

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3933-2015

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CAUSE TARIFAIRE 2016-2017
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

ARGUMENTATION

M^e Dominique Neuman
Procureur

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

Le 17 décembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉAMBULE.....	1
2 - LA PRÉVISION DE LA DEMANDE ET LES OUTILS DE RÉDUCTION DE LA DEMANDE	3
2.1 LE MAINTIEN DE L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE UTILISÉE DANS LES CAUSES TARIFAIRES	3
2.2 LES MOYENS D'AMÉLIORER LE MAINTIEN DE L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE UTILISÉE DANS LES CAUSES TARIFAIRES	6
2.2 LA PRÉVISION DE LA DEMANDE QUANT AUX VÉHICULES ÉLECTRIQUES	10
2.3 UN NOUVEAU PARADIGME POUR LES MESURES DE RÉDUCTION DE LA DEMANDE EN ÉNERGIE ET EN PUISSANCE	13
2.4 LA DEMANDE EN RÉSEAUX AUTONOMES ET LEURS MOYENS D'APPROVISIONNEMENT.....	17
3 - LES CHARGES.....	18
3.1 LE CRITÈRE GÉNÉRAL DE NÉCESSITÉ ET SON INTERPRÉTATION ET APPLICATION.....	19
3.2 LE MONTANT GLOBAL DES DÉPENSES ET LA PRÉVISION DE L'EFFICIENCE.....	20
3.3 LES CHARGES DE SERVICE À LA CLIENTÈLE	27
3.4 LES CHARGES D'APPROVISIONNEMENT ET LA DISPOSITION DE LEUR COMPTE REPORTÉ, EN LIEN AVEC LE COMPTE DE NIVELLEMENT DE LA TEMPÉRATURE.....	31
3.4.1 L'acceptation des charges d'approvisionnement cumulées aux comptes de frais reportés	31
3.4.2 La récupération du solde des comptes reportés de coûts d'approvisionnement	34
3.5 LES CHARGES RÉGULATOIRES.....	37
4 - LES INVESTISSEMENTS.....	38
5 - LA TARIFICATION	40
5.1 L'UNIFORMITÉ DE LA HAUSSE TARIFAIRE ENTRE LES CLASSES TARIFAIRES, LA VÉRITÉ DES COÛTS ET L'INTERFINANCEMENT.....	40
5.2 LA STRATÉGIE INTRA-TARIFAIRE D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION	53
6 - CONCLUSION	55

1

PRÉAMBULE

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier, de la cause tarifaire 2016-2017 d'Hydro-Québec Distribution, ci-après « *le Distributeur* »).¹

2 - Hydro-Québec TransÉnergie et les divers intervenants (dont *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*) ont déposé par écrit puis présenté leurs preuves dans ce dossier en audience les 4, 7, 8, 9, 10, 11, 14 et 15 décembre 2015.

La preuve écrite de SÉ-AQLPA est constituée des documents suivants :

C-SÉ-AQLPA-0008 SÉ-AQLPA-1, Doc.1	Jacques FONTAINE, Jean-Claude DESLAURIERS , La prévision de la demande 2016 d'Hydro-Québec Distribution.
C-SÉ-AQLPA-0009 SÉ-AQLPA-2, Doc.1	Jacques FONTAINE , La disposition des comptes de pass-on des écarts de coûts d'approvisionnement en électricité de 2013 et 2014 [Correctif aud. 20151216 : «et 2015»] et du compte de nivellement pour aléas climatiques 2015.
C-SÉ-AQLPA-0010 SÉ-AQLPA-3, Doc.1	Brigitte BLAIS , Les charges de 2016-2017 du service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec Distribution, compte tenu de son efficience et de sa performance.
C-SÉ-AQLPA-0011 SÉ-AQLPA-4, Doc.1	Jean-Claude DESLAURIERS , La réduction des coûts des réseaux autonomes du Nunavik par le déploiement de la production photovoltaïque.

¹ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3933-2015, Pièce B-0002, Demande introductive.

C-SÉ-AQLPA-0013 C-SÉ-AQLPA-0014 C-SÉ-AQLPA-0015	Jacques FONTAINE, Jean-Claude DESLAURIERS, Brigitte BLAIS , Déclarations assermentées.
C-SÉ-AQLPA-0016	SÉ-AQLPA , Tableau sommaire des investissements historiques prévus par HQD (M\$).
C-SÉ-AQLPA-0017	HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION , Documents relatifs aux déficits en puissance en réseaux autonomes liés à la croissance de la demande (en liasse).

Le témoignage oral des témoins de SÉ-AQLPA, Jacques Fontaine, Jean-Claude Deslauriers et Brigitte Blais a eu lieu le 15 décembre 2015 (**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 15 décembre 2015, pages 145-175).

Hydro-Québec Distribution a également présenté son argumentation finale en audience le 16 décembre 2015 et les autres participants les 16-17 décembre 2015.

3 - La présente constitue l'argumentation de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* dans cette cause, dont la présentation en audience est prévue les 17 décembre 2015.

2

LA PRÉVISION DE LA DEMANDE ET LES OUTILS DE RÉDUCTION DE LA DEMANDE**2.1 LE MAINTIEN DE L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE UTILISÉE DANS LES CAUSES TARIFAIRES**

4 - Historiquement, des biais systémiques ont pu être constatés dans la prévision de la demande électrique annuelle d'avril d'Hydro-Québec Distribution utilisée aux fins de ses causes tarifaires déposées annuellement au mois d'août de l'année de base. Ainsi, historiquement, il était fréquent que la demande électrique résidentielle soit sous-estimée par une sous-estimation du nombre de mises en chantier. Il était également fréquent que la demande industrielle soit sur-estimée à long terme puis sous-estimée à court terme avec une prévision économique de court terme du Québec se situant près de la fourchette inférieure des prévisions formant le consensus.

5 - Ces biais systémiques dans la prévision de la demande électrique d'Hydro-Québec Distribution utilisée aux fins de ses causes tarifaires ont contribué à générer chez elle de fréquents excédents de revenus, constatés dans les rapports annuels, excédents qui jusqu'à présent sont conservés par le Distributeur (ce qui a cependant pour effet d'en faire bénéficier le gouvernement du Québec par les redevances qu'il reçoit de sa Société d'État Hydro-Québec et ainsi l'ensemble des citoyens du Québec en contribuant à atténuer l'ampleur des diminutions de services gouvernementaux ou les besoins de hausses de revenus fiscaux ou l'endettement gouvernemental des Québécois transmis aux générations futures).

6 - Plusieurs intervenants soulignent toutefois l'imminence d'un mécanisme de réglementation incitative d'Hydro-Québec Distribution (présentement à l'étude au dossier R-3897-2014) et qui comporterait probablement un mécanisme de partage des écarts de fin d'année (et donc leur report partiel une année ultérieure), ce qui selon ces intervenants réduit le besoin d'exactitude de la prévision annuelle utilisée aux fins des causes tarifaires.

La *Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)* propose par ailleurs la création d'un compte de frais reporté des revenus nets des achats d'électricité, ce qui selon elle, réduirait également le besoin d'exactitude de la prévision annuelle utilisée aux fins des causes tarifaires.²

7 - Dans ce contexte, nous nous sommes demandés si la qualité de la prévision de la demande est toujours importante dans les causes tarifaires.

Notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine a réitéré que oui, en audience le 15 décembre 2015. Il insiste que la qualité de la prévision demeurera toujours fondamentale, même si l'on accroissait les comptes de frais reportés, et quels que soient les modalités du futur mécanisme incitatif ou de disposition des écarts de fin d'année. En effet, il souligne que même avec la mise en place de telles modalités, la qualité des prévisions continuera au moins à réduire le report intergénérationnel des surplus de coûts ou des surplus de revenus.³

A cela nous ajoutons que la justesse de la prévision de la demande tant en énergie qu'en puissance, et tant à long terme qu'à court terme, est fondamentale pour optimiser les coûts d'approvisionnement, ainsi que les choix contractuels à cet égard,

² Antoine GOSSELIN (pour la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante – FCEI), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0055, n.s 11 décembre 2015, page 125.

³ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, page 147.

les prises de risques de sous-approvisionnement ou de sur-approvisionnement et le choix des outils et dépenses en réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance. Compte tenu de l'obligation de desservir d'Hydro-Québec Distribution, il existe un risque net de sur-approvisionnement à long terme, alors qu'une sous-estimation de la demande à court terme est susceptible d'amener des choix d'approvisionnement à court terme moins longuement planifiés et donc plus coûteux et souvent plus polluants.

L'exactitude de la prévision de la demande n'est donc pas seulement un enjeu d'écart de revenus de fin d'année. Loin de là. C'est un enjeu structurel affectant tant les moyens d'approvisionnement que ceux de réduction de la demande, en énergie et en puissance, à long terme et à court terme.

2.2 LES MOYENS D'AMÉLIORER MAINTIEN DE L'IMPORTANCE DE LA QUALITÉ DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE UTILISÉE DANS LES CAUSES TARIFAIRES

8 - Après de nombreuses années d'examen des dossiers tarifaires devant la Régie de l'énergie et jusqu'au présent dossier R-3933-2015, nous nous sommes donc demandés si la qualité de la prévision de la demande de HQD s'améliore, tant en énergie qu'en puissance, et ce que l'on peut encore faire pour améliorer cette qualité.

9 - L'on sait en effet que la prévision des mises en chantier s'est améliorée depuis quelques années par le recours d'Hydro-Québec Distribution aux prévisions de la SCHL. De plus, Hydro-Québec recherche des informations sectorielles plus fines afin de raffiner sa prévision de la demande industrielle de long terme. Et, à plus court terme, elle cherche désormais à se rapprocher des consensus prévisionnels quant aux grands paramètres économiques.

Sur ces sujets, notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine, tant dans sa preuve écrite C-SÉ-AQLPA-0008, SÉ-AQLPA-1, Document1, qu'en audience le 15 décembre 2015, note que, depuis deux ans, l'écart entre les prévisions économiques les plus fortes des autres prévisionnistes et celles d'Hydro-Québec a fortement diminué. À l'inverse, les prévisions économiques du Distributeur s'éloignent de celles les plus faibles des autres prévisionnistes. Il souligne qu'il s'agit là d'une amélioration de la prévision. Celle-ci vient contrer le biais de prévision de demande insuffisante qui avait été antérieurement constaté et qui contribuait à générer des surplus de revenus en fin d'année.⁴

⁴ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0008, SE-AQLPA-1 Document 1.

