

HQD – Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2016-2017

Dossier R-3933-2014 de la Régie de l'énergie du Québec

Mémoire déposé par le

**Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec
(RNCREQ)**

novembre 2015

Rédaction

Philippe Bourke, directeur général

Avec la collaboration de Philip Raphals, directeur du Centre Hélios

**Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec
(RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest Bureau 380

Montréal (Québec) H2X 3V4

514 861-7022

Table des matières

1	Présentation du RNCREQ et des CRE	4
2	Vision du RNCREQ et des CRE dans le secteur de l'énergie	4
3	La Loi sur le développement durable comme cadre d'analyse	5
4	La perspective du RNCREQ	7
5	Mandat confié à Philip Raphals	8
6	Stratégie tarifaire	8
6.1	Processus de consultation	9
6.2	L'atteinte des objectifs de la stratégie actuelle	9
6.3	Tarif D2	10
6.4	Facture minimale	11
6.5	Seuil de la première tranche	11
6.6	La suspension de la stratégie actuelle	12
7	Les coûts d'approvisionnements	13
8	Les coûts évités	15
9	Les réseaux autonomes	15
10	L'approvisionnement auprès des clients (<i>demand response</i>)	17
11	Conclusions	19

1 Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2013, les CRE comptent ensemble près de 1 800 membres. En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Le RNCREQ : un réseau unique d'acteurs influents dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

2 Vision du RNCREQ et des CRE dans le secteur de l'énergie

L'énergie, une problématique majeure pour l'environnement

L'énergie est essentielle au fonctionnement et au développement des sociétés modernes. En contrepartie, elle est responsable des plus importants problèmes environnementaux auxquels fait face l'humanité et qui menacent les conditions d'existence sur Terre. Parmi eux, les changements climatiques attribuables à la hausse des émissions de gaz à effet de

serre, sont particulièrement préoccupants. Récemment, les mesures de concentration atmosphérique de CO2 ont révélé que le seuil de 400 ppm avait été franchi, confirmant à nouveau l'urgence d'agir.

Trop souvent les enjeux relatifs au secteur de l'énergie sont vus dans une perspective d'urgence et/ou de court terme, sans planification d'ensemble et presque exclusivement sous l'angle de la **production** : quelles sources d'énergie doit-on exploiter pour en tirer le maximum de bénéfices? Lesquelles ont le moins d'impacts sur l'environnement? Comment soutenir le développement technologique ou le financement de telle ou telle filière?

Malheureusement, cette manière incomplète de définir les enjeux encourage le phénomène de surconsommation d'énergie. On oublie que l'énergie sert avant tout à répondre à un besoin (chauffage, éclairage, force motrice, etc.) et que c'est en questionnant la **consommation** que l'on pourra tenter de répondre à ces besoins avec le minimum de répercussions négatives, notamment par des mesures d'économie d'énergie.

Selon le RNCREQ, si l'on veut souscrire à une vision à long terme du développement de l'énergie, il nous faut viser ces deux cibles :

- soutenir en priorité les mesures d'économie d'énergie, dont l'efficacité énergétique et l'aménagement du territoire;
- favoriser la substitution des énergies fossiles et polluantes par les sources d'énergie locales, propres et renouvelables.

Le RNCREQ entend s'inspirer de ces deux cibles pour élaborer son avis dans le présent dossier. C'est en traitant ces aspects de manière intégrée qu'il sera possible d'envisager un développement énergétique du Québec qui soit socialement acceptable, bon pour l'environnement et économiquement viable.

3 La Loi sur le développement durable comme cadre d'analyse

La Loi sur le développement durable (LDD) s'applique à l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement du Québec, dont la Régie de l'énergie. Parmi eux, le Bureau d'audience publique sur l'environnement (BAPE) est sans conteste l'une des entités gouvernementales qui a le mieux intégré l'esprit de la LDD dans ses activités.

La citation suivante, tirée des travaux qu'a récemment menés le BAPE sur les enjeux de la filière uranifère, illustre l'esprit qui guide le BAPE à cet égard :

Je rappellerai ici que le BAPE est un organisme public, neutre et impartial qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte

contre les changements climatiques. Il a pour mission d'éclairer la prise de décisions gouvernementales par des constats et des avis, en appliquant une notion de l'environnement qui a été établie par les tribunaux supérieurs, laquelle vision englobe les aspects écologiques, sociaux et économiques.

