Assemblée nationale exprime une préoccupation comparable du gouvernement du Québec visant à favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Il est vraisemblable que cette préoccupation se retrouvera également dans le budget gouvernemental attendu pour mars 2015 et toute législation de mise en œuvre de ce budget.

La Régie de l'énergie, lorsqu'elle aura à édicter un mécanisme incitatif pour HQT et HQD au présent dossier ne devra donc pas être indifférente à ce contexte législatif et politique entourant l'article 48.1 de la *Loi*.

□ **L'HARMONISATION ENTRE LE TRAITEMENT DES GAINS D'EFFICIENCE PRÉVUS (AU MOMENT DE LA CAUSE TARIFAIRE) ET CELUI DES GAINS D'EFFICIENCE IMPRÉVUS (DÉCOUVERTS AU MOMENT DU RAPPORT ANNUEL)**

Il existe actuellement une inconsistance entre le traitement des gains d'efficience prévus (au moment de la cause tarifaire) et celui des gains d'efficience imprévus (découverts au moment du rapport annuel). Les gains d'efficience prévus lors de la cause tarifaire diminuent le revenu requis et donc sont entièrement remis aux consommateurs. À l'inverse, les gains d'efficience qui ne sont découverts qu'en cours d'année et inscrits au rapport annuel sont conservés par HQT et HQD soit totalement (régime actuel) soit partiellement (régime de la décision D-2013-034 du dossier R-3842-2013 s'il entre en vigueur).

Cette inconsistance de traitement crée un incitatif objectif à HQT et HQD, lors de leurs causes tarifaires, de sous-estimer leurs revenus et surestimer leurs dépenses de l'année à venir. En réaction à cela, la Régie peut également se

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

trouver inciter à imposer davantage de gains d'efficacité à HQT et HQD dès la prévision dans la cause tarifaire (afin que les consommateurs en bénéficient totalement) plutôt que d'attendre qu'ils ne se manifestent dans le rapport annuel (où ils seront alors traités différemment).

En d'autres termes, un biais systémique peut en amener un autre, ce qui nuit à l'intégrité de l'ensemble du processus réglementaire.

Pour SÉ-AQLPA, il apparaît essentiel d'harmoniser autant que possible le traitement des gains d'efficacité prévus (au moment de la cause tarifaire) et celui des gains d'efficacité imprévus (découverts au moment du rapport annuel), ceci dans le but d'éliminer les biais systématiques susmentionnés et ainsi rétablir l'intégrité de l'ensemble du processus réglementaire, en favorisant dorénavant des prévisions justes, dans l'intérêt public.

□ **LES EXCLUSIONS AU MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE**

Nous soumettons respectueusement que les « *exclusions* » au mécanisme incitatif à venir de HQT et HQD devront notamment inclure les postes budgétaires répondant à des missions sociales ou environnementales auxquelles il n'est pas dans l'intérêt public d'apporter des compressions. **Les budgets de ces postes sont en effet établis annuellement par la Régie, lors des causes tarifaires, en tenant compte de toutes les considérations pertinentes et il n'est alors pas souhaitable qu'Hydro-Québec soit récompensée si elle échoue à dépenser ces budgets.**

Ces budgets exclus comprendraient à la fois les charges d'exploitation et les charges d'amortissement associés au *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)*, à toute autre programme de gestion de la consommation et réduction de la consommation de puissance, aux *Programmes d'utilisation efficace de l'énergie en réseaux autonomes (PUEÉRA)*, les charges d'amortissement des investissements en énergies alternatives en réseaux autonomes (éolien, solaire, petite hydraulique, etc.) et les différents autres « *Budgets spécifiques* » de HQT et « *Éléments spécifiques* » de HQD visant à accomplir des objectifs environnementaux (traitement de la végétation de HQT, maintenance à caractère environnemental, programme de prévention de la contamination de HQT, inspection et retraitement des poteaux de bois de HQD, etc.). Note : Des intervenants représentant les consommateurs résidentiels pourraient éventuellement aussi proposer à juste titre d'exclure du mécanisme les budgets visant à aider les ménages à faibles revenus

(MFR), dont par exemple la « *Stratégie pour la clientèle à faible revenu* » de HQD.

Il est d'autant plus souhaitable d'exclure du mécanisme incitatif le *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)*, les programmes de gestion de la consommation et réduction de la consommation de puissance, les *Programmes d'utilisation efficace de l'énergie en réseaux autonomes (PUEÉRA)* et les charges d'amortissement des investissements en énergies alternatives en réseaux autonomes **que seront probablement aussi exclus du mécanisme les dépenses d'achat d'électricité et de combustible**. Or la raison d'être des programmes et charges que nous proposons d'exclure consiste précisément à entraîner des réductions de ces mêmes charges d'électricité et de combustible.