Par ailleurs, il constate, suite au changement méthodologique du Distributeur appliqué depuis 2013 (le recours aux prévisions de la SCHL), que l'écart moyen entre la prévision des mises en chantier de l'année témoin et la réalité a fortement diminué passant d'une sous-estimation annuelle de 8 900 mises en chantier de 2003 à 2012 à une sur-estimation annuelle de 4 600 mises en chantier de 2013 à 2015. **RECOMMANDATION : Dans son rapport et en témoignage oral, Monsieur Fontaine a invité la Régie à demander au Distributeur de poursuivre avec sa méthodologie améliorée de la prévision des mises en chantier, d'en suivre les résultats et de voir si d'autres améliorations restent encore possibles à cet égard.** ⁵

RECOMMANDATION : Monsieur Fontaine déplore par ailleurs que le Distributeur ne produise pas de fourchettes pour la prévision des mises en chantier (très importante pour la prévision du secteur résidentiel) et du taux de change (primordial pour la prévision des industries exportatrices). ⁶

10 - La prévision de la demande en puissance (qui est critique, compte tenu des besoins d'approvisionnement nouveaux à cet égard) apparaît toujours nettement

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 147-148.

⁵ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0008, SE-AQLPA-1 Document 1.

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 148-149.

⁶ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0008, SE-AQLPA-1 Document 1.

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, page 148, lignes 11-16.

sous-estimée selon notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine, tant dans sa preuve écrite C-SÉ-AQLPA-0008, SÉ-AQLPA-1, Document 1, qu'en audience le 15 décembre 2015.

Il souligne que la croissance de 170 MW de la demande en puissance prévue en termes normalisés par Hydro-Québec Distribution pour l'hiver 2015-2016 est faible. En effet, il explique dans notre rapport et réitère oralement qu'une croissance de la demande de 244 MW serait amenée selon le Distributeur par la seule évolution des pertes. Il y a donc lieu d'être sceptique qu'il existerait des facteurs contraires en volume suffisant pour supprimer l'écart de prévision de la demande de puissance entre 170 MW et 244 MW, à savoir 74 MW (et ce d'autant plus que les mises en chantier prévues pour 2016 devraient atteindre un nombre de près de 40 000, dont la majorité sera chauffée à l'électricité, et d'autant plus aussi que les baisses de puissance issues des chauffe-eau interruptibles, regrettamment, ne sont pas prises en compte par HQD dans sa prévision de la demande de puissance mais plutôt comme un moyen d'approvisionnement; de toute façon, Hydro-Québec Distribution annonce qu'aucun tel chauffe-eau n'est désormais prévu pour l'hiver 2015-2016 sauf la continuation du projet-pilote).⁷

RECOMMANDATION : Du travail reste donc à faire par le Distributeur afin d'améliorer ses prévisions annuelles d'avril de l'année de base de la demande de puissance de l'année-témoin.

11 - La volatilité des marchés peut aussi contribuer au risque d'écart de réalisation des prévisions préparées en avril.

⁷ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0008, SE-AQLPA-1 Document 1.

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 150-151.

12 - C'est dans ce contexte que SÉ-AQLPA, avec leur témoin Monsieur Jacques Fontaine, commencent à accepter le principe d'une mise à jour de la prévision en cours de dossier tarifaire (vers novembre-décembre de l'année de base) avec mise à jour correspondante d'au moins certaines des données budgétaires du dossier tarifaire.

En audience, Monsieur Jacques Fontaine souligne la nouvelle approche du Distributeur à cet effet, tant pour 2015 (ce qui fut alors accepté par la Régie) que maintenant pour 2016 (dans la présentation B-0127 HQD-18 Document 1 de Monsieur Daniel Richard sur le panel 1 d'Hydro-Québec Distribution).⁸

Tant la Régie de l'énergie, qu'Hydro-Québec Distribution et que de nombreux intervenants dont SÉ-AQLPA auraient auparavant exprimé des réticences quant à cette approche.

RECOMMANDATION : Celle-ci apparaît toutefois désormais acceptable du point de vue régulateur et nous l'appuyons. Cette nouvelle approche change les manières de faire régulateurs mais s'ajoute aux autres mesures prises (mais insuffisantes) en vue de contribuer à réduire le risque d'écart entre la prévision de la cause tarifaire et la réalité du rapport annuel.⁹

⁸ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, page 149.

⁹ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, page 149.

2.2 LA PRÉVISION DE LA DEMANDE QUANT AUX VÉHICULES ÉLECTRIQUES

13 - **RECOMMANDATION** : Tant dans sa preuve écrite C-SÉ-AQLPA-0008, SÉ-AQLPA-1, Document 1 (au chapitre 5), qu'en audience le 15 décembre 2015, notre témoin, Monsieur Jean-Claude Deslauriers recommande à la Régie de l'énergie de convoquer une séance de travail (ou d'ouvrir un nouveau dossier ou une phase 2 du présent dossier) afin d'examiner de façon intégrée les aspects techniques, les aspects tarifaires et les autres aspects réglementaires à mettre en place en vue de préparer l'arrivée de véhicules électriques. Une telle audience pourrait être de même nature que celle qui eut lieu en 2004 auprès de la Régie de l'énergie (au dossier R-3551-2004) sur l'autoproduction par la clientèle chez Hydro-Québec Distribution.¹⁰

Il soumet que le marché des véhicules électriques se développe déjà et il le fait rapidement. L'économie unitaire de tels véhicules existe. Le potentiel de croissance existe. Et il y a toutes les chances pour que les bornes à recharge rapide (50 kW) se multiplient rapidement (par exemple comme celles que l'on voit auprès des Rôtisseries St Hubert, pour les taxis Tesla, etc.).

Monsieur Jean-Claude Deslauriers soumet que, lorsque ce marché se développera, les éléments réglementaires qui devront déjà être en place dans ce dossier seront très nombreux. D'une part, l'impact sur le bilan en énergie sera faible mais financièrement bénéfique compte tenu des surplus du Distributeur. Cependant, l'impact sur le bilan de puissance pourra être important et problématique. Il faudra décider par ailleurs si les véhicules chargés pourront être utilisés comme source d'approvisionnement du réseau en fine pointe. Il y a des éléments

¹⁰ **Jean-Claude DESLAURIERS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA))**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 151-154.

Jean-Claude DESLAURIERS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0008, SE-AQLPA-1 Document 1, Chapitre 5.

techniques compliqués à considérer comme le support de l'alimentation de la maison par le véhicule communément appelé V2H et le support du réseau communément appelé V2G. Il faudra un tarif de borne de recharge. Il faudra un tarif de rachat éventuel en période de fine pointe. Il faudra réglementer la revente déjà existante de l'électricité à des tiers par des bornes de recharge privées. Il faudra voir s'il y a lieu d'accorder des aides financières de HQD pour encourager les bornes de recharge ou pour inciter à la revente vers le réseau en fine pointe.¹¹

14 - En réponse à une interrogation de la Régie quant au caractère peut-être prématuré d'une telle préparation, nous soumettons respectueusement qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la future stratégie énergétique gouvernementale 2016-2025. En effet, **la volonté de l'État québécois de développer le marché des véhicules électriques au Québec fait déjà l'objet de multiples politiques publiques dont la Régie a connaissance d'office.**

De plus, notre témoin Monsieur Jacques Fontaine a souligné en audience que **présentement, les voitures électriques ont une pénétration d'environ 0.5 % du marché. Et les experts en marketing disent qu'il faut s'en occuper dès qu'une innovation atteint un taux de pénétration de 1 %. Or ce taux devrait être atteint très prochainement au rythme actuel de croissance exponentielle. C'est donc bel et bien dès à présent qu'il est optimal de définir le cadre réglementaire.**¹²

¹¹ **Jean-Claude DESLAURIERS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA))**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 151-154.

Jean-Claude DESLAURIERS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0008, SE-AQLPA-1 Document 1, Chapitre 5.

¹² **Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA))**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 174-175, réponse 123.

À cela nous ajoutons un enjeu juridique : seule la Régie a la juridiction de fixer des tarifs d'électricité. Or des tarifs existent déjà *de facto*, sans avoir été établis par la Régie, pour la vente d'électricité dans des bornes de recharge pour véhicules. Il s'agit donc présentement d'une situation juridiquement irrégulière, qu'il serait souhaitable de corriger.

2.3 **UN NOUVEAU PARADIGME POUR LES MESURES DE RÉDUCTION DE LA DEMANDE EN ÉNERGIE ET EN PUISSANCE**

15 - **RECOMMANDATION** : Tant dans son rapport C-SÉ-AQLPA-0008, SÉ-AQLPA-1, Document 1, qu'en audience le 15 décembre 2015, notre témoin Monsieur Jacques Fontaine, recommande qu'Hydro-Québec Distribution tienne compte des mesures d'efficacité de puissance dans la prévision de la demande elle-même, comme cela se fait déjà pour les mesures d'efficacité en énergie. Il voit un problème méthodologique dans cette discordance de traitement.

Nous invitons respectueusement la Régie à accueillir cette recommandation d'harmonisation méthodologique.

16 - **RECOMMANDATION** : Mais nous soumettons respectueusement à la Régie que l'enjeu méthodologique est plus large et touche même à la compétence de la Régie.

C'est à un changement de paradigme que nous invitons le Tribunal quant à la manière de concevoir (et de catégoriser) les mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance.

Les mesures d'efficacité énergétique (et plus globalement les mesures de réduction de la demande), tant en énergie qu'en puissance, se retrouvent en effet dans tous les aspects du dossier tarifaire, pas seulement dans le cadre limité du *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* :

- Les mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance, se retrouvent dans la stratégie tarifaire. Elles se retrouvent dans le Tarif DT,

dans les options tarifaires interruptibles, dans le niveau tarifaire des tranches de consommation compressibles (telle que la 2^e tranche du tarif D), dans d'éventuels modes de tarification innovateurs, etc. L'incitation à l'efficacité énergétique se retrouve dans les différents signaux de prix. Les mesures de réduction de la demande peuvent consister à promouvoir l'autoproduction électrique et, peut-être un jour, la microproduction (avec revente au réseau de l'excédent par rapport à la propre consommation du client). On se rappelle que les mesures de réduction de la demande se trouvent également dans les dispositions tarifaires de Gaz Métro qui évitent à un consommateur d'être transféré à une tranche tarifaire plus coûteuse si sa consommation se trouve réduite par des mesures d'efficacité énergétique.

