



Association des redistributeurs d'électricité du Québec (« AREQ »)

Dossier R-3972-2016

Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de
l'électricité et du gaz naturel

Mémoire de l'AREQ

Présenté à la Régie de l'énergie

18 janvier 2016

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Introduction..... | 1 |
| 1.1 | Mise en contexte | 1 |
| 1.2 | Contexte historique et législatif..... | 3 |
| 1.3 | Contribution des redistributeurs municipaux à l'économie québécoise..... | 7 |
| 2. | ENJEU # 1 : structure et options tarifaires pour les redistributeurs municipaux..... | 8 |
| 2.1 | Introduction du tarif LG dans les <i>Tarifs d'électricité</i> et abolition du tarif L pour les redistributeurs municipaux..... | 8 |
| 2.2 | Brève description du tarif LG et impact tarifaire annoncé | 9 |
| 2.3 | Principes directeurs en matière de tarification de l'électricité | 10 |
| 2.4 | Facteurs de distinction entre les redistributeurs municipaux et la majorité des clients du tarif LG | 12 |
| 2.5 | Autres problématiques ou incohérences liées à la tarification actuelle des redistributeurs municipaux..... | 16 |
| 2.5.1 | Contrôle des pointes énergétiques | 16 |
| 2.5.2 | Conception du tarif LG en fonction du FU | 17 |
| 2.5.3 | Rigidité du tarif LG pour les redistributeurs municipaux..... | 20 |
| 2.5.4 | Augmentation du niveau de risque pour les redistributeurs municipaux..... | 23 |
| 2.5.5 | Autre problématique liée aux options tarifaires offertes aux clients des redistributeurs municipaux | 25 |
| 3. | ENJEU # 2 : problématique de l'effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité..... | 25 |
| 4. | ENJEU # 3 : intégration des nouvelles technologies et leur incidence sur le partage des coûts et sur les tarifs | 27 |
| 4.1 | Électrification des transports et incidence sur le FU des redistributeurs municipaux..... | 28 |
| 4.2 | Autres technologies | 28 |
| 5. | Conclusion et pistes de solution | 29 |
| 5.1 | Conclusion..... | 29 |
| 5.2 | Pistes de solutions | 31 |

1. INTRODUCTION

1.1 Mise en contexte

De manière générale, le mémoire de l'AREQ s'inscrit dans le contexte où le gouvernement québécois souhaite voir une transformation du portrait énergétique québécois, tel qu'annoncé dans sa *Politique énergétique 2030 : L'énergie des Québécois – Sources de croissance*, rendue publique le 7 avril 2016 (la « **Politique énergétique 2030** »)¹. La vision générale de l'AREQ rejoint, à plusieurs égards, les grandes orientations du gouvernement en ce sens, soit de favoriser un modèle qui passe par la mise en valeur du plein potentiel économique de nos régions, de favoriser l'innovation et surtout d'utiliser une approche constructive misant sur la collaboration pour améliorer nos performances tant sur le plan environnemental, dont la réduction des gaz à effet de serre (« **GES** »), que social et économique.

De manière spécifique, le présent mémoire fait suite à l'avis public de la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») publié sur son site Web le 11 juillet 2016² dans le cadre du présent dossier. Cet avis public découle de la demande d'avis à la Régie formulée par le Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles (le « **MÉRN** »), monsieur Pierre Arcand (le « **Ministre** »), sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel³, laquelle demande découle de la Politique énergétique 2030.

Par cette demande, le Ministre requiert de la Régie, en vertu de l'article 42 de sa loi constitutive, la *Loi sur la Régie de l'énergie*, RLRO, c. R-6.01 (la « **LRÉ** »), un avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires actuelles dans les domaines de l'électricité et du gaz naturel. Cet avis devra, entre autres choses, considérer la question de l'effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité, mais également proposer des solutions pour les industries ayant des besoins particuliers. Il importe de souligner qu'aux fins de la réalisation de son mandat, la Régie est invitée à examiner toutes les avenues susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires actuelles dans le domaine de l'électricité⁴.

Le Ministre réfère également à la Politique énergétique 2030 qui propose d'introduire plus de souplesse et de proactivité dans la fixation des tarifs prévue par la LRÉ et ce, afin de mieux répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux des consommateurs, des producteurs et des distributeurs d'énergie. Puisque les membres de l'AREQ (les « **redistributeurs municipaux** »)⁵ sont autant des clients d'Hydro-Québec dans ses activités

¹ <https://politiqueenergetique.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/politique-energetique-2030.pdf> (site Web consulté le 6 janvier 2017).

² Dossier R-3972-2016, pièce A-0002.

³ Dossier R-3972-2016, pièce B-0001.

⁴ Dossier R-3972-2016, pièces A-0002 et B-0001.

⁵ L'AREQ représente neuf (9) réseaux municipaux d'électricité et une coopérative, pour un total de dix (10) membres. La référence à l'appellation « redistributeurs municipaux » est utilisée pour alléger le texte et inclut tous les membres de l'AREQ, à savoir la Ville de Alma, la Ville de Amos, la Ville de Baie-Comeau,

de distribution d'électricité (« **HQD** ») que des distributeurs d'électricité⁶, en ce qu'ils achètent une quantité importante d'électricité d'HQD et qu'ils redistribuent cette même électricité à un grand nombre de consommateurs québécois (environ 156 000 clients, ce qui représente environ 3,6% du nombre de clients desservis au Québec), les redistributeurs municipaux représentent indéniablement une clientèle aux besoins particuliers devant faire face à divers enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Ce faisant, le présent mémoire est la réponse des redistributeurs municipaux à la demande d'avis du Ministre sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité.

Dans ce mémoire, les redistributeurs municipaux entendent démontrer qu'ils représentent une clientèle aux besoins particuliers et proposeront des pistes de solutions qui leur permettront de faire face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels ils, ainsi que les consommateurs qu'ils desservent, sont confrontés. En effet, il apparaît opportun de recadrer la structure tarifaire actuelle applicable aux redistributeurs municipaux, en l'occurrence le tarif LG⁷, dans un contexte où le gouvernement du Québec a récemment précisé ses objectifs sur le secteur énergétique québécois via sa Politique énergétique 2030. Dans les faits, la tarification pour les redistributeurs municipaux, dans sa forme actuelle, ne rejoint pas plusieurs éléments d'orientation souhaitée par le gouvernement, notamment la souplesse et la proactivité dans la fixation des tarifs, le principe de réduction des GES, la valorisation optimale de nos ressources énergétiques et la consommation responsable. Les redistributeurs municipaux sont également d'avis que la tarification actuelle à laquelle ils sont assujettis n'est pas juste, équitable, durable et adaptée au contexte économique et énergétique actuel et qu'elle ne contribue pas à la vitalité économique du Québec, ce qui n'est pas en ligne avec la Politique énergétique 2030.

la Ville de Coaticook, la Ville de Joliette, la Ville de Jonquière, la Ville de Magog, la Ville de Sherbrooke, la Ville de Westmount ainsi que la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville (la « **Coopérative** »).

⁶ La LRÉ, à son article 62, reconnaît en effet qu'HQD et les réseaux municipaux ou privés d'électricité ainsi que la Coopérative sont titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité. La LRÉ mentionne essentiellement que les redistributeurs municipaux sont réputés être des distributeurs pour l'application notamment des articles 36 et 44 de la LRÉ.

⁷ Section 2 des *Tarifs d'électricité* en vigueur le 1^{er} avril 2016 (les « **Tarifs d'électricité** »).

Par conséquent et en réponse à l’avis public de la Régie du 11 juillet 2016, le présent mémoire traite des enjeux suivants en regard des redistributeurs municipaux : (1) **structure et options tarifaires** pour une industrie ayant des besoins particuliers, (2) problématique de **l’effritement de la compétitivité des tarifs d’électricité** et (3) **intégration des nouvelles technologies** et leurs incidences sur le partage des coûts et sur les tarifs. Enfin, les redistributeurs municipaux soumettront des pistes de solutions quant à leur vision d’une tarification juste, équitable, durable et constructive pour l’économie québécoise et qui rejoint, selon eux, les objectifs d’HQD comme ceux du gouvernement.

Toutefois et avant d’aborder les enjeux susmentionnés, il convient dans un premier temps de faire un bref retour sur le contexte historique et législatif applicable aux redistributeurs municipaux ainsi que sur la contribution importante de ces derniers à l’économie québécoise.

1.2 Contexte historique et législatif

Les redistributeurs municipaux, titulaires d’un droit exclusif de distribution sur leurs territoires respectifs⁸, comptent sur une expérience de longue date. Ils constituent la seule expertise publique en production et distribution d’électricité qui soit externe à Hydro-Québec sur le territoire québécois. Le cadre législatif qui autorise les municipalités à être propriétaires d’un réseau de distribution électrique précède la création même d’Hydro-Québec. À cet effet et tel que nous le verrons plus amplement ci-après, les redistributeurs municipaux sont assujettis à des lois spécifiques et se distinguent légalement des autres distributeurs québécois en matière d’énergie ainsi que des autres clients d’HQD.