La commission va ainsi analyser le dossier de la filière uranifère en considérant les seize (16) principes de la Loi sur le développement durable. Pour mener cette enquête, les commissaires possèdent les pouvoirs prévus dans la Loi sur les commissions d'enquête.¹

Le BAPE utilise d'ailleurs un guide, à l'intention des commissaires, pour les accompagner en ce sens (le guide est présenté en annexe). En préambule de ce guide, on rappelle la portée de la LDD en précisant qu'elle « a pour objectif d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ». On souligne en outre que « La Loi s'applique à toutes les actions gouvernementales de sorte que l'Administration publique doit maintenant prendre en considération les principes de développement durable pour guider ses actions. »

Voici par ailleurs comment le guide précise la façon dont le BAPE intègre la LDD dans ses travaux d'analyse :

La finalité du travail des commissions d'enquête du BAPE est la production d'un rapport visant à éclairer, dans une perspective de développement durable, la réflexion du ministre responsable de l'Environnement qui doit faire une recommandation au Conseil des ministres à qui il revient de décider d'autoriser un projet, avec ou sans modifications et aux conditions qu'il détermine, ou de le refuser. Ainsi, compte tenu de la Loi sur le développement durable et de leur mission, les commissions d'enquête se doivent de prendre en considération dans leurs travaux les seize principes de développement durable enchâssés dans la Loi afin d'éclairer correctement le Ministre et, plus largement, la prise de décision gouvernementale.

Le RNCREQ est d'avis que la Régie a le devoir de faire preuve d'autant de rigueur que le BAPE. Dans ses travaux, elle doit elle aussi prendre en compte les seize principes de développement durable enchâssés dans la LDD.

Cela est d'autant plus justifié pour la Régie de l'énergie considérant qu'elle a elle-même, dans sa loi constitutive, le mandat de favoriser « *la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.* »

¹ Louis-Gilles Francoeur, président de la commission, verbatim de la session tenue à Montréal le 21 mai 2014 en après-midi.

Dans le cadre du présent dossier, le RNCREQ considère que 8 des 16 principes sont particulièrement interpellés :

b) « équité et solidarité sociales »: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

c) « protection de l'environnement »: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

d) « efficacité économique »: l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;

i) « prévention »: en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

m) « respect de la capacité de support des écosystèmes »: les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

n) « production et consommation responsables »: des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

o) « pollueur payeur »: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

p) « internalisation des coûts »: la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

4 La perspective du RNCREQ

En lien avec sa mission axée sur le développement durable, le RNCREQ s'intéresse grandement aux Approvisionnements et conditions de service d'Hydro-Québec et aux mesures prises par cette dernière pour répondre adéquatement aux demandes de sa clientèle, notamment en période de pointe, tout en respectant les principes du développement durable. Le RNCREQ partage des préoccupations des autres groupes

environnementaux et des groupes de consommateurs, tout en ayant une approche distincte des uns et des autres.

Le RNCREQ a participé, dans le passé, à plusieurs dossiers tarifaires, dont ceux des années 2014-2015, 2013-2014, 2012-2013, et 2011-2012.

Le RNCREQ a choisi d'orienter son intervention dans le présent dossier sur les points suivants : la stratégie tarifaire, les coûts d'approvisionnement, les coûts évités, les réseaux autonomes et « l'approvisionnement auprès des clients »

5 Mandat confié à Philip Raphals

Au soutien de la préparation du présent mémoire, le RNCREQ a confié un mandat d'analyse à Philip Raphals, directeur général du Centre Hélios, sur les sujets suivants :

- Les achats de court terme et leurs implications sur les coûts évités,
- La tarification de la 2^e tranche au nord du 53^e parallèle (réseaux autonomes), et
- L'approvisionnement auprès des clients.

Quoique le RNCREQ n'ait pas demandé la reconnaissance de M. Raphals à titre de témoin expert au présent dossier, rappelons que ce dernier a été reconnu comme expert par la Régie dans un grand nombre de dossiers, dont notamment les dossiers R-3519-2003 et R-3708-2009, où son expertise sur les coûts évités a été reconnue.

Soulignons aussi que le RNCREQ avait mandaté M. Raphals pour participer au processus de consultation sur la stratégie tarifaire tenu au printemps 2015. Il a par conséquent contribué à la rédaction de cette section du présent mémoire.

6 Stratégie tarifaire

Le Distributeur propose une réflexion sur la stratégie tarifaire relative aux tarifs domestiques, tout en insistant sur le fait qu'il n'entend pas la mettre en vigueur dans le présent dossier tarifaire. Du même souffle, il propose de suspendre l'application de la stratégie en vigueur depuis plusieurs années, en remplaçant celle-ci, uniquement pour le dossier en cours, par une hausse tarifaire uniforme de 1,9 % sur chacune des composantes des tarifs domestiques.