- Les mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance, peuvent se trouver dans des conditions de service ayant un effet incitatif.
- Les mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance, peuvent se trouver dans des améliorations techniques au réseau de distribution, tel que le projet CATVAR. D'ailleurs, Hydro-Québec Distribution a comptabilisé les gains de ce projet comme faisant partie
- Les mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance, peuvent se trouver dans des mesures de substitution de formes d'énergie (par exemple le remplacement du mazout par de l'éolien ou di solaire). Le BEUIÉ et, avant lui, l'AEÉ étaient réticentes à admettre la substitution de forme d'énergie comme étant une mesure d'économie d'énergie; mais nous croyons que, dans une perspective environnementale et politique globale, elle doit l'être.
- Les mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance, peuvent se qualifier tout autant comme programmes d'efficacité énergétique ou comme programmes commerciaux (par exemple les PUEERA ou le

nouveau programme de chauffe-eau interruptibles). La dénomination n'a plus d'importance. D'ailleurs, c'est par analogie avec les programmes commerciaux mentionnés à l'article 49 al. 1 par. 1^o de la *Loi* qu'il fut historiquement décidé par la Régie de traiter les dépenses dans ces programmes comme étant des actifs d'Hydro-Québec Distribution).

- Plus généralement, absolument rien n'interdit à Hydro-Québec Distribution de mettre en place des programmes de réduction de la demande (même s'il fallait les qualifier de « *programmes d'efficacité énergétique* » sans que ceux-ci n'aient nécessairement à faire partie de son *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* ni plus généralement du *Plan* du BEIE (PEEENT) et de la liste de programmes transmise au ministre de l'Énergie et des Ressources Naturelles du Québec (MÉRN) suivant la *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques*, c. E-1.3. En effet, le législateur n'a évidemment jamais interdit à quiconque de faire de l'efficacité énergétique supplémentaire au-delà de ce qui se trouve répertorié dans ces écrits.

17 - RECOMMANDATION : Nous invitons donc respectueusement la Régie de l'énergie à faire sienne ce nouveau paradigme quant à la manière plus étendue de concevoir (et de catégoriser) les mesures de réduction de la demande.

Ce nouveau paradigme justifie encore davantage notre recommandation susdite à l'effet qu'Hydro-Québec Distribution tienne compte des mesures d'efficacité de puissance dans la prévision de la demande elle-même, comme cela se fait déjà pour les mesures d'efficacité en énergie.

Ce nouveau paradigme permet par ailleurs de concevoir de manière plus étendue sa compétence d' « ordonner » de nouvelles mesures de réduction de la demande, tant en énergie qu'en puissance. En effet, puisque la réduction de la demande peut se trouver dans tous les aspects de la régulation, puisque rien n'interdit à Hydro-

Québec Distribution de mettre en place de telles mesures au-delà de son *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* ni plus généralement du *Plan* du BEIE (PEEENT) et de la liste de programmes transmise au ministre, il s'ensuit que la Régie de l'énergie dispose de la pleine compétence d' « *ordonner* » des mesures de réduction de la demande au-delà de ces écrits.

Au présent dossier, le *Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)* formule une réflexion allant en ce sens¹³, mais notre présente proposition susdite est encore plus englobante.

¹³ **GRUPE DE RECHERCHE APPLIQUÉE EN MACROÉCOLOGIE (GRAME)**, Dossier R-3933-2015, Pièce C-GRAME-0011, Mémoire PGEÉ, Page 24.

GRUPE DE RECHERCHE APPLIQUÉE EN MACROÉCOLOGIE (GRAME), Dossier R-3933-2015, Pièce C-GRAME-0021, Présentation, Page 2 (planche du haut).

GRUPE DE RECHERCHE APPLIQUÉE EN MACROÉCOLOGIE (GRAME), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 15 décembre 2015, pages 19-20.

GRUPE DE RECHERCHE APPLIQUÉE EN MACROÉCOLOGIE (GRAME), Dossier R-3933-2015, Argumentation du 17 décembre 2015.

2.4 LA DEMANDE EN RÉSEAUX AUTONOMES ET LEURS MOYENS D'APPROVISIONNEMENT

18 - Cette question est traitée au chapitre 4 sur les investissements en réseaux autonomes.

3

LES CHARGES

19 - Au présent chapitre, nous traitons notamment :

- ❑ des charges du service à la clientèle (section 3.3),
- ❑ des charges d'approvisionnement et du traitement de leur compte de frais reportés et de l'autre compte de nivellement de la température (section 3.4) et
- ❑ de certaines charges réglementaires abordées par un intervenant (section 3.5).

Nous abordons toutefois aussi au préalable :

- ❑ le critère général de nécessité des dépenses devant être reconnues au revenu requis et de son interprétation et application (section 3.1), ainsi que
- ❑ le montant global des dépenses et la prévision de l'efficacité (section 3.2).

3.1 LE CRITÈRE GÉNÉRAL DE NÉCESSITÉ ET SON INTERPRÉTATION ET APPLICATION

20 - Selon l'article 49 al. 1 par. 2^o de la *Loi*, rendu applicable à Hydro-Québec Distribution par les articles 52.1 et 52.3 de cette même *Loi*, son revenu requis tient compte notamment des dépenses prévues qui seraient perçues par le Tribunal comme étant « *nécessaires* ».

Cette formulation est spécifique au droit réglementaire québécois. D'autres juridictions réglementaires appliquent à la reconnaissance des dépenses le critère du « *caractère prudent* » ou « *prudemment acquis* », un critère qui au Québec est législativement applicable uniquement à la reconnaissance des actifs (art. 49 al. 1 par. 1^o de la *Loi*).

Toutefois, en pratique, la Régie a toujours appliqué ce critère de « *nécessité* » des dépenses d'une manière souple, **en évitant la microgestion et une ingérence trop prononcée du Tribunal dans les choix de l'assujéti**. Le critère de « *nécessité* » des dépenses en vient donc, même au Québec, à se rapprocher du critère du « *caractère prudent* » ou du critère selon laquelle le bien ou service visé par la dépense serait « *prudemment acquis* ».

3.2 LE MONTANT GLOBAL DES DÉPENSES ET LA PRÉVISION DE L'EFFICIENCE

21 - Dans chaque dossier tarifaire, le Distributeur ajuste la prévision de ses charges de l'année-témoin afin d'y inclure une prévision de gains d'efficacité, lesquels peuvent éventuellement être permanentisés de manière à être appliqués également de façon permanente aux revenus requis des années subséquentes.

Historiquement (et avant les modifications ci-après énoncées), si des gains d'efficacité imprévus supplémentaires survenaient en cours d'exercice, Hydro-Québec Distribution les conservait (et donc les ajoutait à sa redevance remise au gouvernement, laquelle bénéficie à l'ensemble des citoyens québécois en réduisant le besoin de réduction des dépenses publiques, le besoin de hausses de revenus fiscaux ou le besoin d'accroître la dette transmise aux générations suivantes).

22 - En 2012, le gouvernement du Québec, par son budget et par un décret de préoccupations, avait tenté d'obtenir que les gains d'efficacité prévus bénéficient également à Hydro-Québec Distribution (et donc au gouvernement, et ainsi à l'ensemble des citoyens québécois). La Régie a refusé d'appliquer ce vœu gouvernemental vu l'absence de modification législative adoptée en temps opportun.

Au dossier R-3842-2013, la Régie avait prévu un mécanisme de partage entre le Distributeur et la clientèle des écarts prévision/réel de fin d'année. Ce mécanisme est toutefois temporairement suspendu par la Loi. Un mécanisme plus élaboré d'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative du Distributeur (et du Transporteur) est par ailleurs en cours d'élaboration.

Dans ce contexte toutefois, la Régie a déjà entrepris depuis plusieurs années d'établir elle-même une prévision de gains d'efficacité supplémentaires à ceux prévus par Hydro-

Québec Distribution et de l'imposer à son revenu requis prévisionnel aux fins d'établissement des tarifs. Ce procédé réduit le risque que ces gains d'efficacité imprévus apparaissent en cours d'année et donc bénéficient à Hydro-Québec Distribution (et donc au gouvernement, et ainsi à l'ensemble des citoyens québécois). Mais évidemment ce procédé retire à Hydro-Québec Distribution sa flexibilité de gestion en l'obligeant à effectuer des coupures budgétaires, même conjoncturelles et non récurrentes, malgré ses besoins réels le cas échéant.

23 - Au présent dossier, Hydro-Québec Distribution informe le Tribunal et les participants que cette limite a effectivement été atteinte quant aux coupures budgétaires imposées.

Elle indique que les exigences de coupures budgétaires supplémentaires établies par la Régie pour 2015 ont dû être appliquées de façon conjoncturelle et ne sont pas devenues de l'efficacité permanente transposable par elle-même en 2016. Hydro-Québec Distribution demande donc au Tribunal de ne pas l'obliger à ajouter des coupures supplémentaires de 1,5 % dans son revenu requis de 2016 car elle aurait déjà des difficultés à reproduire en 2016 ses coupures conjoncturelles de 2015 de 1,5 % déjà réalisées à la demande de la Régie, ce qu'elle s'engage toutefois à faire.

Le 11 décembre 2015, la formation de la Régie, par la voix de M^e Louise Rozon, posait d'ailleurs à ce sujet la question suivante à la FCEI :

QUESTION DE M^e LOUISE ROZON POUR LA FORMATION DE LA RÉGIE

[118] [...]. J'ai seulement une seule question en lien avec le un point cinq pour cent (1,5 %) d'efficacité que vous proposez de maintenir. [...]

[122] O.K. Donc où on voit l'évolution des équivalents temps complet de deux mille huit (2008) à deux mille quinze (2015), deux mille seize (2016). On voit effectivement que ce nombre a diminué de façon quand même assez importante. Selon vous il existe encore de l'efficacité à réaliser dans les

effectifs du Distributeur. **Est-ce qu'il n'y a pas à un moment donné un seuil, un seuil minimum, là, requis pour que le Distributeur soit en mesure d'accomplir son travail de façon satisfaisante ?**

RÉPONSE DE M. ANTOINE GOSSELIN POUR LA FCEI

Oui.

QUESTION DE M^{re} LOUISE ROZON POUR LA FORMATION DE LA RÉGIE

[123] Il y a peut-être des mesures d'efficience qui demeurent dans des façons de faire et tout. Mais est-ce qu'on n'a pas atteint un seuil critique?
J'aimerais vous entendre par rapport à cette question-là.