En effet, le rapport de la Commission Lapointe recommandait, en 1934, la municipalisation de l’électricité. En 1935, le gouvernement du Québec adoptait la *Loi concernant la municipalisation de l’électricité*⁹ (la « **Loi de 1935** »). Ainsi, on permettait à toute corporation municipale d’adopter un règlement pour établir et administrer un système électrique, sous réserve d’obtenir l’opinion de la Régie des services publics de l’époque, laquelle n’était cependant que consultative. Suivant cette même loi, le conseil municipal était revêtu de tous les pouvoirs nécessaires pour établir et administrer le système électrique prévu par un tel règlement et avait aussi le pouvoir de taxer ses citoyens « [...] dans le but de rencontrer les intérêts des sommes dépensées et de créer un fonds d’amortissement [...] »¹⁰.

⁸ LRÉ, art. 62.

⁹ *Loi concernant la municipalisation de l’électricité*, S.Q. 1935, c. 49.

¹⁰ *Loi concernant la municipalisation de l’électricité*, S.Q. 1935, c. 49, art. 6.

Puis, le 20 mai 1937, le gouvernement du Québec adoptait la *Loi autorisant toutes les corporations municipales à municipaliser l'électricité*¹¹ (la « **Loi de 1937** »), qui abrogeait la Loi de 1935, tout en sauvegardant les droits acquis des redistributeurs municipaux. On introduisait aussi le principe des tarifs facturés. L'article 27 de cette loi mentionnait ce qui suit :

« **27.** *Les taux fixés par une corporation municipale pour l'électricité qu'elle vend doivent être suffisants pour couvrir les intérêts et l'amortissement de la dette contractée pour l'établissement du service, les frais d'exploitation et d'entretien de celui-ci, la détérioration de l'installation et les pertes de recouvrement.* »

Il s'est donc établi, dès cette époque, un cadre législatif permettant aux municipalités de financer adéquatement leurs services, ledit financement devant alors s'effectuer par la tarification aux usagers.

La *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*¹², faisant d'Hydro-Québec le distributeur d'électricité le plus important de la province, n'a toutefois jamais abrogé la Loi de 1937, refondue dans les statuts révisés de 1941, pour la simple raison que les redistributeurs municipaux poursuivaient les mêmes objectifs et les mêmes buts qu'Hydro-Québec. Incidemment, et lors de sa création, Hydro-Québec était pratiquement un distributeur municipal pour l'Île de Montréal, ayant acquis en 1944 les actifs de la Montreal Light, Heat and Power Company.

En 1963, le gouvernement québécois a décidé de nationaliser la majorité des réseaux privés au profit d'Hydro-Québec. Les réseaux municipaux et coopératifs qui étaient par définition publics et qui appartenaient déjà à la collectivité ont été exclus de cette nationalisation¹³. Les réseaux municipaux connectés à des fournisseurs privés nationalisés tel que Shawinigan Water and Power Company devenaient du même coup des clients d'Hydro-Québec.

En permettant ainsi aux municipalités et coopératives de continuer à exploiter leurs réseaux privés d'électricité, le gouvernement du Québec a, en toute logique, permis que ces mêmes municipalités et coopératives continuent de profiter de cette exploitation, au bénéfice de leurs citoyens.

Dans les faits, les municipalités et coopératives qui avaient des réseaux en moins bon état ou qui, pour toutes sortes de raisons, n'étaient plus en mesure de continuer cette exploitation, ont vendu leurs réseaux à Hydro-Québec. Par contre, les municipalités et coopératives qui ont conservé leurs réseaux étaient celles dont les réseaux étaient en meilleur état et qui étaient en

¹¹ *Loi autorisant toutes les corporations municipales à municipaliser l'électricité*, S.Q. I Geo VI 1937, c. 26.

¹² *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*, S.Q. 8 Geo VI 1944, c. 22.

¹³ *Loi modifiant la charte d'Hydro-Québec*, S.R.Q. 1963, c. 29, adoptée le 11 juillet 1963.

mesure de les maintenir et d'y investir les sommes nécessaires pour poursuivre cette exploitation au bénéfice de leurs citoyens.

Il faut ainsi constater que la notion de rentabilité est au cœur même de la législation qui a donné lieu à la mise sur place de ces réseaux municipaux et coopératifs et qui résulte d'une volonté ferme du gouvernement du Québec qu'il en soit ainsi.

Il ressort de ce continuum législatif que le gouvernement du Québec considérerait, avec raison, que ces réseaux municipaux et coopératifs rencontraient très bien l'objectif de l'État qui est de faire profiter aux contribuables québécois, au meilleur tarif possible, de la disponibilité de cette ressource.

Concernant le cadre législatif actuel, l'article 3 de la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*¹⁴, anciennement la Loi de 1935¹⁵, mentionne ce qui suit :

« 3. Toute municipalité locale peut établir un système d'électricité pour les besoins publics et privés.

Elle peut adopter tout règlement relatif à l'administration de ce système. »

Le décret 618-97¹⁶ mentionne, à son deuxième « attendu », que la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité* permet l'exploitation d'un système municipal d'électricité.

L'article 5 de cette même loi mentionne quant à lui ce qui suit :

« 5. Le conseil municipal est revêtu de tous les pouvoirs nécessaires pour établir et administrer le système d'électricité.

Il peut, dans le but de rencontrer les intérêts des sommes dépensées pour son établissement et de créer un fonds d'amortissement, imposer, par règlement, sur tous les propriétaires ou occupants de maisons, magasins ou autres bâtiments, une taxe spéciale annuelle sur la valeur cotisée de ces maisons, bâtiments et établissements, y compris le terrain. [...] »

¹⁴ *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, RLRQ, c. S-41, art. 3.

¹⁵ En effet, le titre de la Loi de 1935 a été remplacé par la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité* par l'article 93 du chapitre 23 des lois de 1988.

¹⁶ *Décret 618-97 concernant l'autorisation d'acheter de l'électricité d'autres services publics qu'Hydro-Québec*, (1997) 21 G.O. II, 2987.

Par contre, le coût du service à l'utilisateur ne peut pas être supérieur à celui qui résulte du tarif fixé par la Régie pour l'électricité fournie par HQD pour une catégorie équivalente d'utilisateurs¹⁷ :

« 8. La taxe spéciale imposée en vertu de l'article 5 et les prix fixés en vertu de la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) sont perçus d'après les règles et de la manière prescrites pour les taxes générales.

Ils ne doivent en aucun cas entraîner, pour chaque catégorie d'utilisateurs du système d'électricité d'une municipalité, un coût supérieur à celui qui résulte du tarif fixé par la Régie pour l'électricité fournie par Hydro-Québec pour une catégorie équivalente de ses usagers d'électricité. »

Cette disposition, apparue en 1980¹⁸, réduit en quelque sorte la faculté historique du financement par la tarification aux usagers et oblige les redistributeurs municipaux à dégager des marges bénéficiaires par leur performance¹⁹. Ce changement a ajouté une pression supplémentaire sur plusieurs redistributeurs municipaux et certains ont dû par la suite être vendus à Hydro-Québec²⁰. C'est à cette époque, en 1990, que l'AREQ a été formée. En fait, la création de l'AREQ fait suite à la décision d'Hydro-Québec, au début des années 1990, de lancer des programmes de subventions pour l'efficacité énergétique, sans en avoir discuté préalablement avec les redistributeurs municipaux. Les redistributeurs s'étaient alors regroupés pour mieux défendre leur existence et survie notamment par la présentation d'un mémoire en commission parlementaire et avaient alors reçu l'appui du gouvernement. Cet appui permit un changement de cap de la part d'Hydro-Québec qui mena à la signature d'une entente historique pour les programmes d'efficacité énergétique²¹.

¹⁷ *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, RLRQ, c. S-41, art. 8.

¹⁸ L.Q., 1980, c. 9, art. 1.

¹⁹ La Coopérative a elle aussi les pouvoirs de fournir de l'électricité à ses membres et d'adopter des règlements de tarification, mais à un coût qui ne peut être supérieur à celui du tarif établi par Hydro-Québec (art. 6 et 9 de la *Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité*, L.Q., 1986, c. 20).

²⁰ Il est à noter que la tarification actuelle fournit encore des bénéfices, mais que ces derniers tendent à diminuer avec les dernières orientations de tarification.

²¹ En 2004, d'autres ententes sur le Plan Global en efficacité énergétique (PGEÉ) d'Hydro-Québec ont été signées avec les redistributeurs municipaux. En fait, jusqu'en 2010, date coïncidant avec l'apparition du tarif LG, les redistributeurs municipaux et les représentants d'HQD ont fait preuve de collaboration. Entre autres, le 1^{er} mai 1993, un remboursement de 15 % est octroyé à certains redistributeurs municipaux sur les factures d'électricité des clients pour compenser l'élimination de la dégressivité des prix de l'énergie du tarif L.