6.1 Processus de consultation

Le processus de consultation entrepris par le Distributeur au printemps 2015 était notable en ce que, pour la première fois (à notre connaissance), il a permis une analyse en détail des propositions de structures tarifaires soumises par des participants. Malheureusement, cet exercice s'est terminé hâtivement, dû au calendrier réglementaire. Le RNCREQ s'attend à ce que les analyses qui ont été produites dans le cadre de cette consultation serviront comme base pour un processus collaboratif à poursuivre, plutôt qu'un processus complété. Pour le moment, malheureusement, il n'est pas vraiment possible d'en tirer des conclusions.

Le Distributeur affirme qu'il ne défendait aucune stratégie particulière lors de cette consultation. Toutefois, il fait état dans sa preuve au présent dossier de son point de vue sur plusieurs des questions soulevées. Nous les commenterons dans les prochaines sections.

6.2 L'atteinte des objectifs de la stratégie actuelle

Le Distributeur considère que la stratégie actuelle, dont l'objectif était de faire en sorte que le prix de la dernière tranche s'approche des coûts évités, a atteint son objectif :

Il appert que sur le plan de l'équité, de l'efficacité, de la simplicité et de la stabilité, l'application depuis 2006 de cette stratégie a permis d'atteindre globalement les objectifs fixés et de répondre aux attentes de la clientèle résidentielle et de plusieurs acteurs².

Toutefois, les informations présentées en réponse à une DDR de la Régie démontrent qu'il existe encore un écart important entre le prix de la 2^e tranche et les coûts évités :

² HQD-14, doc. 2, p. 15, lignes 8-11.

Tableau 1³.

TABLEAU R-3.3 :		
ÉCART ENTRE LE COÛT ÉVITÉ DE LONG TERME (CHAUFFAGE DES LOCAUX)		
ET LE PRIX DE LA 2^E TRANCHE DU TARIF D		
	R-3579-2005	R-3933-2015
Coût évité de long terme - Chauffage des locaux		
Année	2014	2024
Énergie	7,75 ¢/kWh	10,22 ¢/kWh
Total (énergie et puissance)	8,28 ¢/kWh	16,06 ¢/kWh
2^e tranche du tarif D		
Tarif au 1 ^{er} avril	2005	2015
Prix	6,33 ¢/kWh	8,60 ¢/kWh
Écart		
Énergie	1,42 ¢/kWh	1,62 ¢/kWh
Total (énergie et puissance)	1,95 ¢/kWh	7,46 ¢/kWh

Ce tableau illustre un écart important entre le tarif de 2^e tranche du tarif D et les coûts évités à long terme. Cela est d'autant plus vrai pour les coûts évités de court terme, selon l'analyse qui est discuté à la section 8 du présent mémoire et à la section correspondante de la preuve de M. Raphals.

6.3 Tarif D2

La raison principale que semble invoquer le Distributeur en appui à sa proposition d'une hausse uniforme cette année est l'impact tarifaire de la stratégie actuelle sur les plus grands consommateurs au tarif D, soit ceux de plus de 50 kW, dont notamment des installations agricoles d'envergure.

Toutefois, le bilan montre que la poursuite de cette stratégie, sans changement, pourrait affecter de façon plus importante une partie de la clientèle.

En effet, cette stratégie produit des impacts tarifaires importants pour les plus grands consommateurs, en particulier pour les clients de plus de 50 kW. Ces derniers, qui regroupent notamment les usages en commun d'immeubles à logements et les plus grandes exploitations agricoles, ont une consommation annuelle moyenne de l'ordre de 225 000 kWh. Ces clients connaissent, depuis 2006, des hausses tarifaires bien supérieures à la moyenne et paient une part relative plus grande des coûts de la catégorie domestique. Cette situation s'explique par le fait qu'ils ont une proportion plus importante de leur consommation en 2^e tranche et qu'ils assument également des primes de puissance, dont celle d'été qui est soumise à un rattrapage. Le Distributeur

³ HQD-16, doc. 1.1, p. 10.

considère que la révision de la stratégie tarifaire pourrait être l'occasion d'offrir à cette clientèle une approche tarifaire mieux adaptée⁴.

Pour répondre à cette situation, il indique que la création d'un nouveau tarif D2 « pourrait être une solution intéressante à examiner ».