A titre comparatif, il est à noter que Gaz Métro avait elle-même exclu certains postes budgétaires comparables de son revenu mesuré dans le cadre de ses mécanismes incitatifs (notamment son budget d'efficacité énergétique, lors de tous ses mécanismes incitatifs dont celui du dossier R-3599-2006, D-2007-047, Annexe, Mécanisme, page 17, lignes 5-6), une pratique généralement appliquée par les régulateurs lors de tels mécanismes. Gaz Métro maintient aussi l'exclusion du budget d'efficacité énergétique dans le **mécanisme de traitement des écarts** qu'elle a proposé au dossier R-3809-2012 Phase 2 (B-0183, Gaz Métro 12, Document 24, page 6, lignes 12 à 17).

Enfin, il y aurait aussi lieu d'exclure du mécanisme incitatif tous les postes budgétaires exogènes échappant au contrôle d'Hydro-Québec, dont celui des charges reliées au *Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE)* et au *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE)*.

□ **L'ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS DE PERFORMANCE**

Il serait souhaitable que le mécanisme incitatif à venir de HQT et de HQD incorpore des énoncés d'objectifs et de mesure de performance touchant tous les aspects de la qualité de service (ce qui inclut la qualité environnementale de ce service).

En premier lieu, les résultats obtenus selon des indicateurs de performance devraient permettre de moduler la part des gains d'efficience remis à HQT et HQD. Ces indicateurs devraient notamment être à caractère environnemental.

(On note une tendance regrettable de HQT depuis plusieurs années à réduire la portée ou les valeurs-cibles ou éliminer ses divers indicateurs à portée environnementale de ses objectifs corporatifs).

Le mécanisme incitatif à venir de HQT et de HQD pourra aussi s'inspirer des nouvelles générations de mécanismes incitatifs (notamment le modèle *RIO* en Angleterre et de la 4^e génération du *Renewed Regulatory Framework for Electricity – RRFE* en Ontario) en intégrant des objectifs réglementaires spécifiques sur les divers aspects des activités de l'assujéti (incluant des objectifs sur des aspects à caractère environnemental).

Il y aurait lieu de s'inspirer de ces expériences étrangères afin de déterminer le meilleur moyen de codifier dans le mécanisme la fixation d'objectifs à atteindre et le mode de surveillance et de sanction de ces objectifs.

□ **LE VERSEMENT D'UNE PARTIE DES GAINS D'EFFICIENCE DANS UN FONDS DE STABILISATION DE CERTAINES DÉPENSES**

Au-delà du partage des gains d'efficacité entre l'assujéti et les consommateurs, il se pourrait que le Tribunal envisage de réserver une partie de ces gains à la constitution d'un fonds de stabilisation de certaines dépenses.

Ce fonds de réserve pourrait par exemple être employé chez HQD pour absorber les charges d'approvisionnement plus élevées que prévu lorsque survient un hiver particulièrement froid. HQD pourrait ainsi absorber le compte de frais reportés associé à ces charges imprévues, en évitant le dilemme que nous avons connu dans la cause tarifaire 2015-2016 de HQD (à savoir le dilemme entre le choc tarifaire et le report aux générations futures).

Pour HQT, un tel fonds permettrait similairement d'absorber les fluctuations imprévues liées à des ajouts soudains d'actifs dans la base de tarification.

On constate en effet la pression à laquelle est soumis le régulateur chaque fois que des ajouts soudains de dépenses posent un risque de choc tarifaire. Le fonds de réserve ici proposé fournirait au régulateur une solution autre que le choc tarifaire ou le report aux générations futures.

□ **LA TENUE D'AUDIENCES SUR LE RAPPORT ANNUEL**

Notre recommandation comportera aussi la proposition d'une procédure annuelle d'examen des rapports annuels de HQD et HQT, ouverte aux intervenants, par laquelle la Régie exercera son **pouvoir décisionnel** sur ces rapports annuels et leur appliquera la partie du mécanisme se rapportant aux résultats.

Ce mécanisme maintiendra une part de discrétion à la Régie dans la reconnaissance des gains d'efficacité.

Ainsi, la Régie pourrait lors de ces audiences statuer qu'un écart positif ou négatif entre le réel et le prévisionnel ne doit pas être qualifié de gain (ou de perte) d'efficacité et donc ne doit pas être partagé selon le mécanisme (ou doit l'être selon des modalités distinctes). Par exemple, si le Tribunal constate que HQT ou HQD ont omis fautivement ou déraisonnablement d'effectuer certaines dépenses (ou que, par exemple, cette omission de dépenser a empêché l'atteinte d'objectifs), il se pourrait que le gain en résultant dans les résultats ne mérite pas d'être qualifié de « *gain d'efficacité* » et d'être partagé en conséquence. La Régie pourrait alors éventuellement pénaliser HQT ou HQD pour son omission fautive de dépenser ou même exiger un rattrapage de ces dépenses lors d'une année subséquente.