La LRÉ adoptée en 1996, reconnaît tel que précédemment mentionné le droit exclusif de distribution d'électricité des redistributeurs municipaux. La LRÉ prévoit que certaines dispositions s'appliquent aux redistributeurs municipaux²².

N'eût été du mécanisme d'intégration faisant en sorte que les tarifs décidés par la Régie s'appliquent tant à HQD qu'aux redistributeurs municipaux (limite maximum), ces derniers devraient, tout comme le fait HQD, s'adresser eux-mêmes à la Régie en vertu des lois spécifiques applicables notamment l'article 16 de la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité* et de la LRÉ, pour proposer une grille tarifaire et faire valoir leurs besoins. Dans le contexte actuel, les présentes représentations de l'AREQ visent donc à sensibiliser la Régie sur les besoins de ses membres, en intervenant non pas sur les tarifs de vente aux clients des redistributeurs municipaux, mais sur le tarif d'approvisionnement de ces derniers (en l'occurrence le tarif LG) et la façon qu'a HQD de le facturer.

1.3 Contribution des redistributeurs municipaux à l'économie québécoise

Depuis sa création en 1990, l'AREQ, par l'entremise des redistributeurs municipaux, multiplie ses efforts pour contribuer activement au développement économique du Québec. En effet, le meilleur intérêt de la collectivité québécoise guide les opérations quotidiennes des redistributeurs municipaux. À ce sujet, les redistributeurs municipaux contribuent au maintien de plus de 330 emplois, pour un montant annuel d'environ 28 M\$ en rémunération. À titre d'exemple, en 2015, la contribution des redistributeurs municipaux en achat d'énergie auprès d'HQD représente un montant de près de 260 M\$²³. Cette contribution est appelée à augmenter au cours des prochaines années.

Au-delà de ces contributions monétaires importantes, les redistributeurs municipaux s'impliquent activement avec plusieurs partenaires dans divers projets innovants, notamment pour la gestion de pointe incluant une gestion intelligente de réseau via le contrôle de la tension en période de pointe, le contrôle de charges à distance comme les chauffe-eau, le chauffage résidentiel et les génératrices chez les clients. Les redistributeurs municipaux sont également proactifs dans le développement d'algorithmes de prévision de la demande et dans la modernisation dynamique de la gestion de réseau et du délestage.

²² LRÉ, notamment l'article 2.1 et l'alinéa 2 de l'article 31 qui mentionne ce qui suit : « 31. *La Régie a compétence exclusive pour: [...] Elle a la même compétence pour décider d'une demande soumise en vertu de l'article 30 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5), du paragraphe 3° de l'article 12 et des articles 13 et 16 de la Loi sur les systèmes municipaux et privés d'électricité (chapitre S-41), et des articles 2 et 10 de la Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité (Lois du Québec, 1986, chapitre 21).* »

²³ Dossier R-3980-2016, pièce B-0052, HQD-14, document 2, p. 65. Le tableau y indique que cela représente environ 4,5 TWh au tarif LG. À noter que les dossiers tarifaires précédents d'HQD des cinq (5) dernières années donnent une contribution moyenne d'environ 250 M\$; Il est également à noter que la pointe d'appel de puissance combinée maximale des redistributeurs municipaux, en hiver, est supérieure à 1000 MW depuis quelques années.

Certains redistributeurs municipaux s'impliquent socialement et contribuent au maintien du patrimoine québécois en investissant des sommes d'argent importantes pour la réparation et la modernisation des barrages hydroélectriques qui sont sur leurs territoires respectifs. Il s'agit, pour la plupart, d'actifs vieillissants requérant d'importantes mises aux normes. Cette gestion des barrages hydroélectriques faite par certains redistributeurs municipaux décharge ainsi l'État quant au maintien de ces installations.

Enfin, par l'entremise de leurs activités régulières, les redistributeurs municipaux participent grandement à l'économie locale, notamment par l'attribution de contrats pour divers biens ou services nécessaires à l'entretien, le développement et l'exploitation des infrastructures des réseaux municipaux d'électricité.

2. ENJEU #1 : STRUCTURE ET OPTIONS TARIFAIRES POUR LES REDISTRIBUTEURS MUNICIPAUX

Pour les motifs exposés plus amplement ci-après, les redistributeurs municipaux considèrent que le tarif LG ne conduit pas à une offre tarifaire juste, équitable, durable et adaptée au contexte économique et énergétique dans lequel ils exploitent leurs réseaux municipaux de distribution d'électricité. Toutefois, avant d'aborder cet enjeu, il convient de revenir sur l'introduction du tarif LG dans les *Tarifs d'électricité* d'HQD.

2.1 Introduction du tarif LG dans les *Tarifs d'électricité* et abolition du tarif L pour les redistributeurs municipaux

En mars 2010, de par l'article 80, la *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*²⁴ (la « **Loi 20-2010** ») a modifié la LRÉ afin de réserver le tarif L aux clients industriels de grande puissance et a introduit le tarif LG pour les autres clients de grande puissance, notamment les clients commerciaux, institutionnels et les réseaux municipaux. La Loi 20-2010 prévoyait également une augmentation significative du tarif de l'électricité patrimoniale, sauf pour les clients du tarif L, dont les redistributeurs municipaux faisaient alors partie²⁵.

Contrairement au tarif L, le tarif LG n'est réservé à aucun usage spécifique. Tel que mentionné par HQD dans sa stratégie tarifaire pour l'année tarifaire 2014-2015, il a été proposé par HQD, suite à l'entrée en vigueur de la Loi 20-2010, d'appliquer au tarif LG le mécanisme automatique

²⁴ *Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette*, L.Q., 2010, c. 20. Maintenant le tarif L est prévu à l'article 52.1.1 de la LRÉ.

²⁵ En effet, l'article 64 de la Loi 20-2010 a modifié l'article 52.2 de la LRÉ pour soustraire le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale alloué au tarif L à l'indexation prévue aux paragraphes 1 et 2 de l'alinéa 3 de l'article 52.2 de la LRÉ. L'indexation prévue aux paragraphes 1 et 2 de l'alinéa 3 de l'article 52.2 de la LRÉ a par la suite été modifiée par l'article 3 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, L.Q., 2013, c. 16.

de fixation de la puissance à facturer minimale (la « **PFM** ») qui est utilisé pour tous les tarifs généraux d'HQD, à l'exception du tarif L qui fait appel au mécanisme de la puissance souscrite. En appui à sa proposition, HQD soutenait que ce mécanisme permettait d'assurer que chaque client paie sa juste part des coûts de puissance engagés pour répondre à sa demande durant l'hiver et que ces coûts soient récupérés sur une base annuelle en fixant une puissance à facturer minimale de 75% tout au long de l'année, notamment lors des mois d'été. Ainsi, la PFM est fonction de l'appel de puissance maximale de l'hiver précédent, ce qui n'implique aucune intervention de la part du client. Selon HQD, il s'agissait d'un mécanisme adapté à une clientèle dont la consommation est stable d'une année à l'autre et dont le profil de consommation est prévisible, à l'image de la clientèle du tarif LG. Enfin, cette mesure maintiendrait le traitement uniforme de la facturation de la puissance aux tarifs généraux. Toujours selon HQD, le mécanisme de la PFM serait simple d'application et traduirait plus fidèlement le profil de consommation des clients²⁶.

Dans sa décision D-2014-037, la Régie a accepté la proposition d'HQD d'appliquer le mécanisme automatique de fixation de la PFM au tarif LG à compter du 1^{er} décembre 2014, en lieu et place de la puissance souscrite²⁷. Toutefois, elle proposait la tenue d'une séance de travail pour permettre notamment à l'AREQ de lui faire part de ses points de vue et pistes de solutions en ce qui a trait à la stratégie tarifaire d'HQD et à la création d'un tarif propre aux redistributeurs municipaux²⁸. Selon les termes énoncés dans la décision, l'application de la PFM s'établissait essentiellement à 40% à partir de 2015, à 55% à partir de 2016 et à 75% à partir de 2017. Dans le cadre de la demande d'HQD pour l'année tarifaire 2015-2016, la Régie a accepté d'étaler les mesures transitoires liées à l'introduction du tarif LG sur cinq (5) ans plutôt que sur trois (3) ans considérant l'impact de ce nouveau tarif sur les redistributeurs municipaux²⁹.

2.2 Brève description du tarif LG et impact tarifaire annoncé

Le tarif LG s'applique à l'abonnement annuel dont la puissance à facturer minimale est de 5 000 kW ou plus, à l'exclusion de tout abonnement lié principalement à une activité industrielle³⁰. En plus des redistributeurs municipaux, ce tarif s'applique aux commerces et institutions.