Il s'agit effectivement d'une solution intéressante à examiner puisque le RNCREQ est lui aussi particulièrement sensible à l'impact sur le développement de l'agriculture des modifications à la stratégie tarifaire. Toutefois, sachant que « le diable est souvent dans les détails », le RNCREQ attend la présentation d'une proposition détaillée avant de se prononcer sur le bien-fondé de la proposition du Distributeur.

6.4 Facture minimale

Le Distributeur suggère aussi de remplacer la redevance d'abonnement par une facture minimale, qui serait appliquée uniquement lorsque la consommation ne dépasse pas un certain seuil. Ce faisant, il se permettrait de récupérer une partie plus grande de la facture liée à des composantes sur lesquelles le consommateur peut agir.

Le RNCREQ appuie cette suggestion et il encourage le Distributeur à l'explorer davantage. Rappelons que, dans les dossiers R-3644-2007 et R-3677-2008, le RNCREQ a présenté des rapports d'expertise qui allaient dans le même sens en proposant aussi de réduire les frais fixes afin de récupérer une partie plus grande de la facture en relation à des composantes sur lesquelles le consommateur peut agir⁵.

6.5 Seuil de la première tranche

Le Distributeur se dit ouvert à explorer des structures tarifaires où le seuil de la première tranche serait augmenté, afin de pouvoir ainsi capter une partie de la consommation associée au chauffage⁶. Selon lui, l'effet d'une telle mesure serait probablement bénéfique pour les ménages à faible revenu⁷.

⁴ HQD-14, doc. 2, p. 15, lignes 11-22.

⁵ http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3677-08/PreuvesMemoiresInterv_3677-08/C-12-7_RNCREQ%20_RapportExpert-Lazar_3677_28oct08.pdf et http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3644-07/Preuve/C-9-13_RNCREQ_RappJLazarRev_3644_11dec07.pdf.

⁶ HQD-14, doc. 2, p. 17, lignes 25-30.

⁷ Ibid., p. 18, lignes 9-11.

Le RNCREQ encourage le Distributeur à développer cette idée et à en étudier les conséquences, non seulement pour les ménages à faible revenu, mais aussi pour l'ensemble de la clientèle.

6.6 La suspension de la stratégie actuelle

Comme mentionné plus haut, le Distributeur propose de suspendre l'application de la stratégie actuelle qui vise à réduire l'écart entre le prix de la 2^e tranche et les coûts marginaux. Il propose plutôt une hausse uniforme sur l'ensemble des composantes du tarif D.

En DDR, le RNCREQ a demandé au Distributeur s'il accepterait de modifier sa proposition tarifaire 2016-17 pour inclure les éléments décrits ci-dessus, soit la facture minimale, le rehaussement du seuil de la 1^{ère} tranche d'énergie et la création d'un tarif D2. En réponse, le Distributeur a indiqué qu'il ne souhaitait pas modifier sa proposition pour cette année⁸.

Le RNCREQ trouve surprenant, voire décevant, que le Distributeur n'offre aucune possibilité de bonifier dès cette année son approche en appliquant, du moins en partie, les éléments innovateurs qu'il propose. À moins que la Régie ne lui ordonne de présenter une autre proposition, il ne semble y avoir que deux possibilités : accepter la demande du Distributeur pour une hausse uniforme, ou lui ordonner de maintenir la stratégie adoptée en 2006.

Le RNCREQ constate que le Distributeur n'a pas démontré de façon convaincante que le maintien de la stratégie actuelle aurait des effets néfastes. Quoiqu'il ait mentionné la possibilité que cette stratégie crée des impacts tarifaires importants sur les plus grands consommateurs, il n'a aucunement démontré l'ampleur des effets néfastes que l'application de cette stratégie en 2016-17 pourraient avoir, ni ne l'a comparée aux bénéfices qui l'accompagneraient.

Ainsi le RNCREQ s'inscrit en faux contre la suspension de la stratégie tarifaire actuelle, et demande à la Régie de la maintenir en vigueur jusqu'au moment où elle sera remplacé par une autre stratégie.

Cela est d'autant plus justifié que selon l'analyse présentée à la section 8 du présent mémoire, le Distributeur sous-estime les coûts évités de façon importante. Ainsi, l'écart entre le tarif de la 2^e tranche et les coûts évités est nécessairement beaucoup plus grand que le Distributeur le reconnaît. Dans ce contexte où, contrairement à ce que prétend le

⁸ HQD-16, doc. 7, p. 34, R39.1.