RÉPONSE DE M. ANTOINE GOSSELIN POUR LA FCEI

Écoutez, la première chose que je pense qui est évidente, c'est que, à part le Distributeur lui-même, là, puis même le Distributeur lui-même, probablement dans une certaine mesure, ne le sait pas, ce n'est pas possible de l'extérieur de dire, ça y est, on a atteint un seuil critique, il n'y a plus d'efficience à faire, ou il y a encore de l'efficience à faire. Je pense... D'abord, l'efficience, c'est un processus continu. Il y en a toujours à faire. Puis la productivité dans l'économie, elle s'améliore d'année en année. Il n'y a pas de fin.

Et on est aussi dans un contexte où, notamment, par exemple, si je prends les outils technologiques qui apportent beaucoup de possibilités de traiter les données de façon plus efficace, plus directe. **Alors, je ne peux pas répondre à votre question, vous dire, oui, oui, il reste de la place. Autre que vous dire que l'efficience, c'est un processus continu. Mais je n'ai aucune raison, je n'ai rien qui me...** Même si on voit une diminution du nombre d'effectifs ici, je ne peux pas conclure que ça y est, on a atteint un seuil.¹⁴

L'union des consommateurs (UC) exprime également sa crainte que, dans un objectif de réduction de coûts, le Distributeur néglige l'entretien de ses équipements, en rappelant que, depuis 2011, il y aurait eu 22 déversements dans les équipements du Distributeur dont celui important aux Iles de la Madeleine.¹⁵

¹⁴ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0055, n.s. 11 décembre 2015, pp. 165-167. Souligné en caractère gras par nous.

¹⁵ **UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**, Dossier R-3933-2015, Pièce C-UC-0009, Preuve Partie 2, pages 51-52. **UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**, Dossier R-3933-2015, Pièce C-UC-0021 (numéro à confirmer), Argumentation, section 6, page 21.

[...] depuis 2011, 22 déversements dans les centrales thermiques ou les équipements connexes du réseau autonome du Distributeur se sont produits dans les réseaux autonomes.¹⁶

UC s'inquiète que dans un objectif de réduction de coûts, le Distributeur néglige l'entretien de ses équipements particulièrement si l'on tient compte que

[...] la grande majorité des centrales sont âgées. Certaines sont en exploitation depuis une trentaine d'années et nécessitent des investissements afin d'assurer leur pérennité.¹⁷

[...] UC porte à l'attention de la Régie que la stabilité des charges d'exploitation reliées à l'entretien des centrales entre 2011 et 2014 peut être le symptôme d'une compression induite des coûts au détriment de la sécurité des installations. [...]

UC est d'avis toutefois que la Régie doit s'assurer, auprès du Distributeur, qu'il continue d'entretenir ses centrales en réseaux autonomes avec diligence et qu'aucun objectif de réduction de coûts ne mette en péril ni la sécurité d'approvisionnement des abonnés en réseaux autonomes ni la protection de l'environnement.¹⁸

SÉ-AQLPA partagent cette préoccupation, qu'ils avaient d'ailleurs également exprimée antérieurement. La création récente, au dossier R-3905-2014 Phase 2, d'un compte de frais reportés permettant la récupération des coûts de remédiation à de tels déversements, bien que souhaitable, ne règle pas le risque que des coupures budgétaires puissent affecter la qualité de l'entretien des équipements.

Nous notons d'ailleurs qu'au récent dossier R-3934-2015 dont la décision devrait être émise avant celle au présent dossier, Hydro-Québec TransÉnergie avait soulevé les mêmes

¹⁶ Note infrapaginale dans la citation : [RADIO-CANADA, Site Internet, Extrait,] <http://ici.radio-canada.ca/breve/32415/22-deversements-depuis-2011-dans-centrales-thermiq>

¹⁷ Note infrapaginale dans la citation : [HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier] R-3776–2011, [Pièce] HQD-13, Document 1, page 8.

¹⁸ **UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**, Dossier R-3933-2015, Pièce C-UC-0009, Preuve Partie 2, pages 51-52. Voir aussi : **UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**, Dossier R-3933-2015, Pièce C-UC-0021 (numéro à confirmer), Argumentation, section 6, page 21.

craintes et proposé de lui autoriser un budget d'entretien supplémentaire nettement plus élevé que ce qu'aurait permis la seule indexation annuelle selon une formule paramétrique.

24 - Dans le même sens, l'*Union des producteurs agricoles (UPA)* indique en plaidoirie le risque que des coupures budgétaires ne réduisent la qualité du travail d'Hydro-Québec Distribution en maîtrise de la végétation, accroissant ainsi le risque de pannes.¹⁹

25 - Dans l'ensemble de ce contexte, nous invitons respectueusement la Régie à la prudence avant d'imposer en 2016 à Hydro-Québec Distribution une nouvelle coupure budgétaire sans affectation spécifiée de 1,5 % (ou de tout autre taux) en plus de la reconduction déjà acceptée de celle de 1,5 % de l'an dernier et des gains d'efficience de 2016 déjà prévus par Hydro-Québec Distribution.

Il nous semble que cette exigence de coupure budgétaire supplémentaire sans affectation spécifiée devrait pouvoir reposer sur un fondement.

L'on devrait par ailleurs éviter, par une telle coupure budgétaire, de chercher à contourner la décision législative selon laquelle ces gains d'efficience imprévus apparaissent en cours d'année et donc bénéficient à Hydro-Québec Distribution (et donc au gouvernement, et ainsi à l'ensemble des citoyens québécois). Cet objectif législatif fait notamment partie des considérations d'intérêt public, de développement durable et d'équité dont la Régie doit tenir compte dans l'exercice de toutes ses juridictions selon l'article 5 de sa *Loi* constitutive.

Par ailleurs, la Régie doit garder à l'esprit qu'un mécanisme de réglementation incitative est en cours d'élaboration dans un autre dossier. Si ce mécanisme ressemble à d'autres mécanismes incitatifs fréquemment rencontrés (dont celui adopté par la Régie

¹⁹ **UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (UPA)**, Dossier R-3933-2015, Pièce C-UPA-0017, Argumentation, page 7, parag. 33-34.

pendant plusieurs années pour Gaz Métro), le revenu plafond du Distributeur sera basé sur l'inflation moins un facteur de productivité de base (I-X) et l'on devra y soustraire certains postes budgétaires exclus. Et il est peu probable que le facteur de productivité de base (X) soit tellement élevé qu'il excéderait de 1,5 % l'inflation comme cela est discuté au présent dossier.

Plusieurs mécanismes prévoient aussi d'autres mesures pour s'assurer que les coupures budgétaires soient refusées si elles affectent la qualité des services fournis, incluant leur qualité environnementale; ces mesures peuvent consister à protéger certains postes budgétaires des coupures au moyen d'une exclusion, d'un compte de frais reportés et d'une décision particulière.

Selon les mécanismes incitatifs fréquemment rencontrés (dont celui adopté par la Régie pendant plusieurs années pour Gaz Métro), les gains d'efficience excédant la base prévue selon la formule I-X (après exclusions et autres mesures particulières) seraient partagés en fin d'année selon un mécanisme de partage établi, lequel permettrait usuellement au Distributeur d'en conserver au moins une partie pour motifs incitatifs.

Tous ces aspects seraient absents si la Régie, au présent dossier, applique une coupure uniforme des dépenses de 1,5% (ou d'un autre taux) non affectée à quelque poste budgétaire spécifique, sans précaution quant aux impacts sur la qualité du service (dont la qualité environnementale) et en remettant entièrement le montant de ces coupures en baisse du revenu requis tarifaire.

26 - **RECOMMANDATION** : Nous soumettons donc respectueusement qu'une coupure budgétaire uniforme de 1,5 % des charges ne devrait pas être imposée à Hydro-Québec Distribution en 2016 en sus des coupures budgétaires que celle-ci a déjà prévu appliquer.

Si une telle coupure additionnelle était imposée, celle-ci consisterait en effet en une mesure très différente et très pénalisante pour l'ensemble des citoyens du Québec, par rapport à ce que le législateur a actuellement mis en place, par rapport à ce qu'un éventuel mécanisme incitatif aurait prévu et plus généralement par rapport aux objectifs visés par la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

3.3 LES CHARGES DE SERVICE À LA CLIENTÈLE

27 - **RECOMMANDATION** : Que les charges du Distributeur fassent l'objet ou non d'une exigence de coupure budgétaire globale additionnelle de 1,5 % tel que discuté plus haut, il nous semble respectueusement que le poste budgétaire du Service à la clientèle devrait, durant l'année 2016 spécifiquement, faire l'objet d'un compte de frais reportés par rapport à son budget aujourd'hui prévu pour cette année.²⁰

28 - En effet, comme le souligne avec justesse Madame Brigitte Blais, témoin de SÉ-AQLPA dans son témoignage oral du 15 décembre 2015 (précisant et modifiant son rapport C-SÉ-AQLPA-0010, SÉ-AQLPA 3, Document 1 sur *Les charges de 2016-2017 du service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec Distribution, compte tenu de son efficience et de sa performance*) :

- Certes, Hydro-Québec Distribution a expliqué la baisse de 5,6 % en 2016 du coût de son service à la clientèle proposée par HQD au budget de son service à la clientèle par les modifications comptables au traitement de ses charges de retraite.
- Mais, parallèlement, Hydro-Québec Distribution exprime aussi qu'elle a de nouveaux besoins dans ce service, afin de l'améliorer sur plusieurs plans, notamment afin de refléter l'importance accordée à la qualité du service par le

²⁰

Brigitte BLAIS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0010, SÉ-AQLPA-3, Doc.1, Rapport sur les charges de 2016-2017 du service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec Distribution, compte tenu de son efficience et de sa performance.

Brigitte BLAIS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 158-163.

nouveau pdg d'Hydro-Québec, Monsieur Éric Martel. Et surtout, Hydro-Québec Distribution nous exprime que ces besoins ne sont pas encore bien définis car des négociations sont en cours avec ses syndicats afin de déterminer comment des nouvelles pratiques pourront être mises en place. On parle notamment d'une extension des heures d'ouverture, d'un usage possible d'employés à temps partiel dans les périodes de pointe de demandes de services, ainsi que l'amélioration de nouveaux supports de communication. Ces besoins nouveaux du Distributeur, non encore totalement définis, d'amélioration du service à la clientèle s'inscrivent dans un contexte où plusieurs déficiences importantes s'accumulent tel que noté par notre témoin, Madame Brigitte Blais, dans ses témoignages écrits et oraux.