En 2016, le prix de l'énergie au tarif LG s'établit à 3,39¢/kWh, tandis que le prix de la puissance est de 13,05 \$/kW³¹. Ce dernier prix est appliqué à la puissance à facturer qui correspond à la puissance maximale appelée au cours de la période de consommation visée mais, sans être

²⁶ Dossier R-3854-2013 Phase 1, pièce B-0049, p. 19.

²⁷ Dossier R-3854-2013 Phase 1, décision D-2014-037, par. 712.

²⁸ Dossier R-3854-2013 Phase 1, décision D-2014-037, par. 835.

²⁹ Dossier R-3905-2014, décision D-2015-018, par. 929 à 940.

³⁰ Article 5.13 des *Tarifs d'électricité*.

³¹ Article 5.14 des *Tarifs d'électricité*.

inférieur à la puissance à facturer minimale³².

La puissance à facturer minimale d'une période de consommation visée correspond à 75 % de la puissance maximale appelée au cours de la période de consommation qui se situe en totalité dans la période d'hiver comprise dans les 12 périodes mensuelles consécutives prenant fin au terme de la période de consommation visée, sans toutefois être inférieure à 5 000 kilowatts³³.

En d'autres termes, au tarif LG, un appel de puissance de 15 minutes suffit à déterminer le montant mensuel minimal de puissance à facturer pour une année complète.

Dans le cadre du dossier tarifaire R-3854-2013 Phase I, la question de l'impact tarifaire (en termes monétaires) a été soulevée. HQD a soumis, qu'à terme, l'impact tarifaire du remplacement du mécanisme de la puissance souscrite par celui de la PFM représentait près de 13 M\$ par année en moyenne pour l'ensemble des redistributeurs municipaux³⁴.

2.3 Principes directeurs en matière de tarification de l'électricité

La Régie a compétence exclusive en matière de fixation des *Tarifs d'électricité*³⁵.

L'alinéa 1 de l'article 52.1 de la LRÉ prévoit les éléments dont la Régie tient compte lors de la fixation des *Tarifs d'électricité*, dont le fait de s'assurer qu'ils soient justes et raisonnables³⁶.

L'article 52.2 de la LRÉ prévoit notamment que le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale est fonction des catégories de consommateurs, de leurs caractéristiques de consommation et de leurs facteurs d'utilisation, ce qui se répercute sur la tarification.

En tout état de cause, la Régie dans l'exercice de ses fonctions « [...] 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. »³⁷.

³² Article 5.15 des *Tarifs d'électricité*.

³³ Article 5.17 des *Tarifs d'électricité*.

³⁴ Dossier R-3854-2013, pièce B-0091, HQD-15, document 4, p. 12.

³⁵ En effet, en vertu du paragraphe 1 de l'article 31 de la LRÉ, la Régie a compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée par le distributeur d'électricité. En vertu de l'article 48 de la LRÉ, la Régie peut fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est distribuée sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative.

³⁶ Alinéa 7 de l'article 49 de la LRÉ; l'article 52.1 de la LRÉ mentionne que les paragraphes 6 à 10 de l'article 49 de la LRÉ s'appliquent au distributeur d'électricité avec les adaptations nécessaires.

³⁷ Article 5 de la LRÉ.

Dans sa décision du 8 mars 2012, en suivi de l'adoption de la Loi 20-2010, la Régie confirmait le principe d'équité en matière de tarification :

« [677] La Régie juge que le contexte justifie qu'une réflexion soit amorcée de manière à ce que la stratégie tarifaire du Distributeur et les moyens qu'il retiendra à partir du 1^{er} avril 2014 soient les mieux adaptés pour satisfaire les différents objectifs, notamment en matière d'équité et d'efficacité énergétique. »³⁸

Au-delà du cadre réglementaire applicable, HQD a proposé au fil des ans certains principes qui le guide dans le cadre de la conception des tarifs et options tarifaires. Un de ces principes est celui de l'équité dont il est fait mention dans le cadre du rapport produit par HQD au présent dossier³⁹.

D'ailleurs, à la page 21 de ce rapport, l'on retrouve aussi le critère de « l'équité », qui se traduit notamment par un « *juste partage des coûts (causalité)* »⁴⁰.

Il est également intéressant de noter que la stratégie tarifaire d'HQD dans sa demande pour l'année tarifaire 2014-2015 reposait sur la prémisse suivante :

« Le défi en matière de stratégie tarifaire est de s'assurer que l'offre tarifaire est équilibrée, équitable, durable et adaptée au contexte économique et énergétique changeant et incertain. Il s'agit de favoriser une stratégie qui contribue davantage au soutien de l'économie québécoise. »⁴¹

Les redistributeurs municipaux considèrent que le tarif LG ne conduit pas à une offre tarifaire juste, équitable, durable et adaptée au contexte économique et énergétique dans lequel ils exploitent leurs réseaux municipaux de distribution d'électricité. En effet, les redistributeurs municipaux considèrent que l'impact de la tarification actuelle ne contribue pas au soutien de l'économie québécoise municipale alors que les redistributeurs municipaux sont des acteurs majeurs et essentiels de cette économie.

Les sections qui suivent illustrent, de l'avis des redistributeurs municipaux, un phénomène d'iniquité bien présent à l'intérieur du tarif LG, mais également plusieurs points de discordances qui conduisent à une surestimation des coûts pour certains clients dans le tarif LG et qui justifient, de l'avis des redistributeurs municipaux, la nécessité d'un réajustement tarifaire. En effet, plusieurs facteurs importants contribuent à distinguer les redistributeurs municipaux de la majorité des clients du tarif LG ainsi que plusieurs autres problématiques ou incohérences liées à la tarification actuelle des réseaux municipaux.

³⁸ Dossier R-3776-2011, décision D-2012-024, par. 677.

³⁹ Dossier R-3972-2016, pièce C-0004, HQD-1, document 1, p. 9.

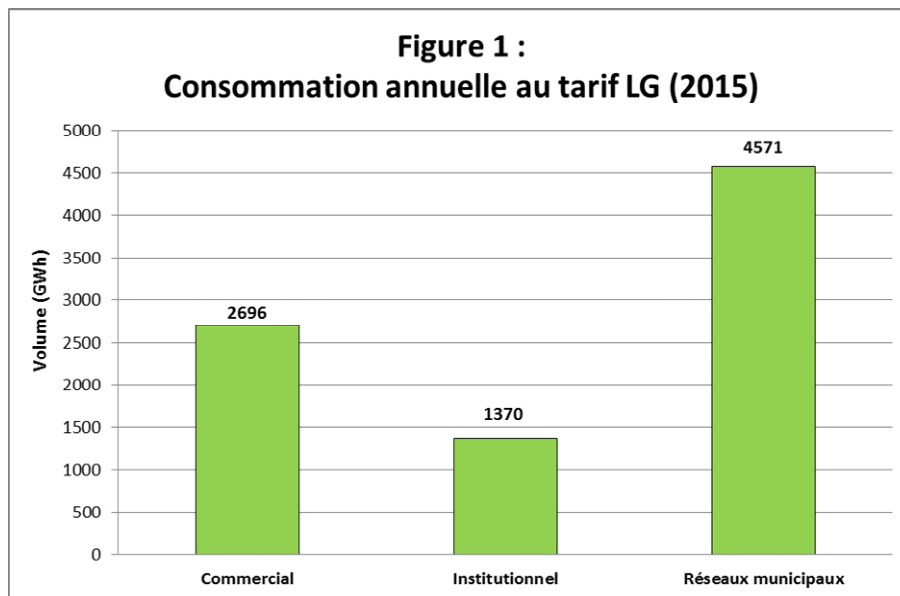
⁴⁰ Dossier R-3972-2016, pièce C-0004, HQD-1, document 1, p. 21.

⁴¹ Dossier R-3854-2013 Phase I, pièce B-0049, HQD-13, document 2, p. 11.

2.4 Facteurs de distinction entre les redistributeurs municipaux et la majorité des clients du tarif LG

Tel que mentionné précédemment, les redistributeurs municipaux représentent une clientèle aux besoins particuliers. Aux fins de la tarification, HQD réunit les redistributeurs municipaux avec la clientèle commerciale et institutionnelle de 5 MW et plus (tarif LG)⁴². Or, bien que certains clients commerciaux et institutionnels aient des caractéristiques similaires, il n'en demeure pas moins que les redistributeurs municipaux ont des profils de consommation bien différents de la majorité des autres clients de cette catégorie tarifaire. À l'inverse, les redistributeurs municipaux, entre eux, représentent une clientèle bien plus homogène.