Distributeur, la stratégie tarifaire actuelle n'a pas encore atteint ses objectifs, la suspension injustifiée de cette stratégie est encore plus inacceptable.

7 Les coûts d'approvisionnements

Coûts d'achats de court terme:

Le RNCREQ est préoccupé par les dépassements importants entre les coûts d'achats courts terme prévus aux précédents dossiers tarifaires et les coûts réels finalement occasionnés (voir la preuve de M. Raphals, section 2.1). Ces dépassements soulèvent plusieurs enjeux en lien avec les principes du développement durable :

- Enjeu d'équité : les *pass on* élevés ont le défaut de ne pas donner le bon signal de prix et de faire porter sur la clientèle futures les coûts de dépassement de l'année courante.
- Enjeu de transparence : on ne connaît pas les raisons de ces importants dépassements et leur contribution à l'augmentation des tarifs est source de confusion. En outre, alors que HQD explique depuis des années les hausses tarifaires par l'augmentation des coûts d'approvisionnement (notamment l'énergie éolienne), il appert que l'impact des achats de court terme est encore plus important.

Considérant ces enjeux, entre autres, la Régie doit exiger plus de détails et faire une surveillance plus serrée des achats de court terme, surtout que ceux-ci font partie des revenus requis qu'elle a la responsabilité d'approuver.

En conséquence, le RNCREQ recommande que la Régie demande à HQD, à l'avenir, de décrire précisément la justification des dépassements qui se retrouvent dans les comptes de *pass-on*.

L'analyse réalisée par M. Raphals s'est fondée sur l'étude du « Suivi détaillé des activités d'achat et de vente du Distributeur », d'abord déposé sous pli confidentiel auprès de la Régie puis rendu public le 29 octobre 2015 en application de la décision D-2007-044.⁹

Un autre document, le Suivi détaillé des activités d'achat et de vente du Distributeur par contrepartie, aurait permis au RNCREQ d'approfondir encore davantage sa compréhension des conséquences des dépassements de coût reportés dans les comptes *pass on*. La décision D-2008-133 a toutefois permis que ce document soit déposé sous pli confidentiel (para. 35), sans en préciser la durée.

⁹ Notez toutefois qu'en date des présentes, le rapport de Suivi détaillé des activités d'achat et de vente du Distributeur pour le premier trimestre de 2015 n'est toujours pas disponible, et ce, malgré que le délai de confidentialité de trois mois reconnu dans la décision D-2007-2014 soit écoulé.

Le RNCREQ a offert de conclure une entente de confidentialité avec le Distributeur afin de pouvoir consulter ce document dans la préparation de sa preuve, demande qui a été refusée sans motif valable. Le RNCREQ compte contester cette situation préalablement à l'audience ou à titre de moyen préliminaire, et se réserve par conséquent le droit de compléter sa preuve lors de l'audience.

Entente cadre :

Le RNCREQ est préoccupé par la gestion non optimale des dépassements qui a été démontré par M. Raphals dans sa preuve, surtout que le volume d'électricité patrimoniale inutilisée est en croissance.

Prioriser les achats de court terme en vue d'éviter les dépassements engendre des coûts injustifiés pour HQD, en plus de soulever des préoccupations sur la filière énergétique effectivement utilisée pour répondre aux besoins québécois. Ces achats impliquent l'importation d'énergie de source non renouvelable qui contribue inévitablement aux émissions de GES liées à l'électricité que nous consommons, alors que de l'énergie renouvelable locale est disponible.

Le fait que l'Entente globale cadre ne soit pas un moyen d'approvisionnement ne signifie pas pour autant que le Distributeur ne puisse en aucun cas y avoir recours, ni qu'il doive encourir des coûts extrêmement élevés afin d'éviter à tout prix de l'utiliser. Il serait important que la Régie clarifie ce point, étant donné les centaines de millions de dollars que le Distributeur a dépensé en achats de court terme dans les dernières années.

Achat de court terme (épisodes des 4-5 décembre et du 28 janvier) :

Les 4 et 5 décembre et le 28 janvier 2014 présentent des achats de court terme exceptionnellement élevés.

Les informations fournies par le Distributeur dans le cadre du dossier tarifaire sont insuffisantes pour bien comprendre la nature des incidents, les choix qui ont été faits pour y faire face, et le prix payé pour ces achats (notamment à HQP). Compte tenu particulièrement de la confidentialité du Suivi détaillé des activités d'achat et de vente du Distributeur par contrepartie, M. Raphals n'a pu réaliser une analyse complète des fondements des transactions des 4 et 5 décembre. Cette situation soulève aussi des enjeux de transparence et d'équité.