Ainsi, il nous semble important que soit noté que le délai d'attente téléphonique des clients qui réussissent à être placés en attente est passé de 2 min.18 (138 sec.) à près de 4 min. (235 sec) entre 2010 et 2015. Le taux d'abandon de ces clients demeure élevé, de même que la quantité d'appels bloqués (c'est-à-dire le nombre de personnes qui n'arrivent même pas à obtenir une ligne, ce qui représente une information nouvelle absente des causes tarifaires antérieures, soit de 13% à 15% ou une moyenne de 2 283 appels par jour (soit 416 818 abandons divisés par 182.5 jours). Est également élevé le nombre d'appels nécessaires pour obtenir une ligne, soit plus de 3 appels dans 20% des cas.

On se rappelle que la difficulté d'obtenir une ligne téléphonique en fin 2014 et début 2015 était tellement critique que le sujet a fait l'objet de plusieurs reportages dans les journaux, alors que les journalistes eux-mêmes (et des élus) ont relaté avoir été incapables d'obtenir la ligne du service à la clientèle.

RECOMMANDATION : Nous notons par ailleurs qu'aucune cible précise n'est visée par HQD afin de réduire le nombre d'appels bloqués, ce qu'a confirmé

Mme Michèle Labrecque, témoin d'Hydro-Québec Distribution lors de son panel 3. Compte tenu de l'ampleur du problème et afin de vérifier l'effet des améliorations qu'Hydro-Québec Distribution réfléchit à implanter, **nous recommandons à la Régie de requérir que le Distributeur se fixe une telle cible et puisse donc faire rapport sur l'état de sa réalisation au prochain dossier tarifaire.**

29 - C'est dans ce contexte qu'il nous semble qu'il serait approprié que la Régie constitue un compte de frais reportés pour les charges de HQD de 2016 dans ce service. Étant donné l'importance de la qualité du service à la clientèle, étant donné les déficiences déjà constatées et étant donné les nouveaux besoins pas encore bien définis pour ce service, il nous semble qu'un tel compte de frais reportés accorderait à Hydro-Québec Distribution la flexibilité nécessaire pour poser les gestes optimaux qui amélioreront la qualité du service, sans être paralysée par le budget qui, nécessairement, ne peut pas avoir déjà prévu toutes les mesures qui seront prises, puisque celles-ci sont encore en cours d'élaboration.

30 - Notre témoin, Madame Brigitte Blais, remarque par ailleurs que le Distributeur semble éviter, dans son sondage, de poser certaines questions délicates sur des sujets sensibles. Par exemples, sur la difficulté à obtenir une ligne et à parler à un représentant. Ou encore, sur le projet LAD.²¹

²¹

Brigitte BLAIS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0010, SÉ-AQLPA-3, Doc.1, Rapport sur les charges de 2016-2017 du service à la clientèle résidentielle d'Hydro-Québec Distribution, compte tenu de son efficience et de sa performance.

Brigitte BLAIS (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 164-165.

Ainsi, le témoin d'Hydro-Québec Distribution, Monsieur Idoudi, au panel 3 nous a confirmé qu'aucune question précise n'est posée, dans le sondage, sur le nombre d'appels après lequel les clients ont obtenu une ligne. Madame Brigitte Blais note que cela constitue pourtant un irritant pour 15% des appelants.

Autre exemple, dans sa réponse 5.3 de la DDR 1 du GRAME (HQD-16, doc. 5, B-0080, p. 28, lignes 17-18), le Distributeur confirme que le taux de satisfaction à l'égard du projet LAD n'est pas non plus mesuré.

Madame soumet à la Régie que le fait d'éviter de poser certaines questions sensibles joue en faveur d'un indice de satisfaction plus élevé. Cela réduit l'utilité de cet indice pour les décisions que la Régie est amenée à prendre quand aux budgets du service à la clientèle et quant à l'examen en cause tarifaire de certains aspects de ses activités. Cela réduit également la valeur de l'indice de satisfaction aux fins de la rémunération incitative.

Nous soumettons respectueusement que la qualité de la mesure de la satisfaction de la clientèle devrait refléter l'importance plus grande que lui accorde dorénavant le nouveau pdg d'Hydro-Québec afin d'en tirer un portrait plus juste, lequel pourra aussi guider les améliorations à venir, et aussi se refléter plus justement aux fins de la rémunération incitative.

RECOMMANDATION : De façon générale, nous recommandons donc à la Régie de requérir que le Distributeur lui fasse rapport au prochain dossier tarifaire quand aux actions entreprises afin que la qualité de la mesure de la satisfaction de la clientèle reflète bien les préoccupations bien identifiées, susdites.

3.4 LES CHARGES D'APPROVISIONNEMENT ET LA DISPOSITION DE LEUR COMPTE REPORTÉ, EN LIEN AVEC LE COMPTE DE NIVELLEMENT DE LA TEMPÉRATURE

3.4.1 L'acceptation des charges d'approvisionnement cumulées aux comptes de frais reportés

31 - Il n'est pas possible, selon la preuve au dossier, de déterminer si les charges d'approvisionnement liées aux évènements des 4-5 décembre 2014 ont été ou non des dépenses nécessaires, ceci pour des motifs qui sont différents à la fois de l'explication indiquée par Hydro-Québec Distribution en témoignage à l'audience et des représentations du RNCREQ.

Le RNCREQ, par son analyste, soutient que le coût supplémentaire payé pour ces journées par Hydro-Québec Distribution à Hydro-Québec Production pour substituer de l'électricité patrimoniale par de l'électricité extra-patrimoniale ne devrait pas être reconnu comme une dépense nécessaire aux fins du compte de frais reportés d'approvisionnement 2014 qui sera versé au revenu requis de 2016. À cela, Hydro-Québec a d'abord incorrectement répondu qu'elle devait « *garantir* » la disponibilité du « *réseau* », ce qui inclurait le réseau de Transport, ce qui expliquerait alors selon elle qu'elle n'aurait pu prendre livraison de l'électricité patrimoniale et avait donc dû recevoir de l'électricité extra-patrimoniale par d'autres chemins. Le RNCREQ répond à son tour, avec justesse, que le Décret patrimonial oblige pourtant bel et bien Hydro-Québec Production à fournir son électricité patrimoniale de toute source disponible, à supposer que la source québécoise usuelle devienne indisponible.

Mais SÉ-AQLPA répondent à cela que l'enjeu est mal posé. Nous soumettons que l'obligation d'Hydro-Québec Distribution de garantir l'aptitude de son « *réseau* » ne vise que le réseau de distribution; mais l'on doit évidemment ajouter que c'est Hydro-Québec Distribution qui doit fournir le service de transport correspondant à sa charge locale, en le réservant et le payant à Hydro-Québec TransÉnergie. L'obligation d'Hydro-Québec Production consiste uniquement à fournir son électricité à un point de réception (quel que soit ce point); c'est Hydro-Québec Distribution qui doit réserver et payer la capacité de requise pour transporter

cette électricité du point de réception au point de livraison. Dans chaque cause tarifaire d'Hydro-Québec TransÉnergie, il apparaît donc qu'Hydro-Québec Distribution réserve auprès du Transporteur la capacité de transport requise par sa charge locale, sur la base des prévisions de la demande et des hypothèses prévues d'aléas (articles 37.1 et 38.1 et als. des *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec*).

Mais en cas d'indisponibilité partielle soudaine du réseau de transport, telle que ce qui est survenu les 4-5 décembre 2014, les articles 13.6 et 33 des *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec* obligent Hydro-Québec TransÉnergie d'abord à tenter de continuer de transporter toute l'électricité programmée par d'autres chemins internes, puis si cela s'avère impossible, à réduire les capacités de transport réservées pour la charge locale et pour le service de point à point selon la règle du *pro rata*. Lorsque cette exigence fut établie par la Régie au dossier R-3401-98, de nombreux participants dont *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, le *Groupe STOP* et le RNCREQ avaient argumenté qu'une priorité devrait être accordée à la charge locale et que la diminution de capacité ne devrait s'appliquer qu'à la charge de point à point (Hydro-Québec Distribution n'intervenait pas au dossier). Mais cet argument fut (à regret) rejeté à l'époque par la Régie ²²

C'est ce qui explique que, les 4-5 décembre 2014, Hydro-Québec Distribution ne disposait plus d'une capacité de transport réservée suffisante auprès d'Hydro-Québec TransÉnergie pour transporter toute l'électricité patrimoniale requise, ce qui l'obligeait au moins à racheter de la capacité de transport point à point réservée et telle que réduite par le Transporteur (par exemple de la capacité de transport point à point réservée Hydro-Québec Production) afin d'utiliser cette capacité de transport pour acheminer l'électricité patrimoniale qu'Hydro-Québec Production continuait d'avoir l'obligation de lui fournir. Mais il demeurait loisible à tout client de point à point (dont Hydro-Québec Production) de refuser de revendre à Hydro-Québec Distribution sa capacité de transport et d'offrir en lieu et place qu'Hydro-Québec Distribution lui achète de l'électricité de point à point (au prix du marché en utilisant cette capacité de transport de point à point). C'est ce qui semble être survenu, en ayant amené

²² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3401-98, Décision D-2002-095, Section 11.3, pages 339-343.

Hydro-Québec Distribution à acheter de l'électricité de point à point les 4-5 décembre 2014 auprès d'Hydro-Québec Production.

Rien ne pouvait obliger juridiquement Hydro-Québec Production à ne vendre à Hydro-Québec Distribution que sa capacité disponible de transport de point à point (pour qu'Hydro-Québec Distribution l'utilise afin de transporter de l'électricité patrimoniale) plutôt que de lui vendre de l'électricité de point à point au prix du marché. Ceci étant dit, la Régie dispose cependant de la discrétion de juger qu'il y a eu abus de la part d'Hydro-Québec Production (entité apparentée à Hydro-Québec Distribution) en agissant de la sorte (ou négligence du Distributeur d'accepter cela) et n'accepter, dans le revenu requis d'Hydro-Québec Production, que le coût d'approvisionnement des 4-5 décembre 2014 qui aurait existé si Hydro-Québec Production n'avait pas agi de façon abusive. C'est d'ailleurs ce que la Régie avait déjà exprimé, en *obiter dictum*, avoir la compétence de faire lorsqu'Hydro-Québec Distribution avait voulu, pour alimenter sa charge de l'ancien tarif BT, acheter auprès d'Hydro-Québec Production de l'électricité à un prix abusivement élevé.²³

Mais la preuve au dossier ne permet pas de déterminer si, les 3-4 décembre 2014, Hydro-Québec Production a agi de façon abusive en ne vendant pas à Hydro-Québec Distribution de capacité de transport de point à point (pour qu'Hydro-Québec Distribution l'utilise afin de transporter de l'électricité patrimoniale) et lui vendant plutôt de l'électricité de point à point au prix du marché, ni si Hydro-Québec Distribution a été négligente en acceptant cela. Ainsi par exemple, la preuve n'indique pas si, en acceptant d'offrir à la charge locale une partie de sa capacité de transport réservée de point à point, Hydro-Québec Production aurait perdu des ventes spécifiques d'électricité de point à point ces deux journées. **Il n'est donc pas possible de savoir si le coût d'approvisionnement les 4-5 décembre 2015 par Hydro-Québec Distribution d'électricité du Producteur au prix de marché était ou non une « dépense nécessaire ».**

²³ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3490-2002, Décision D-2002-290, page 27.