Parmi les distinctions importantes, soulignons-le fait que les redistributeurs municipaux ne consomment pas d'électricité, mais la redistribuent aux consommateurs. Par ailleurs, les redistributeurs municipaux ne présentent pratiquement aucun risque de crédit, et ce même s'ils représentent plus de la moitié de la consommation annuelle d'électricité au tarif LG⁴³ :

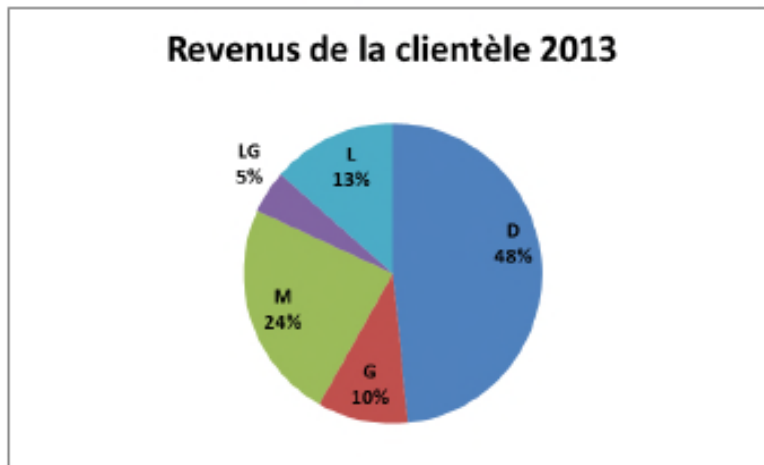


Les redistributeurs municipaux se distinguent par ailleurs de la majorité des autres clients soumis au tarif LG par des facteurs d'utilisation (« **FU** ») annuels moyens plus faibles qui varient entre 40 % à 55 % (la question des FU est traitée plus amplement ci-après à la section 2.5.2). Soulignons également la très forte sensibilité des redistributeurs municipaux aux aléas climatiques comparativement à la clientèle commerciale et institutionnelle soumise au tarif LG.

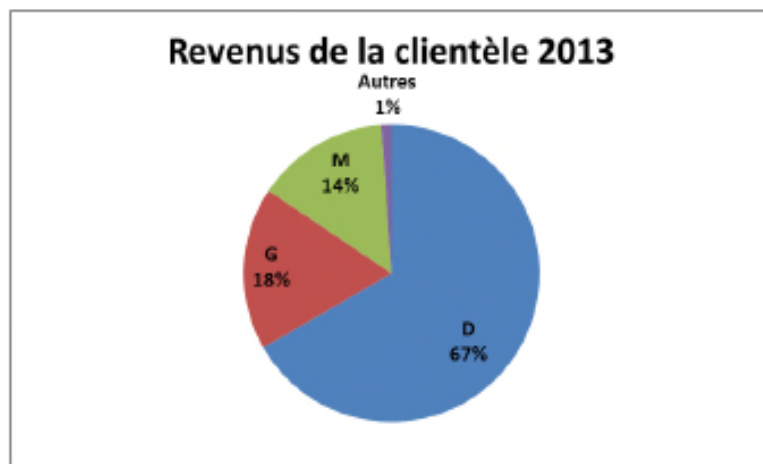
⁴² Article 5.13 des *Tarifs d'électricité*.

⁴³ Figure 1 : Consommation annuelle au tarif LG (2015). Source : Dossier R-3980-2016, pièce B-0052, HQD-14, document 2, page 65, Tableau A-10 : Description de la clientèle aux tarifs généraux et industriel.

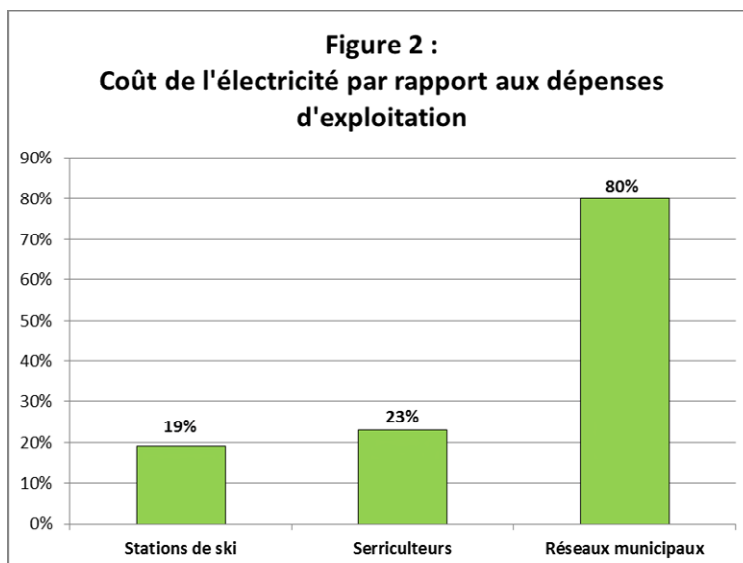
Au surplus, contrairement à un campus universitaire, à un hôpital ou à un commerce, les redistributeurs municipaux ont peu de contrôle sur le niveau de consommation d'énergie électrique qu'ils achètent. Quant à la puissance maximale appelée d'un redistributeur municipal, fortement tributaire des conditions météorologiques, elle correspond à la somme des puissances appelées de ses clients au moment de la pointe. Les redistributeurs municipaux ne sont pas, à proprement parler, des utilisateurs de la ressource. Ils ne contrôlent pas la demande ni ne peuvent pratiquement pas la moduler. En fait, ils ont la même clientèle qu'HQD, à une nuance près que la très vaste majorité de leurs clients sont des consommateurs à qui s'appliquent les tarifs domestiques⁴⁴ :



⁴⁴ Exemple des revenus provenant de la clientèle d'Hydro-Saguenay pour l'année 2013.



Une autre particularité propre aux redistributeurs municipaux est le fait que la proportion qu'occupe la facture d'électricité sur les charges d'exploitation totales varie entre 75 % et 85 % pour un réseau municipal. Or, à titre comparatif, pour une station de ski, cette proportion varie entre 17 % et 21 %, et de 15 % à 30 % pour les serriculteurs⁴⁵ :



⁴⁵ Figure 2 : Coût de l'électricité par rapport aux dépenses d'exploitation. Source : Dossier R-3972-2016, Rapport d'Hydro-Québec Distribution, pièce C-HQD-0004, HQD-1, document 1, p. 40 à 42.

Dans le contexte où ces deux derniers secteurs sont ciblés par la demande du Ministre, l'AREQ soumet respectueusement à la Régie que les redistributeurs municipaux doivent également être considérés comme une clientèle aux besoins particuliers.

Ces distinctions expliquent à elles seules la grande préoccupation des redistributeurs municipaux à toute modification tarifaire et particulièrement celles des dernières années visant le changement du mécanisme de facturation de la puissance (l'application du tarif LG à des groupes de clients non homogènes) ainsi que les mesures de rééquilibrage des tarifs généraux qui ont été entreprises.

Bien que l'idée d'améliorer la compétitivité du tarif M soit une volonté louable⁴⁶, il est très inquiétant de voir que cet exercice se déroule au détriment d'autres consommateurs, dont les réseaux municipaux.

HQD reconnaît depuis longtemps que les comportements de consommation des redistributeurs municipaux se distinguent des autres clients. En effet, lors de sa demande pour l'année tarifaire 2008-2009, HQD faisait une distinction entre les redistributeurs municipaux et d'autres types de clients⁴⁷ :

« Exception faite des réseaux municipaux qui se comportent comme l'ensemble du réseau, la clientèle de grande puissance utilise l'électricité de façon relativement stable pendant l'année. Dans le cadre de leurs opérations, les entreprises maximisent leur capacité de production et atteignent ainsi des facteurs d'utilisation élevés. Leurs activités ne leur offrent que peu de potentiel pour un déplacement de charges de l'hiver à l'été. » (Nos soulignés)

Un réseau municipal ne peut décider d'alléger sa facture d'électricité en modifiant, par exemple, son système de chauffage pour une alternative plus économique. À l'inverse, ce choix est tout à fait possible pour un centre commercial ou un hôpital. Par ailleurs, les alternatives de gestion des approvisionnements pour les redistributeurs municipaux sont limitées et plus complexes.

Finalement, soulignons également le fait que certains réseaux municipaux sont identifiés au registre des entités visées par les normes de fiabilité au Québec et doivent donc se conformer aux exigences attribuables à leurs fonctions de distributeurs d'électricité.

Tel que démontré, il existe des distinctions fondamentales entre les redistributeurs municipaux et les différentes catégories de consommateurs qui se retrouvent au tarif LG, distinctions qui devraient être prises en considération dans l'établissement d'une tarification qui se veut juste et équitable.

⁴⁶ Décision, D-2016-33, par. 861 à 863.

⁴⁷ Dossier R-3644-2007, pièce B-001, HQD-12, document 4, p. 49 et 50.