Paradoxalement, HQD justifient les coûts élevés de ces achats de court terme des 4 et 5 décembre par l'incapacité d'HQP à fournir de l'électricité patrimoniale, ce qui a rendu nécessaire l'achat d'électricité à fort prix, notamment auprès d'HQP (voir la preuve de M.

Raphals, section 2.4). Cette apparente contradiction dénote un manque de rigueur dans les mécanismes de fixation des prix d'achats de court terme entre HQD et HQP, et est susceptible d'entraîner des situations inéquitables pour les consommateurs, en plus de poser obstacle à une gestion optimale de l'électricité patrimoniale.

8 Les coûts évités

Le RNCREQ est préoccupé par l'ampleur des coûts évités qui ont été estimés par M. Raphals par rapport à ceux que retient HQD.

Considérant que le coût évité « est un intrant pour calculer le potentiel technico-économique des mesures d'efficacité énergétique, pour calibrer l'offre commerciale, pour vérifier la rentabilité des programmes ou mesures d'économie d'énergie (TCTR et TNT), et pour mesurer l'impact tarifaire du PGEÉ », il s'agit d'un enjeu très important pour le RNCREQ puisque nous cherchons à nous assurer que le potentiel d'économie d'énergie soit utilisé de manière optimale.

Or les estimations de M. Raphals ont pour effet d'augmenter significativement le nombre et la diversité des mesures rentables auxquelles HQD pourrait avoir recours pour répondre aux besoins en puissance et en énergie, incluant des mesures en efficacité énergétique.

Notons que dans le cas où les coûts évités sont effectivement plus élevés que ce que le Distributeur estime, en plus des impacts sur la rentabilité des mesures d'économie d'énergie, cela aura aussi des implications sur la stratégie tarifaire actuelle et sur l'analyse de potentiel des options étudiées par le distributeur en matière « d'approvisionnement auprès des clients ».

Le RNCREQ demande ainsi à la Régie d'exiger que HQD revoie le calcul des coûts évités pour le prochain dossier tarifaire, en étudiant notamment l'option de la moyenne mobile ou l'option de l'analyse probabiliste (voir la preuve de M. Raphals, section 3)

9 Les réseaux autonomes

Mesures inéquitables au Nunavik

- a. Les remises comme source importantes des problèmes de dépassement

L'analyse de M. Raphals montre « qu'une partie importante de l'électricité consommée en 2^e tranche en Nunavik l'est pour chauffer des remises, qui n'ont pas de systèmes de

chauffage au mazout et qui sont utilisées pour des activités importantes dans la vie des gens. ».

Cette observation remet en question le bien-fondé d'une politique tarifaire qui repose sur la création d'un effet dissuasif sur l'utilisation de l'électricité « alors qu'il existe une source d'énergie alternative moins coûteuse ».

Force est de constater que ces mesures tarifaires n'offrent aucun « moyen pour réduire » la consommation en 2^e tranche, mais qu'elles constituent plutôt une tarification punitive pour ceux qui consomment dans cette tranche, y compris lorsque cette consommation est nécessaire à la poursuite d'activités quotidiennes ou traditionnelles.

De plus, rappelons que « la grande majorité des consommateurs du Nunavik ne voient jamais une facture d'électricité et ont donc peu ou pas de connaissance des implications économiques de leur consommation » ce qui rend aussi difficile l'utilisation d'instruments économiques, tel que la modulation des tarifs, pour espérer inciter les consommateurs à éviter les dépassements.

HQD doit continuer à travailler à développer des programmes d'efficacité énergétique pour les RA, mais elle ne doit pas compter exclusivement sur les tarifs comme mesure dissuasive.

En outre, elle doit continuer à travailler étroitement avec les acteurs du milieu afin de sensibiliser la population aux enjeux liés à l'utilisation de l'énergie et pour mettre en place des solutions.

b. Règle du 53^e parallèle

Même si la Loi sur la Régie de l'énergie exclut les réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle de l'application de l'uniformité tarifaire, qui autrement couvre l'ensemble du Québec¹⁰, elle n'en précise pas les modalités. Or, les communautés au nord du 53^e parallèle (Nunavik et Schefferville) comptent pour moins d'un tiers de la consommation d'électricité dans les réseaux autonomes (les Iles-de-la-Madéleine comptent à elles seules pour 45%)¹¹. Cette différence dans le traitement tarifaire des communautés autochtones desservies par des réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle et celui des communautés autochtones et non autochtones desservies par des réseaux autonomes au sud du 53^e parallèle soulève des questions d'équité.