Lors de ces audiences sur le rapport annuel, la Régie aurait également le pouvoir de désavouer des dépenses excessives (et/ou imprudentes, non-nécessaires, etc.) et donc de les traiter différemment du mode de partage énoncé au mécanisme.

IV LA MANIÈRE DONT L'INTERVENANT ENTEND PRÉSENTER SA PREUVE ET SON ARGUMENTATION

5 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* prendront part aux étapes des demandes de renseignement écrites et aux audiences orales qu'il plaira à la Régie d'établir. SÉ-AQLPA soumettront alors une preuve et une argumentation auprès du Tribunal.

A ce stade, SÉ-AQLPA n'envisagent pas de retenir les services d'experts au présent dossier mais déposeront un rapport d'analyse et une argumentation, suivant les paramètres énoncés plus haut.

V BUDGET PRÉVISIONNEL DE PARTICIPATION

6 - Les demanderesses en intervention demanderont, à un stade ultérieur, le remboursement de leurs frais au présent dossier. Elles déposeront à cette fin leur budget prévisionnel de participation, conformément à toute éventuelle instruction de la Régie.

PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

ACCUEILLIR la présente demande d'intervention conjointe de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* au présent dossier.

Montréal, le 18 mars 2015



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

Demande d'intervention

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

ANNEXE

LES DEMANDERESSES EN INTERVENTION

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

L'AQLPA est l'un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982 comme corporation sans but lucratif suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies*.

Elle a pour objet de favoriser et promouvoir des politiques, des décisions, des actions, des aménagements et des idées conformes au principe du développement durable.

L'AQLPA a participé à de nombreuses audiences publiques et consultations relatives au développement énergétique au niveau pan-canadien ainsi qu'au Québec, afin de renforcer les instruments réglementaires et les instruments de planification et 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.

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!* favorisant le recyclage de véhicules en fin de vie utile). Elle a réalisé des interventions relatives à l'*Accord Canada-États-Unis-Unis sur la pollution transfrontière* et d'autres accords internationaux relatifs à la qualité de l'atmosphère. Elle a été particulièrement active au cours des différents débats publics sur les politiques énergétiques et politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada et au Québec au cours de la dernière décennie.

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Stratégies Énergétiques (S.É.) est un organisme non-gouvernemental à caractère environnemental, fondé en janvier 1999, comme corporation sans but lucratif suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies*.

Elle a pour mission de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports, en favorisant une planification stratégique harmonisant les considérations environnementales, énergétiques, sociales et économiques, d'une manière équitable entre les générations et entre les nations. Cette mission est accomplie au moyen d'interventions publiques, de recherches et de communications.

Demande d'intervention

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

Stratégies Énergétiques (S.É.) vise à développer des outils stratégique de planification et de décision intégrant l'ensemble des filières de production énergétique desservant le marché, les perspectives de recherche-développement, les profils de consommation interne et les échanges nord-américains, suivant les principes du développement durable exprimés par le *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland)* de 1987, "Notre avenir à tous". Dans cette perspective, *Stratégies Énergétiques (S.É.)* examine les possibilités offertes non seulement par les instruments réglementaires directs, mais également par des instruments incitatifs.

Stratégies Énergétiques (S.É.) a également pris part à de nombreuses audiences publiques et consultations relatives au développement énergétique au niveau pan-canadien ainsi qu'au Québec. Elle a notamment pris part au *Processus national sur les changements climatiques* ainsi qu'au *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques*, deux processus gouvernementaux de concertation mis sur pied en vue de préparer la mise en œuvre du *Protocole de Kyoto*.

Interventions conjointes antérieures de SÉ-AQLPA

L'AQLPA et *Stratégies énergétiques (S.É.)* ont pris part conjointement à divers dossiers de la Régie de l'énergie.

Elles ont également pris part à diverses activités et forums relatifs à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada et au Québec. Elles sont des organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) ayant notamment eu le statut d'observateur à la *11^e Conférence des parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques (COP-11)* qui s'est tenue à Montréal du 28 novembre au 9 décembre 2005. À cette occasion, elles avaient organisé, conjointement avec d'autres partenaires, une conférence d'experts internationaux sur la géothermie, ainsi qu'à l'installation d'une maisonnette chauffée à la géothermie à proximité du site de la Conférence.

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* représentent une tendance modérée au sein du milieu environnemental québécois.

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).

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

Demande d'intervention

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