2.5 Autres problématiques ou incohérences liées à la tarification actuelle des redistributeurs municipaux

2.5.1 Contrôle des pointes énergétiques

Selon Hydro-Québec, une pointe énergétique se définit comme suit :

« Il s'agit du moment précis (dans une journée ou un mois, etc.) où le réseau d'Hydro-Québec est fortement sollicité. Au Québec, une forte demande d'électricité se produit en hiver au moment où les besoins de chauffage sont plus importants : le chauffage à lui seul représente plus de 50 % de la consommation électrique d'un ménage ; par contre, chez nos voisins du Sud, la pointe de demande se manifeste habituellement l'été en raison des besoins de climatisation. »⁴⁸

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec et Hydro-Québec ont mis en place des politiques et des programmes visant à augmenter la consommation d'énergie renouvelable et ainsi diminuer la dépendance aux énergies non renouvelables des citoyens du Québec. Plusieurs programmes ont été mis de l'avant dont, entre autres, l'utilisation de thermostats électroniques programmables dans les résidences, l'électrification des transports, l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques et des programmes comme « Chauffez vert » visant à favoriser le remplacement de systèmes de chauffage résidentiel au mazout par des systèmes alimentés à l'électricité. Associées aux habitudes de consommation des citoyens et aux conditions climatiques du Québec, la mise en place de tels systèmes électriques a eu comme impact, non seulement d'augmenter ou, dans certains cas, de réduire la consommation d'électricité, mais a surtout eu l'effet de déplacer et de concentrer cette consommation à certains moments de la journée, provoquant, par la même occasion, une augmentation de la demande d'électricité lors des périodes de pointe (matin et soir).

Les redistributeurs municipaux ont généralement adhéré à ces politiques et programmes afin d'être cohérents avec la vision de l'État. Toutefois, cette conversion progressive des systèmes de chauffage vers l'électricité jumelée aux autres mesures décrites a eu un effet pervers sur les factures d'achat d'énergie des redistributeurs municipaux en diminuant davantage leur FU et en favorisant une demande peu élastique dont la variation dans le temps est difficilement déplaçable. Ainsi, puisqu'ils sont tributaires de ce phénomène et sachant que la composante puissance du tarif représente entre 40 % et 50 % de leurs coûts d'approvisionnement, les redistributeurs municipaux sont très préoccupés par la structure tarifaire et le contrôle des pointes énergétiques.

⁴⁸ <http://nouvelles.hydroquebec.com/fr/nouvelles/119/demystifier-la-pointe-de-demande-deelectricite/> (site Web consulté le 12 janvier 2017).

Enfin, principalement en raison du climat québécois et des politiques mises en place, le ratio de charge en puissance d'un réseau municipal est environ deux (2) fois plus important en hiver qu'en été. Pour les réseaux situés plus au nord, ce ratio peut augmenter jusqu'à trois (3) fois. Cet indicateur est très révélateur quant à la corrélation entre la consommation et la température pour un redistributeur municipal comparativement aux autres clients soumis au tarif LG. Les redistributeurs municipaux se situent même à un niveau supérieur à la clientèle résidentielle moyenne d'HQD qui présente un ratio hiver/été entre 1,6 et 2,3⁴⁹.

Le tarif applicable aux redistributeurs municipaux et plus particulièrement la composante puissance devrait être ajustée pour tenir compte de cette problématique.

2.5.2 Conception du tarif LG en fonction du FU

La tarification d'HQD en fonction du FU (aussi appelé durée d'utilisation de la puissance) cherche à refléter le mieux possible les situations de coûts de fourniture d'électricité propres à chaque catégorie de clients :

« La tarification d'Hydro-Québec en fonction du facteur d'utilisation cherche donc à refléter le mieux possible les situations de coûts de chaque catégorie de clients. S'il n'existait que les tarifs de base (tarifs G et M), qui sont conçus pour une longue durée d'utilisation, les clients avec un faible facteur d'utilisation seraient pénalisés (en l'absence du tarif G-9). »⁵⁰

Les redistributeurs municipaux représentent une clientèle dont les habitudes de consommation sont uniques. Plusieurs fois, par le passé, HQD et la Régie ont réagi face aux problématiques d'hétérogénéité dans les catégories de consommateurs. Pensons, par exemple, à la conception du tarif G-9. À cet égard, il est intéressant de noter qu'HQD justifiait dans le cadre de sa demande tarifaire 2014-2015 ce qui suit :

« [...] d'ouvrir le tarif G-9 aux clients de grande puissance, car il n'y a pas de tarif pour faible facteur d'utilisation pour cette catégorie de clients. Bien qu'il n'anticipe pas d'autre client pour l'instant, le fait d'élargir l'admissibilité au tarif G-9 permettra de répondre à toute demande éventuelle en ce sens, ce qui ne peut être fait pour l'instant. De plus, le Distributeur trouve plus judicieux d'élargir un tarif existant plutôt que d'introduire un autre tarif pour un si faible potentiel [...] »⁵¹

⁴⁹ Dossier R-3933-2015, pièce A-0064, décision D-2016-033, p. 261.

⁵⁰ Questions et réponses sur la tarification, Hydro-Québec, Groupe commercialisation, 1995, p. 26.

⁵¹ Dossier R-3854-2013 Phase I, décision D-2014-037, par. 803.

Selon nous, cette proposition est en ligne avec l'alinéa 3 de l'article 52.2 de la LRÉ qui mentionne que le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale se base notamment sur les caractéristiques de consommation des catégories de consommateurs, à savoir entre autres choses leurs FU, lequel coût est une composante servant à l'établissement du tarif d'électricité tel qu'énoncé à l'article 52.1 de la LRÉ.

Cette approche, en référence à la tarification pour un client de petite ou de moyenne puissance à faible FU, illustre parfaitement la situation pénalisante que subissent certains clients soumis au tarif LG, dont les redistributeurs municipaux font partie. En effet, la segmentation de la clientèle à l'intérieur du tarif LG provoque une iniquité bien présente quant à la relation entre l'attribution des coûts et la calibration du tarif LG puisque, selon l'expérience des redistributeurs municipaux en tant que distributeurs, la population actuelle au tarif LG regroupe des clients qui ont des caractéristiques de consommation différentes, certains à très fort FU (80 % et plus) ou à fort FU (entre 65 % et 80 %) ainsi que d'autres, comme les redistributeurs municipaux, à moyen FU (variant entre 40% et 55 %). Ces écarts importants à l'intérieur du tarif LG font en sorte que les coûts de certains clients de cette population sont surévalués.

Ainsi, une tarification qui serait fonction d'un même FU ou de FU similaires serait plus juste et équitable et permettrait d'éviter toute situation pénalisante, tel qu'il appert de l'extrait suivant :

« Pour satisfaire la demande d'un client à faible facteur d'utilisation, il est plus économique de construire et de faire fonctionner un équipement de pointe ou intermédiaire, dont les frais fixes (c'est-à-dire le coût de puissance) sont faibles, mais dont le coût de fonctionnement est plus élevé. Par conséquent, il est approprié d'appliquer à ce client un prix plus faible pour la puissance et un prix plus élevé pour l'énergie, comme c'est le cas dans la structure du tarif G-9.

Pour répondre à la demande d'un client ayant un facteur d'utilisation élevé, il est préférable, au contraire, de construire un équipement de base qui sera utilisé durant toutes les heures, plutôt que d'avoir recours à un équipement intermédiaire. Par conséquent, un client avec un fort facteur d'utilisation entraîne des frais de puissance élevés, mais des coûts de fonctionnement faibles. Il faut donc lui facturer un prix élevé pour la puissance et un prix faible pour l'énergie, comme le prévoit les tarifs de base G et M destinés aux clients dont le facteur d'utilisation est supérieur à 30%.

Cela illustre la raison pour laquelle différents poids ont été donnés à la puissance et à l'énergie selon la durée d'utilisation. »⁵²

⁵² Questions et réponses sur la tarification, Hydro-Québec, Groupe commercialisation, 1995, p. 25.

Une tarification qui serait fonction d'un même FU ou de FU similaires (entre 40% et 55%) serait également en ligne avec la décision D-2012-024, citée précédemment, qui identifie comme objectifs sous-jacents à la tarification de l'électricité le principe d'équité et d'efficacité énergétique⁵³.

Les redistributeurs municipaux constatent que, puisque le prix des composantes du tarif LG (puissance et énergie) a été déterminé par une dérivation calquée sur le tarif L, la calibration du tarif LG est établie en fonction d'une longue durée d'utilisation de la puissance (très fort FU)⁵⁴. Par conséquent, tous les clients soumis au tarif LG dont le FU annuel est moindre (et principalement ceux dont le FU varie entre 40% et 55%) doivent actuellement composer avec une tarification qui les éloigne davantage de leurs coûts pour répondre à la demande, ce qui est inéquitable et injustifié. Afin de bien refléter la relation entre le prix et les coûts, il faudrait en réalité revoir le tarif LG, ce qui pourrait inclure une modification de la calibration de ses composantes ou une diminution de la PFM ou, de façon subsidiaire, procéder à la conception d'un nouveau tarif. Bien que la création d'un nouveau tarif pour une clientèle de grande puissance avec un FU moyen (entre 40% et 55%) ne soit pas la solution que les redistributeurs municipaux préconisent, cette approche respecterait néanmoins les principes de justesse et d'équité déjà mentionnés, lesquels devraient avoir préséance sur les questions de simplification des tarifs lorsqu'il est question de clients sophistiqués. De plus, il est important de rappeler qu'en vertu du cadre réglementaire actuel et plus particulièrement de l'alinéa 3 de l'article 52.2 de la LRÉ, que la tarification devrait tenir compte des catégories de consommateurs, de leurs caractéristiques de consommation et de leurs FU puisqu'ils sont considérés dans le coût de service.