¹⁰ L'art. 52.1, 3^e alinéa.

¹¹ Selon les ventes prévues pour 2015 au dernier Plan d'approvisionnement, R-3864-2013, HQD-2, doc. 1, p. 10, Tableau 1.

Lorsque cette question a été débattue dans du dossier R-3854-2013, la discussion portait sur le fait que le Distributeur observait que « la consommation en 2^e tranche serait principalement attribuable au chauffage électrique d'appoint¹² ». Sur la foi de cette compréhension, le RNCREQ a appuyé la proposition du Distributeur d'augmenter le prix de la 2^e tranche, tout en proposant une série de mesures afin d'aider les gens à réduire leur consommation.

Or une étude réalisée par la firme Opinion Impact¹³ change la donne à cet égard. Elle nous indique clairement que le chauffage d'appoint des maisons, qui dispose effectivement d'un autre système de chauffage moins cher à opérer, est un élément mineur dans la consommation d'électricité en 2^e tranche.

La Régie a malgré tout déjà approuvé la stratégie de mise à jour des tarifs applicables au nord du 53^e parallèle proposée par le Distributeur. Elle n'a toutefois pas mentionné que cette stratégie impliquait une majoration du prix de la 2^e tranche par un facteur de **80%**¹⁴. En même temps, elle a demandé au Distributeur de présenter, lors du prochain dossier tarifaire :

- « une ébauche de sa stratégie d'exploitation des données du projet LAD prévu être déployé dans les réseaux autonomes vers 2018, afin d'aider les organismes gérant les factures de 95 % de la clientèle résidentielle à orienter leurs interventions et, entre autres, à décourager l'usage du chauffage électrique d'appoint » et,
- « un plan de réduction du chauffage d'appoint électrique, en commençant par les réseaux à centrale thermique où des ajouts de puissance sont planifiés dans un horizon de deux à quatre ans »¹⁵.

Ces faits nous amènent à modifier la position que nous avons prise en 2013. Le RNCREQ considère que, selon les informations maintenant disponibles, l'augmentation par 80% du prix de la 2^e tranche en RA au nord du 53^e parallèle n'est pas justifiée.

10 L'approvisionnement auprès des clients (*demand response*)

Comme le souligne M. Raphals dans la section 5 de sa preuve, la « *demand response* » est devenue une ressource importante aux États-Unis pour la gestion des réseaux électriques.

¹² D-2014-037, para. 737, page 193.

¹³ Opinion Impact, « Utilisation de l'électricité selon le profil de consommation de la clientèle résidentielle du Nunavik », mai 2015.

¹⁴ R-3843-2013, HQD-13, doc. 2, p. 26.

¹⁵ D-2014-037, para. 762, page 199.

Demand response est défini ainsi par la FERC, qui publie des rapports trimestriel sur le sujet :

“Changes in electric usage by end-use customers from their normal consumption patterns in response to changes in the price of electricity over time, or to incentive payments designed to induce lower electricity use at times of high wholesale market prices or when system reliability is jeopardized.¹⁶”

À titre d'exemple de l'importance de cette ressource, le dernier rapport de la FERC indique que le PJM a déclaré avoir obtenu plus de **2500 MW** en énergie provenant de la *demand response* le 28 janvier 2014¹⁷, date à laquelle HQD a acheté de l'électricité auprès d'HQP au prix de 600\$ le MWh.

Le RNCREQ a déjà soulevé l'importance de telles approches, notamment en raison de leurs impacts positifs à l'égard de la réduction des coûts économiques et environnementaux reliés aux approvisionnements en électricité. Il est donc satisfait de voir que le Distributeur commence à s'intéresser à cette option, qu'il nomme « l'approvisionnement auprès des clients » (AAC).

Deux options sont présentées par le Distributeur à cet égard, un programme visant l'interruption de l'alimentation électrique des chauffe-eau pendant la pointe hivernale, et un système qui permettra aux clients résidentiel de suivre leur consommation en temps réels.

Comme le souligne M. Raphals, il manque beaucoup d'information au dossier pour évaluer les options retenues par le Distributeurs pour la mise en œuvre de ces deux programmes.

Questionné quant à l'existence d'autres projets au stade de développement pour l'approvisionnement auprès des clients, notamment par la Régie, le Distributeur a soit répondu de manière évasive, soit a directement rejeté les options proposées.