3.4.2 La récupération du solde des comptes reportés de coûts d'approvisionnement

32 - RECOMMANDATION : Tout comme notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine, nous sommes tout à fait d'accord avec la proposition du Distributeur de disposer dans le revenu requis de 2016 des comptes de *pass-on* (comptes d'écart des coûts d'approvisionnement) 2013, 2014 et 2015.

Ceci répond à nos préoccupations antérieures visant à disposer rapidement de ces comptes, notamment celle d'éviter un report intergénérationnel de la récupération du solde de ces comptes.²⁴

33 - Notre position a toutefois évolué quant à la proposition du Distributeur de disposer au revenu requis de 2016 du compte de nivellement pour aléas climatiques en 2015.

Nous avons en effet pensé initialement qu'il était préférable que le compte de nivellement pour aléas climatiques puisse s'annuler de lui-même après un certain nombre d'années, afin de tenir compte des cycles par rapport à la normale climatique, laquelle est elle-même évolutive. Il est bien connu que ces cycles de variations sont de l'ordre de 9 à 14 ans, ce qui est le cycle solaire court, mais ce cycle demeure néanmoins de durée très supérieure à la période d'étalement de ce compte jusqu'à présent qui était de cinq ans, la Régie ayant déjà antérieurement refusé une période d'étalement plus longue.

²⁴ Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0009, SE-AQLPA-2, Document 1.

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, page 154.

Dans son rapport initial C-SÉ-AQLPA-0009, notre témoin Monsieur Fontaine nous avait donc appuyé (mais seulement dans une perspective exceptionnelle) qu'il soit disposé du compte de nivellement de 2015 pour aléas climatiques dans un délai d'un an aux fins des tarifs 2016-2017, dans la mesure où cela permettrait de faire accepter l'intégration aux tarifs en 2016-2017 des comptes de pass-on 2013, 2014 et 2015. Mais il avait aussi alors exprimé des réserves quant à ce principe d'une disposition rapide du compte de nivellement, car elle apparaissait contre-nature. Cela allait à l'encontre de la philosophie antérieure d'un étalement sur plusieurs années tendant à l'annulation du solde, à terme.

En audience, notre témoin, Monsieur Fontaine, a levé ses réserves ainsi exprimées à son rapport. Il appuie dorénavant pleinement le principe d'une disposition rapide du solde du compte de nivellement.

Il y a trois raisons à cela.

- En premier lieu, Monsieur Fontaine est arrivé à la conclusion qu'un étalement sur 5 ans (tel qu'établi antérieurement) serait de toute façon insuffisant à annuler le solde du compte, étant donné que les cycles d'écarts par rapport à la normale seraient plutôt de l'ordre de 9 à 14 ans, ce qui constitue un délai plus long que la Régie a été prête à accepter jusqu'à présent. Dans son dossier R-3854-2013, à la Décision D-2014-037, en pages 108 et 109, aux paragraphes 408-410, la Régie avait en effet refusé d'étaler le compte de nivellement de la température de HQD sur une période de plus de 5 ans. Conséquemment, si l'on prend pour acquis que le solde de ce compte, de toute façon, ne tendra pas vers l'annulation, il est préférable d'en disposer dans un délai qui soit le plus proche possible de la cause de ce solde.
- Par ailleurs, Monsieur Fontaine arrive aussi à la constatation que le compte de nivellement de température est logiquement lié au compte d'écart de coûts d'approvisionnement, puisque les deux comptes sont liés aux écarts de

température (quoique certes en partie seulement dans le cas du *pass on*). De plus, en cas d'écart de température, les deux comptes varient de façon inverse : en effet plus il y a d'achats excédentaires d'électricité par rapport à la prévision normale climatique, plus HQD reçoit de revenus de ventes excédentaires par rapport à la normale. Il est donc plus logique, selon Monsieur Fontaine, que ces deux comptes d'écart soient épongés l'un par l'autre, ce qui permet de transmettre de façon intégrée le signal de prix NET des variations de coûts causées par des écarts de température par rapport à la normale et d'éviter le report intergénérationnel.

- Enfin, troisième raison : Gaz Métro au dossier R-3940-2015 a affirmé, à tort ou à raison que les PCGR des États-Unis lui interdiraient d'étaler sur plus de deux ans son propre compte d'écart de nivellement de la température. Hydro-Québec Distribution sera pourtant régie, au niveau réglementaire, par le même référentiel comptable que Gaz Métro mais n'a pas soulevé le même problème. Il semble cependant que par uniformité réglementaire, le compte de nivellement de la température devrait être amorti rapidement chez Hydro-Québec Distribution, comme il le sera aussi déjà chez Gaz Métro.²⁵

²⁵

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce C-SÉ-AQLPA-0009, SE-AQLPA-2, Document 1.

Jacques FONTAINE (pour Stratégies Énergétiques et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)), Dossier R-3933-2015, Pièce A-0058, n.s 14 décembre 2015, pages 155-158.

3.5 LES CHARGES RÉGULATOIRES

34 - La FCEI propose que les charges régulatrices d'Hydro-Québec Distribution incluent un financement des intervenants qui participent à des consultations informelles.

35 - Nous constatons que Gaz Métro le fait déjà. La Régie a déjà connaissance, à travers ses dossiers, que Gaz Métro incluent à l'occasion un financement des intervenants qui participent à des consultations, même autres que celles ordonnées par la Régie.

Hydro-Québec quant à elle, a historiquement eu une attitude plus défensive à l'égard d'un tel financement (sauf pour les consultations d'associations aidant les ménages à faibles revenus, pour lesquelles Hydro-Québec Distribution accepte déjà un certain niveau de financement)

Pourtant, de façon générale, les consultations d'intervenants sur diverses questions régulatrices (tant des associations de consommateurs que des associations environnementales) contribuent à l'allègement et, plus généralement, à l'efficacité des processus régulatrices, ce qui constituent des objectifs de la Régie de l'énergie.

36 - **RECOMMANDATION** : Nous invitons donc respectueusement la Régie, au-delà de la recommandation spécifique de la FCEI, dans sa décision, à « *exprimer son souhait qu'Hydro-Québec Distribution adopte une attitude plus ouverte à un financement des intervenants qui participent à ses consultations, même autres que celles ordonnées par la Régie, celles-ci pouvant contribuer à l'allègement et, plus généralement, à l'efficacité des processus régulatrices* ».

4

LES INVESTISSEMENTS

37 - Notre témoin, Monsieur Jean-Claude Deslauriers, a produit le rapport C-SÉ-AQLPA-0011, SÉ-AQLPA 4, Document 1, sur le potentiel de réduction des coûts des réseaux autonomes du Nunavik par le déploiement de la production photovoltaïque.

Dans ce rapport et en audience le 15 décembre 2015, il constate qu'il existe de fait un fort potentiel photovoltaïque en été dans le Nunavik. Il avait déjà étudié la rentabilité économique de l'énergie photovoltaïque dans des dossiers antérieurs. Au dossier de la cause tarifaire R-3814-2012 il avait alors conclu qu'il s'en fallait de peu pour le photovoltaïque soit rentable avec le prix des panneaux solaires à 3 \$/Watt. Au dossier du dernier plan d'approvisionnement R-3864-2013 il avait d'ailleurs soumis que le prix des panneaux étant rendu à 1 \$/Watt et que les projets devenaient maintenant rentables.

Aujourd'hui, il témoigne que le prix des panneaux est encore plus rentable que lors de ces dossiers antérieurs, étant passé sous la barre des 0,70 \$/Watt. Il témoigne aussi qu'il se réalise déjà beaucoup de projets photovoltaïques au Canada notamment au nord du 53^e parallèle.

Mais regrettablement, il témoigne aussi qu'il est à peu près impossible pour un promoteur local de développer dans le Nunavik quelque projet photovoltaïque que ce soit devant l'inaction actuelle de HQD. Et HQD n'en développe pas elle-même. Les projets privés de plus de 50 kW sont interdits par les exigences du Distributeur et par la réglementation.

Monsieur Deslauriers est donc d'avis que c'est au Distributeur qu'il appartient d'effectuer une analyse exhaustive de la situation, comme l'avait déjà demandée la Régie antérieurement (Dossier R-3748-2010, Décision D-2011-162, par. 358), ceci afin de **générer une dynamique de développement d'énergie alternative**. (Il note entre autre l'annonce récente par Hydro-Québec d'un système de batteries impressionnant avec une capacité 1,2 MW-1 heure. L'énergie renouvelable éolienne et photovoltaïque pourraient toutes deux fortement profiter de cette technologie surtout en réseaux autonomes parce que celle-ci contribuerait de façon significative à la garantie en puissance; les coûts évités en puissance seraient alors aussi à prendre en compte dans l'analyse de rentabilité globale).

RECOMMANDATION : À l'instar de notre témoin Monsieur Deslauriers, nous recommandons donc à la Régie de requérir que le Distributeur dépose une étude complète des possibilités de l'énergie photovoltaïque en réseaux autonomes, dans la cause tarifaire 2016-2017 sans attendre encore une fois le dépôt de son prochain plan d'approvisionnement 2017-2026.

Tel que monsieur Deslauriers le rappelle, d'un plan d'approvisionnement à l'autre, depuis de nombreuses années, des promesses sont faites de façon répétée par le Distributeur quant au développement des énergies alternatives au Nunavik, mais ces promesses ne sont jamais menées à terme.