Finalement, comme le souligne M. Pineau dans son rapport soumis à la Régie dans le cadre du présent dossier, « *[l]es structures tarifaires doivent être élaborées de façon à encourager les clients à choisir naturellement le tarif qui correspond à leur niveau de consommation et à la durée d'utilisation de leur puissance maximale appelée (FU)* ». Par conséquent, il apparaît donc inéquitable et injustifié de rassembler la clientèle institutionnelle et commerciale avec celle des redistributeurs municipaux, sans distinction quant au FU.

L'AREQ estime que le présent dossier devrait permettre d'initier une réflexion en profondeur sur ces questions afin de corriger les problématiques qui sont bien réelles, réflexion qui avait été annoncée dès 2014 dans le cadre de la décision D-2014-037 où la Régie proposait la tenue d'une séance d'une séance de travail, tel que mentionné précédemment, en vue de l'élaboration de la stratégie tarifaire à être intégrée au dossier tarifaire 2016-2017 :

⁵³ Dossier R-3776-2011, décision D-2012-024, par. 677.

⁵⁴ Dans sa décision D-2016-033 à la p. 209, la Régie, au paragraphe 799 réfère à la preuve de l'AQCIE-CIFQ et au fait que le FU des clients du tarif L est globalement de plus de 90%.

« [835] Pour ces raisons, la Régie initiera, au plus tard au printemps 2015, une séance de travail regroupant le Distributeur, les intervenants et des membres du personnel de la Régie. Lors de cette séance, les intervenants feront part au Distributeur de leurs points de vue et de leurs recommandations en ce qui a trait à la stratégie tarifaire que le Distributeur devrait proposer, pour application à compter du 1er avril 2016, en vue de l'élaboration de la stratégie tarifaire à être intégrée au dossier tarifaire 2016-2017. »⁵⁵

Dans cette décision, la Régie indiquait aux intervenants, notamment à l'AREQ, que ses représentations relatives, notamment, à la création d'un tarif propre aux redistributeurs, pourraient être présentées dans le cadre de la séance de travail sur la stratégie tarifaire⁵⁶. Au paragraphe 833 de cette décision, la Régie précisait que cette séance de travail devait être l'occasion d'échanger d'une manière plus ciblée sur la stratégie tarifaire d'HQD pour tracer un bilan des réformes engagées, mais pour en revoir certains éléments, s'il y avait lieu.

La nécessité d'effectuer la révision des tarifs généraux et industriels fut réitérée par la Régie dans la décision D-2015-018⁵⁷, puis dans la décision D-2016-033⁵⁸.

2.5.3 Rigidité du tarif LG pour les redistributeurs municipaux

Tel que mentionné précédemment, les redistributeurs municipaux étaient, par le passé, regroupés avec les clients de grande puissance au tarif L et, depuis 2014, sont assujettis au tarif LG avec une distinction quant à l'usage et une période transitoire hybride complexe. En fonction du tarif L et du mécanisme de la puissance souscrite, les redistributeurs municipaux ont dû s'adapter à un tarif propre au contexte industriel. Depuis l'introduction du tarif LG et du mécanisme automatique de fixation de la PFM à 75 %, les redistributeurs municipaux sont soumis aux effets d'un tarif ferme qui offre très peu de souplesse. En effet, le principe de la PFM à 75 % n'offre aucune marge de manœuvre aux clients qui y sont assujettis. Ce type de facturation par HQD est mal reçu par les redistributeurs municipaux puisqu'avec ce principe de facturation toute l'attention est dirigée vers la pointe maximale hivernale et qu'aucune autre variable ne peut influencer le coût de la facture d'électricité. En somme et tel que précédemment mentionné, une pointe de quinze minutes affecte la tarification pour toute l'année. HQD reconnaît d'ailleurs ce manque de souplesse en comparant les deux modes de facturation :

« Malgré sa rigidité apparente, ce mécanisme [puissance souscrite] est beaucoup plus souple que la méthode utilisée par la plupart des compagnies

⁵⁵ Dossier R-3854-2013 Phase 1, décision D-2014-037, par. 835.

⁵⁶ Dossier R-3854-2013 Phase 1, décision D-2014-037, par. 836.

⁵⁷ Dossier R-3905-2014, décision D-2015-018, par. 908 à 911.

⁵⁸ Dossier R-3933-2015, décision D-2016-033, par. 928 à 930.

d'électricité d'Amérique du Nord. En effet, pour ces compagnies, la puissance à facturer minimale mensuelle est égale à un pourcentage prédéterminé (qui se situe généralement entre 75 et 100 %) de la puissance maximale appelée des 12 derniers mois ou des mois compris dans la saison de pointe du distributeur d'électricité.

Au Québec, un client au tarif L peut, après le délai de 12 mois, diminuer sa puissance souscrite à 5 000 kW, tout en demeurant au tarif L [...]. Le mécanisme de fixation automatique de la puissance maximale à facturer, qui est utilisé par la plupart des autres compagnies, n'offre pas une telle souplesse. »⁵⁹

La gestion du risque (les retours de pannes ou les événements ponctuels) reliée à l'impact de la pointe annuelle sur la facturation avec la PFM à 75 % est beaucoup moins flexible qu'une prime de dépassement quotidienne ou mensuelle et son impact sur la fixation d'une puissance souscrite optimale. Le tarif LG dans sa structure actuelle favorise une accentuation du signal de prix en puissance plus forte que ne le proposait le tarif L par le passé et ce, malgré l'élimination des primes de dépassement. Concrètement, l'impact financier se traduit par une augmentation de la valeur du dernier kW acheté d'environ 32 \$/kW/année avec la puissance souscrite comparativement à environ 65 \$/kW/année avec la PFM à 75% (soit une augmentation du simple au double). Le coût évité en puissance au tarif LG pour les redistributeurs municipaux est d'environ 100 \$/kW/année si l'on considère l'ensemble des pointes supérieures à la PFM à 75%.

Le principe sous-jacent à l'établissement d'un bon signal de prix est, entre autres, le développement d'une approche d'efficacité écologique et une utilisation optimale des ressources. On veut ainsi favoriser et inciter le consommateur à une consommation responsable. Les redistributeurs municipaux reconnaissent ce principe tarifaire. Pourtant, le tarif LG, dans sa forme actuelle et compte tenu des coûts qu'il génère (voir notamment la section suivante sur la gestion du risque), force les redistributeurs municipaux à favoriser une gestion de la facturation au détriment d'une approche de développement durable et de diminution des GES, ce qui n'est pas en ligne avec la Politique énergétique 2030, notamment le principe de réduction des GES, la valorisation optimale de nos ressources et la consommation responsable de ces dernières.

L'obligation de résultat d'un point de vue financier, du service à la clientèle, de l'exploitation et de la pérennité des infrastructures associés à l'impact du compte d'achat d'électricité sur les charges d'exploitations (entre 75% et 85%), oblige les redistributeurs municipaux à exploiter toutes les options qui s'offrent à eux pour dégager le plus possible des marges de manœuvre par leur performance. À titre d'exemple, certains programmes, comme les programmes de délestages de clients et de génératrices, contribuent à favoriser la production d'électricité par

⁵⁹ Questions et réponses sur la tarification, Hydro-Québec, Groupe commercialisation, 1995, p. 15.

l'entremise des sources d'énergies fossiles au détriment de l'énergie électrique propre et ce, à certains moments de l'année alors que le réseau d'HQD n'est pas en période de pointe. Dans l'optique où ce délestage serait fait uniquement pour contribuer à abaisser la pointe annuelle d'HQD, le principe d'efficacité prendrait tout son sens. Toutefois, pour les périodes d'hiver (et parfois même d'automne), lorsque la pointe mensuelle atteint un niveau plus élevé que la puissance à facturer minimale, les redistributeurs municipaux sont tenus de considérer des moyens de délestage afin de gérer mensuellement la facturation. Ce faisant, les redistributeurs municipaux se privent de ventes d'énergie et doivent compenser financièrement l'utilisation du délestage, mais privent également HQD de revenus pour de l'énergie propre disponible. En raison du coût évité en puissance élevée, ces mesures, qui s'éloignent des volontés gouvernementales quant à la valorisation optimale de nos ressources énergétiques et la consommation responsable, demeurent, malheureusement, des choix économiques nécessaires pour les redistributeurs municipaux.