Par exemple, il invoque le fait que ces mesures pourraient éventuellement devenir des contraintes pour les clients et les conduire alors à se tourner vers d'autres sources d'énergies¹⁸. Étant donné qu'on parle de mesures qui déplacent la consommation pendant quelques heures de l'année seulement, cette réponse ne mérite pas d'être prise au sérieux.

¹⁶ <http://www.ferc.gov/industries/electric/indus-act/demand-response/dem-res-adv-metering.asp>, p. 12.

¹⁷ FERC, Assessment of Demand Response and Advance Metering, December 2014, p. 12, cité à la page 38 du rapport de M. Raphals.

¹⁸ HQD-16, doc. 1.3, p. 34, R9.1.

Le RNCREQ considère que le Distributeur devrait se rappeler que l'objectif de ces mesures vise à réduire le coût des approvisionnements, et conséquemment, que cela aurait inévitablement un effet positif sur l'ensemble des clients et sur la place concurrentielle de l'électricité.

À cet égard, compte tenu des coûts très importants présentés à la section 7 du présent mémoire (coût d'approvisionnement), mais aussi de l'analyse spécifique présenté par M. Raphals à la section 5.3 de sa preuve, il apparaît évident que le Distributeur a tout intérêt à se pencher de manière rigoureuse sur les options d'approvisionnement auprès des clients.

Le RNCREQ désire aussi souligner que les mesures d'ACC sont des mesures d'approvisionnement, et non des mesures d'efficacité énergétique. Ainsi, elles ne sont pas touchées par les contraintes concernant la portée de la compétence de la Régie qui découlent des décisions D-2013-037 et D-2013-107¹⁹.

Les mesures d'ACC mentionnées dans le dossier tarifaire sont intéressantes, mais embryonnaires; et le peu d'information transmise à leur sujet laisse croire à un manque de détermination de la part d'HQD dans ce dossier. Le RNCREQ invite donc la Régie à insister pour qu'HQD se dote d'une stratégie concrète et fasse rapidement des progrès déterminants au chapitre de l'AAC.

11 Conclusions

En résumé, le RNCREQ réitère son opposition à la suspension injustifiée de la stratégie tarifaire actuelle, compte tenu notamment qu'elle n'a pas encore atteint son objectif de réduction de l'écart entre le prix de la 2^e tranche et les coûts marginaux. Il déplore également que le Distributeur refuse de mettre de l'avant des solutions prometteuses sur le plan de l'efficacité énergétique et de l'équité des tarifs qui avaient été identifiées lors du processus de consultation entrepris par le Distributeur lui-même au printemps 2015. Parmi ces solutions, mentionnons la création d'un nouveau tarif D2, l'augmentation du seuil de la première tranche et, spécialement, la facture minimale, une solution innovante qui aurait pu être adoptée dès le présent dossier tarifaire.

De plus, considérant les dépassements importants de coûts rapportés dans les *pass on*, le RNCREQ demande à la Régie d'exiger une meilleure justification et de faire une surveillance plus serrée des achats de court terme. Cette approche permettrait non seulement une amélioration de la transparence et de l'équité du processus, mais également une gestion optimale de l'électricité patrimoniale dans une optique de priorisation des sources d'énergie locales, propres et renouvelables.

¹⁹ Mentionnées au paragraphe 110 de la décision D-2015-153.

À l'égard de la méthode de calcul des coûts évités, considérant les questions soulevées par M, Raphals et considérant notamment leurs implications pour les mesures d'efficacité énergétique, le RNCREQ demande à la Régie de revoir le calcul des coûts évités pour le prochain dossier tarifaire.

Concernant les réseaux autonomes, à la lumière des conclusions de l'étude Opinion Impact, le RNCREQ retire son appui à la proposition du Distributeur d'augmenter le prix de la 2e tranche au Nord du 53e parallèle et recommande plutôt qu'HQD travaille étroitement avec les acteurs du milieu afin de sensibiliser la population aux enjeux liés à l'utilisation de l'énergie et pour mettre en place des solutions qui ne dépendent pas exclusivement sur les tarifs comme mesure dissuasive.

Finalement, le RNCREQ demande à la Régie d'exiger d'HQD des mesures d'approvisionnement auprès de la clientèle qui soient rapidement mise en place et plus agressives.

ANNEXE 1

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

**Guide pour la considération des principes de développement durable
dans les travaux des commissions d'enquête**

1^{er} septembre 2009