5

LA TARIFICATION

5.1 L'UNIFORMITÉ DE LA HAUSSE TARIFAIRE ENTRE LES CLASSES TARIFAIRES, LA VÉRITÉ DES COÛTS ET L'INTERFINANCEMENT

38 - Comme la Régie de l'énergie le notait avec justesse dans ses décisions D-2006-34 au dossier R-3579-2005²⁶ et D-2007-12 au dossier R-3610-2006²⁷, dans des termes légèrement différents, la *Loi* et les grands principes doctrinaux réglementaires auxquels la *Loi* réfère implicitement imposent à la Régie de l'énergie des objectifs qui peuvent s'avérer contradictoires, à savoir:

- ❑ D'abord et au-dessus de tout, fixer des tarifs justes et raisonnables (articles 52.1, 52.2, 52.3 et 49 (7) LRÉ);
- ❑ Établir des tarifs donnant le bon signal de prix;
- ❑ Fixer le niveau des tarifs en tenant compte de tous les coûts (articles 52.1, 52.2, 52.3 et 49 (6) LRÉ);
- ❑ Allouer les coûts conformément aux prescriptions de la Loi (articles 32, 52.2 LRÉ);
- ❑ Ne pas prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du distributeur et le développement

²⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2005, Décision D-2006-34, page 77. Cette formulation est également citée à : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3610-2006, Décision D-2007-089, p. 89 (extrait reproduit sous : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0053), par. 2.

²⁷ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3610-2006, Décision D-2007-12, pages.92-94 (extrait reproduit sous : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0053).

normal d'un réseau de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification (articles 52.3 et 51 LRÉ) et

- Ne pas modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs (articles 52.2 al.4 LRÉ).

39 - Les grands principes de régulation tarifaire sont énoncés par James C. Bonbright²⁸ :

²⁸ **James C. BONBRIGHT**, *Principles of Public Utility Rates*, pp. 383-385 (extrait reproduit sous : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0048).

Revenue-related Attributes:

- 1. Effectiveness in yielding total revenue requirements under the fair-return standard without any socially undesirable expansion of the rate base or socially undesirable level of product quality and safety.
- 2. Revenue stability and predictability, with a minimum of unexpected changes seriously adverse to utility companies.
- 3. Stability and predictability of the rates themselves, with a minimum of unexpected changes seriously adverse to rate-payers and with a sense of historical continuity. (Compare "The best tax is an old tax.")

Cost-related Attributes:

- 4. Static efficiency of the rate classes and rate blocks in discouraging wasteful use of service while promoting all justified types and amounts of use:
 - (a) in the control of the total amounts of service supplied by the company;
 - (b) in the control of the relative uses of alternative types of service by ratepayers (on-peak versus off-peak service or higher quality versus lower quality service).
- 5. Reflection of all of the present and future private and social costs and benefits occasioned by a service's provision (i.e., all internalities and externalities).
- 6. Fairness of the specific rates in the apportionment of total costs of service among the different ratepayers so as to avoid arbitrariness and capriciousness and to attain equity in three

e l'énergie
R-3933-2015
EN AUDIENCE

DEC.
2015
A-0048

dimensions: (1) *horizontal* (i.e., equals treated equally); (2) *vertical* (i.e., unequals treated unequally); and (3) *anonymous* (i.e., no ratepayer's demands can be diverted away uneconomically from an incumbent by a potential entrant).

7. Avoidance of undue discrimination in rate relationships so as to be, if possible, compensatory (i.e., subsidy free with no intercustomer burdens).
8. Dynamic efficiency in promoting innovation and responding economically to changing demand and supply patterns.

Practical-related Attributes:

9. The related, practical attributes of simplicity, certainty, convenience of payment, economy in collection, understandability, public acceptability, and feasibility of application.
10. Freedom from controversies as to proper interpretation.

Among these objectives, the following three may be called primary, not only because of their widespread acceptance, but also because most of the more detailed objectives discussed in the literature are ancillary thereto: (1) the revenue-requirement, production-motivation, or financial-need objective; (2) the optimum-use, demand control, or consumer-rationing objective; and (3) the compensatory income transfer function or fair-cost-apportionment objective. Based on these objectives we propose the following three primary criteria by which to judge the soundness and desirability of a rate structure for public utility enterprises. As outlined below, these objectives are related closely to five of the ten attributes specified above.

Criterion 1 - Capital Attraction

(Attribute 1): based on the revenue-requirement objective, with due regard to potential problems of socially undesirable levels of rate base, product quality, and safety; it takes the form of a fair-return standard with respect to private utility companies;

Criterion 2 - Consumer Rationing

(Attributes 4 and 5): based on the consumer-rationing objective, under which the rates are designed to discourage the wasteful use of public utility services while promoting all use that is economically justified in view of the relationships between the private and social costs incurred and benefits received;

Criterion 3 - Fairness to Ratepayers

(Attributes 6 and 7): fair-cost-apportionment objective, which invokes the principle that the burden of meeting total revenue requirements must be distributed *fairly* and without arbitrariness, capriciousness, and inequities among the beneficiaries of the service and so as, if possible, to avoid undue discrimination.

40 - À cela s'ajoute le mandat général de la Régie de tenir compte notamment de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité dans l'exercice de toutes ses juridictions, en plus d'assurer la protection des consommateurs de toutes catégories et un traitement équitable du Distributeur (art. 5 LRÉ).

41 - Dans ce cadre, l'on doit garder à l'esprit qu'un grand nombre des principes tarifaires auxquels la Régie est assujettie, qu'il s'agisse des principes énoncés dans la *Loi* ou des principes doctrinaux auxquels la *Loi* réfère implicitement (dont ceux énoncés par Bonbright) sont de nature, de façon générale, à s'opposer à l'interfinancement entre catégories tarifaire.

42 - La Régie de l'énergie a historiquement évolué quant à son interprétation de l'équilibre à atteindre entre l'ensemble de ces objectifs législatifs incluant mais non exclusivement celui relatif à l'interfinancement.

Ainsi, la Régie avait d'abord erronément déformé l'obligation légale de l'article 52.1 al. 4 LRÉ de « *ne pas modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs* » en la résumant incorrectement comme consistant en une obligation de « *tenter de maintenir inchangé le niveau historique d'interfinancement entre les catégories de consommateurs* ». ²⁹

Mais la Régie a aussi ajouté les nuances importantes suivantes :

Interprétation de la Loi en rapport avec l'interfinancement

Tous les participants ont donné leur interprétation de l'article 52.1, quatrième alinéa qui diffère les unes des autres et ce, même lorsqu'ils prétendaient que le texte était tellement clair qu'il ne nécessitait aucune interprétation. La Régie croit nécessaire d'énoncer sa vision de l'article. Tout d'abord, il faut faire appel au principe d'interprétation énoncé par la Cour suprême citant Driedger 2^e édition :

« Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens

²⁹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2005, Décision D-2006-034, page 77, par. 3.

Cette formulation est également citée à : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3610-2006, Décision D-2007-089, p. 89 (extrait reproduit sous : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0053), par. 2.

ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur [cité par P.-A. Côté, Interprétation des lois (3e éd. 1999), p. 364]. »³⁰

L'esprit de la Loi est énoncé principalement à l'article 5 :

« 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. »

*Le rôle de la Régie est avant tout de concilier l'intérêt public avec la protection des consommateurs de toutes catégories et un traitement équitable du Distributeur. Les participants ont interprété la Loi dans un spectre très large. Il convient à la Régie de **trouver la bonne interprétation qui respecte à la fois les impératifs de l'ensemble de la Loi et sa concordance avec la réalité.***

L'objet de la Loi est la régulation économique, entre autres de la distribution d'électricité, en vue de fixer des tarifs justes et raisonnables.

*La Régie en vient donc à interpréter le quatrième alinéa de l'article 52.1 de façon à y voir une intention du législateur de vouloir imposer à la Régie une limitation dans l'exercice de ses pouvoirs énoncés dans les autres dispositions de la Loi. **Toutefois, il faut comprendre que l'interfinancement est un concept dont la réalité se modifie continuellement en fonction de l'évolution des volumes consommés par chaque catégorie tarifaire ainsi que des coûts qui y sont associés. Il faut donc interpréter cette disposition de façon à maintenir la fluidité de la réalité tout en respectant les principes généralement reconnus en matière de fixation des tarifs.**³¹*

³⁰ *Chieu c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2002 CSC 3, cité dans les décisions [N.D.L.R. : de la Régie de l'énergie], D-2002-219 et D-2002-220.*

³¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3492-2002, Dossier D-2003-93, page 181. Souligné en caractère gras par nous.

Cette formulation est également citée en partie à : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2005, Décision D-2006-034, p. 77, par. 2.

43 - La Régie ajoute :

Dans sa décision de l'an passé³², **la Régie constatait qu'elle faisait précisément face à cette difficulté de donner plein effet aux différentes dispositions de la Loi**, soit celles portant sur la fixation de tarifs en tenant compte, entre autres, des coûts (articles 52.2, 49 (6) et 52.1), et aux dispositions portant sur le maintien du niveau historique d'interfinancement entre les catégories de consommateurs.

Il existe certainement une contrainte dans la Loi et une obligation pour la Régie à l'égard de l'interfinancement. L'article 52.1 de la Loi reconnaît une situation de fait : une catégorie de consommateurs bénéficie d'un interfinancement, c'est-à-dire que le coût pour la desservir est supérieur aux revenus tarifaires qu'elle génère. **La contrainte veut que la Régie ne puisse modifier les tarifs de cette catégorie afin d'atténuer (de diminuer) l'interfinancement dont elle bénéficie.**

Cela dit, les autres dispositions de la Loi doivent produire leurs effets. Au strict plan de l'interprétation législative, si la Loi dit que la Régie « ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs », cela signifie, a contrario, que la Régie peut le faire pour d'autres motifs.³³

³² [Note infrapaginale dans la citation :] Décision D-2006-34, dossier R-3579-2005, 28 février 2006.

³³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3610-2006, Décision D-2007-12, page.92 (extrait reproduit sous : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0053). Souligné en caractère gras par nous.

44 - Tant le législateur québécois que le gouvernement du Québec, à titre de législateur délégué, ont d'ailleurs déjà adopté différentes mesures récentes atténuant le principe de l'article 52.1 al. 4 LRÉ de « *ne pas modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs* ». Ainsi :

- Suivant l'article 52.2 de la *Loi* tel que modifié en 2014, les clients au tarif L ou aux contrats spéciaux sont exemptés de l'indexation de l'électricité patrimoniale, ce qui constitue, en partie, un moyen indirect de compenser l'obligation d'interfinancement énoncée à l'article 52.1 al. 4.
- Conformément à l'article 49 *in fine* de la *Loi*, le gouvernement du Québec a exprimé des préoccupations économiques, sociales et environnementales favorisant la création d'un tarif de développement économique qui, dans les faits, s'est avéré inférieur à ses coûts moyens, étant basé plutôt sur le coût marginal de ce tarif.
- Le gouvernement du Québec a également annoncé son intention d'exercer son pouvoir de soustraire certains clients additionnels du tarif L en leur attribuant des contrats spéciaux, ce qui a notamment pour effet de les soustraire à l'obligation d'interfinancer.

45 - Il existe plusieurs situations possibles par lesquelles la Régie peut être appelée à relativiser son obligation de « ne pas modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs ».

Ainsi, par exemple, dans sa décision D-2007-12, **la Régie de l'énergie faisait face à une situation où la hausse uniforme entre les tarifs lui apparaissait, à tort ou à raison, être la norme réglementaire usuelle** et qu'elle devait alors se prononcer sur une exception à cet usage, à savoir une hausse différenciée, dont le taux serait supérieur à la catégorie tarifaire historiquement interfinancée :

***Par exemple**, pour que les tarifs d'une catégorie de consommateurs reflètent les coûts des nouveaux approvisionnements, soit ceux qui se situent au-delà de l'approvisionnement patrimonial.*

Ainsi, lors d'une demande visant la modification des tarifs, la seule contrainte imposée, tant au Distributeur qu'à la Régie, est de s'assurer que la modification ou l'augmentation des tarifs de la catégorie bénéficiant de l'interfinancement ait une relation causale avec l'augmentation des coûts de desserte correspondants, qui peut tenir à différentes choses : une nouvelle approche en ce qui a trait à la répartition des coûts, une croissance des coûts variables en fonction de l'accroissement du volume des services rendus à cette catégorie ou l'effet contraire, une augmentation due à la répartition des coûts fixes de desserte de cette catégorie sur un moindre volume de services ou d'électricité, etc.

La balise établie en 2003 a certainement une pertinence en ce qui a trait au suivi de l'évolution du niveau d'interfinancement et à l'exercice, par la Régie, de son pouvoir discrétionnaire d'établir des tarifs justes et raisonnables. Il ne s'agit cependant pas d'un niveau d'interfinancement que la Régie est obligée de maintenir par la Loi, contrairement à ce que prétendent certains intervenants.

***Si tel avait été le cas, le législateur l'aurait dit clairement, en prévoyant, dans la Loi, un niveau précis d'interfinancement** ou, comme le souligne un intervenant, en écrivant le texte de l'article 52.1 différemment afin de donner à la Régie la discrétion de le déterminer par règlement ou autrement.³⁴*

³⁴ [Note infrapaginale dans la citation :] Pièce A-20-11-NS du 13 décembre 2006, pages 113 et 114.

Ce n'est pas ce qu'a fait le législateur. Il a, au contraire, donné des pouvoirs spécifiques à la Régie de :

- (i) déterminer la méthode d'allocation du coût de service [article 32];
- (ii) de fixer les tarifs, entre autres, en tenant compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs et, pour un tarif de gaz naturel, de la concurrence entre les formes d'énergie et de l'équité entre les classes de tarifs [article 49 (6)];
- (iii) d'allouer les coûts de fourniture d'électricité selon des critères spécifiques [article 52.2]; et
- (iv) de fixer les tarifs en tenant compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 et du deuxième alinéa de ce même article [article 52.1].

La Régie réitère qu'elle vise à s'assurer, par le biais des tarifs, de la vérité des coûts et de l'équité entre les catégories de consommateurs. Dans le contexte où les coûts de desserte des différentes catégories de consommateurs n'évolueraient pas uniformément, la Régie n'est pas empêchée de procéder à des ajustements tarifaires différenciés d'une catégorie de consommateurs à l'autre. Interpréter la Loi autrement priverait de ses effets plusieurs de ses dispositions, et ce ne serait pas sain des points de vue de l'équité, de la rigueur économique ou environnementale, autant d'éléments dont la Régie doit tenir compte en exerçant ses pouvoirs « dans une perspective de développement durable ». ^{35 36}

46 - Mais cette décision D-2007-12 fait figure d'exception. Elle n'a aucunement établi que des hausses différenciées entre catégories tarifaires devenaient la nouvelle norme. Bien au contraire, par la suite, la Régie est systématiquement revenue à son usage antérieur

³⁵ [Note infrapaginale dans la citation :] Article 5 de la Loi.

³⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3610-2006, Décision D-2007-12, pages.92-94 (extrait reproduit sous : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3933-2015, Pièce A-0053). Souligné en caractère gras par nous.

de hausses uniformes, aussi bien pendant les années où de telles hausses différenciées selon les coûts réels auraient favorisées davantage les catégories interfinancées, que lorsqu'elles auraient favorisé les catégories interfianceuses.

47 - Par ailleurs, la décision D-2007-12 n'a jamais eu comme objet d'abolir le principe régulateur fondamental, prôné notamment par Bonbright, du respect de la vérité des coûts et d'y substituer en lieu et place le principe du respect de la variation des coûts.

48 - La Régie de l'énergie doit, selon l'article 5 de sa *Loi constitutive*, « *favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif* ». La notion de développement durable inclut le reflet du vrai coût des biens et services (*Loi sur le développement durable*, art. 6 p).

Dans le respect de ces principes, nous encourageons la Régie à continuer de s'assurer que les tarifs de l'énergie en reflètent son vrai coût, selon une structure tarifaire conçue de manière à inciter les consommateurs à accroître leur efficacité énergétique.

Selon la Commission Brundtland :

Les politiques de fixation des prix de l'énergie jouent un rôle essentiel dans l'amélioration des rendements énergétiques. [...] Une politique visant à fixer les prix de l'énergie en fonction de sa vraie valeur avec des provisions pour les gens très pauvres – doit être appliquée dans tous les pays. (Notre avenir à tous, 2e éd., Éditions du Fleuve, 1989, p. 235)

Dans le même sens, la Régie, au dossier R-3579-2006, dans sa Décision D-2006-34, en pages 17-18, a énoncé :

La Régie considère que fausser le signal de prix en permettant de consommer l'électricité sous le prix coûtant – soit à un tarif moindre que

ce qu'il en coûte pour la fournir, la transporter et la distribuer – est non souhaitable. Acquiescer à la demande du Distributeur reviendrait, en fait, à permettre aux clients du Distributeur de consommer de l'électricité à crédit. [...]

Il est souhaitable que les consommateurs connaissent le coût réel de l'électricité qu'ils consomment car cela leur permet d'effectuer des choix éclairés et les incite à adopter des comportements qui favorisent les économies d'énergie.

À cet égard, le Distributeur dispose d'un Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) qui vise des objectifs ambitieux d'économies d'énergie [...]. Ne pas facturer les coûts réels de fourniture d'électricité au moment de sa consommation entrerait en contradiction avec l'objectif d'un tel programme et avec la notion de développement durable, **le signal de prix étant un des moyens les plus efficaces pour encourager l'économie d'énergie.**

D'autre part, le compte d'étalement tarifaire proposé par le Distributeur va à l'encontre du principe réglementaire qui alloue les coûts encourus pour une année dans les tarifs de la même année. Cette pratique réglementaire, appliquée à tous les distributeurs, vise à associer les coûts à la génération d'abonnés qui en a fait l'usage. [...]

La Régie reconnaît que toute hausse tarifaire entraîne une pression supplémentaire sur le revenu disponible des consommateurs à faible revenu. Mais un mauvais signal de prix diminuerait l'incitatif aux économies d'énergie et pourrait conduire à une consommation d'électricité supplémentaire qui aurait pour effet d'augmenter encore plus les coûts globaux de l'électricité au Québec.

49 - RECOMMANDATION : Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à appliquer de façon uniforme entre les catégories tarifaires, la hausse tarifaire prévue pour 2016-2017.

5.2 LA STRATÉGIE INTRA-TARIFAIRE D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

50 - **RECOMMANDATION** : Nous sommes en accord pour que soit suspendue provisoirement pour un an en 2016-2017 la stratégie tarifaire du secteur domestique, en appliquant à cette seule année une hausse tarifaire uniforme entre les deux tranches de ce tarif telle que le propose le Distributeur.

En principe toutefois, la stratégie tarifaire de hausse double en deuxième tranche qu'en première tranche devrait toutefois être maintenue pour les années ultérieures, puisque le fondement de cette stratégie, visant à fournir un signal de prix incitant à l'efficacité énergétique, demeure toujours valable et très pertinent.

51 - **RECOMMANDATION** : Ceci étant dit, nous invitons la Régie à maintenir ouverte la possibilité, discutée lors de la seconde séance de travail par SÉ-AQLPA, d'une hausse plus élevée de la 2^e tranche du tarif D pour les seules heures de fine pointe, ceci afin de transmettre un juste signal de prix reflétant les coûts élevés de puissance. Ces heures pourraient, au minimum, se limiter aux seuls moments où un appel public est lancé, ou elles pourraient couvrir les heures d'annonce d'interruption des chauffe-eau, ou couvrir un volume plus important d'heures, à déterminer.

52 - **RECOMMANDATION** : Nous avons de fortes réserves à ce que le seuil actuel entre les deux tranches du tarif domestique de 30 kW/jour soit haussé à 35 kW/jour ou même 40 kW/jour, que ce soit à l'année longue ou (ce qui aurait peu de différence, en hiver seulement). C'est toute l'intégrité de la structure à deux tranches qui serait remise en question par un tel changement, de même que la stratégie tarifaire actuelle de fournir un signal de prix incitant à l'efficacité énergétique.

53 - **RECOMMANDATION** : Nous avons également des réserves à l'égard de l'hypothèse d'une facture minimale. Certes, nous comprenons qu'une telle facture minimale pourrait viser l'équivalent de la redevance de base ou d'un certain niveau de facturation de la puissance.

Nous invitons toutefois la Régie, dans sa décision, à exprimer qu'une précaution devrait être prise afin de protéger le marché très jeune des autoproducteurs. À cet égard, il nous semble que la Régie, dans sa décision d'initier d'éventuelles séances de travail sur la facture minimale, devrait également émettre un avis au gouvernement du Québec lui recommandant d'émettre le décret ouvrant la porte à la microproduction jusqu'à 1 MW tel qu'énoncé dans la Stratégie énergétique gouvernementale 2006-2015.

54 - **RECOMMANDATION** : De façon générale, nous favorisons toute mesure qui pourrait permettre de maintenir ou accroître le marché du tarif actuel DT, compte tenu de son impact sur la réduction de la demande en puissance.

6

CONCLUSION

55 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons la Régie à accueillir les recommandations exprimées à la présente argumentation.

56 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 17 décembre 2015



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