Les redistributeurs municipaux ont développé une forte expertise en exploitation de réseaux municipaux électriques. Le manque de flexibilité dans la structure actuelle du tarif LG est contraignant et inefficace pour une clientèle qui s'y connaît en distribution électrique. Tel que mentionné, le mécanisme de la PFM à 75 % offre très peu de souplesse de facturation. Pourtant, avec les outils technologiques disponibles aujourd'hui, il est possible de mieux harmoniser l'exploitation en temps réel du réseau avec la gestion de la facturation. Le retour en cas de panne est un exemple concret d'incohérence. Hydro-Sherbrooke, au courant de l'été 2016, à la suite d'une panne, a dû assumer une facturation en puissance supplémentaire d'environ 150 000 \$ en raison d'une reprise de charge ayant causé une pointe de puissance plus élevée que sa puissance à facturer minimale, à un moment où le réseau d'Hydro-Québec n'était pas en pointe. Les redistributeurs municipaux sont vulnérables à ce genre d'événements. L'obligation de rétablissement du service et son impact financier sur la facturation présentent des situations délicates puisque le tarif n'offre aucune souplesse à cet effet.

Or, un système tarifaire efficace doit traduire les diverses segmentations de la clientèle et tenir compte des différentes capacités des clients à réagir au signal tarifaire⁶⁰.

Ce principe est énoncé par la Régie dans sa décision D-2011-028 :

« La Régie réitère l'importance pour le Distributeur de procéder à la réforme des tarifs généraux, mais aussi de tenir compte des contextes et événements qui surviennent et qui peuvent en accroître les impacts défavorables auprès de certaines clientèles. La Régie prend acte de l'intention du Distributeur d'agir dans ce sens. »⁶¹

⁶⁰ Questions et réponses sur la tarification, Hydro-Québec, Groupe commercialisation, 1995, p. 23.

⁶¹ Dossier R-3740-2010, décision D-2011-028, par. 607.

Par ailleurs, les redistributeurs municipaux soumettent à la Régie qu'ils ont pratiquement les mêmes besoins qu'HQD en ce que le coût de leurs équipements de distribution et la capacité nécessaire pour soutenir la pointe doivent être absorbés toute l'année. Comme la vaste majorité de leurs clients sont des clients domestiques, ils doivent nécessairement maintenir une marge de manœuvre suffisante pour couvrir ces coûts et ces besoins d'investissement de façon stable. Dans cette optique, leur plus grande marge de manœuvre tarifaire provient de la souplesse qui peut se dégager de l'utilisation de leurs infrastructures, d'où la nécessité de revoir les modalités du tarif LG.

2.5.4 Augmentation du niveau de risque pour les redistributeurs municipaux

Les redistributeurs municipaux sont soumis à certains éléments de risque qui nécessitent une gestion rigoureuse tant du point de vue technique que financier. La décision, par les conseils municipaux, de maintenir les réseaux municipaux d'électricité au bénéfice de leurs citoyens dépend exclusivement de ces éléments de risque. À partir du moment où ceux-ci pourraient ne pas être suffisamment couverts par les marges bénéficiaires générées par la performance des redistributeurs municipaux, les réseaux municipaux d'électricité tels qu'ils existent risquent de disparaître.

Les redistributeurs municipaux soumettent respectueusement à la Régie que le principe de la PFM à 75 % fait assumer à ces derniers un plus grand risque financier que celui assumé avec le principe de la puissance souscrite.

Par exemple et tel que mentionné précédemment, les redistributeurs municipaux, tout comme HQD, sont très vulnérables aux conditions climatiques. Celles-ci peuvent mettre en péril la pérennité d'un réseau électrique en très peu de temps tel que l'ont démontré certains évènements comme la crise du verglas en 1998 ou encore le déluge au Saguenay en 1996. Plus récemment, chez Hydro-Sherbrooke en Estrie, la crise du verglas de décembre 2013 aura finalement coûté tout près d'un million de dollars. Les redistributeurs municipaux doivent pouvoir subvenir à ce genre d'obligations en présentant toujours une situation financière solide et en disposant de réserves leur permettant de faire face à ces imprévus sans devenir un fardeau pour leurs municipalités. La rigidité du mécanisme de la PFM à 75 % augmente le niveau de risque des redistributeurs municipaux et les oblige ainsi à essayer de dégager de plus grandes marges de manœuvre par leur performance, exercice qui comporte certaines limites compte tenu de l'encadrement réglementaire et de la structure d'affaires de certains redistributeurs municipaux.

Ceci étant dit, depuis quelques années, HQD met en relation les résultats financiers des redistributeurs municipaux avec les siens ainsi qu'avec d'autres distributeurs canadiens pour tenter d'illustrer les rendements importants qu'ils auraient réalisés. Cet exercice est discutable dans un contexte de fixation des tarifs et il apparaît important d'apporter des précisions sur ces affirmations. Les redistributeurs municipaux se distinguent grandement des autres distributeurs en ce qui a trait à la présentation de leurs résultats financiers. Les pourcentages des marges

bénéficiaires des redistributeurs municipaux ne peuvent être ainsi comparés avec ceux d'HQD ou d'autres distributeurs canadiens. En effet, les règles comptables et fiscales applicables aux municipalités sont différentes de celles applicables aux autres organisations. À titre d'exemple, les redistributeurs municipaux ne comptabilisent pas les dépenses d'amortissement sur leurs immobilisations et les remboursements de capital sur la dette à long terme sont considérés dans leurs dépenses d'opération⁶².

Aussi, pour certains des distributeurs municipaux, leurs résultats financiers n'incluent pas seulement des activités de distributions d'électricité⁶³, mais également des activités de production.

Par conséquent, il en ressort que des facteurs difficilement contrôlables guident les performances financières des redistributeurs municipaux. La marge de manœuvre restante doit donc nécessairement provenir de la performance d'exploitation des gestionnaires des redistributeurs municipaux. À cet effet, les redistributeurs municipaux se démarquent d'HQD. Les réseaux municipaux d'électricité sont plus près de leur clientèle, ils occupent des territoires ayant une densité d'exploitation favorable, leurs structures de coûts sont beaucoup moins lourdes, l'affectation des ressources et la gestion du personnel sont plus optimales, la rémunération est adaptée aux réalités des régions et les standards de construction rejoignent les orientations municipales. Ces éléments devraient être reconnus tout comme le fait qu'il s'avère fort difficile d'améliorer cette performance. Considérant ce qui précède, les redistributeurs municipaux soumettent à la Régie que la rigidité du tarif LG réduit la souplesse quant aux ajustements requis pour faire face à la gestion d'un réseau et de ses risques.

Par ailleurs, les redistributeurs municipaux ont droit à certains services qui ne sont pas systématiquement facturés, et donc qui n'apparaissent pas aux états financiers à titre de charges. Par exemple, certains réseaux utilisent le service des contentieux de leur municipalité pour des services juridiques. La facturation de ces services se fait au compte du service en question et non au compte du service d'électricité. Cette attribution est la même pour d'autres services, comme l'éclairage public, les travaux publics, les finances pour le service à la clientèle, le service des technologies de l'information, l'entretien des bâtiments, l'entretien des véhicules, la gestion des fonds de pension, les assurances responsabilités et bien d'autres.

⁶² Parmi les autres règles fiscales et comptables applicables aux redistributeurs municipaux qui sont différentes de celles applicables à d'autres organisations, mentionnons les suivantes : le niveau d'endettement, l'imputation des frais de nature administrative (informatique, service juridique, etc.), la comptabilisation des revenus d'électricité en provenance des villes, la comptabilisation des revenus d'électricité en provenance de la production d'énergie, l'exemption de la facturation d'impôts fonciers et la comptabilisation des dépenses relatives au régime de retraite (déficit actuariel).

⁶³ Entres autres, les redistributeurs municipaux comptent sur un total de 13 petites centrales d'une capacité totale de 29 MW de puissance installée. La production d'énergie est donc une activité courante pour certains. De plus, ces derniers sont, pour la plupart, propriétaires des équipements de transports d'électricité situés sur les territoires qu'ils desservent.

Il importe de rappeler que les redistributeurs municipaux œuvrent dans un milieu public municipal⁶⁴. Ainsi, les performances financières des redistributeurs municipaux, bonnes ou mauvaises, se transposent directement dans la taxation municipale. Par exemple, pour la Ville de Sherbrooke, un manque à gagner de 8,75 M\$ en bénéfices provenant d'Hydro-Sherbrooke, tel qu'estimé par HQD⁶⁵, se traduit par une hausse du compte de taxe aux citoyens de l'ordre de 5 %. Comme ce sont en bout de ligne les contribuables de ces municipalités qui vont en assumer les frais, il s'agit d'une iniquité interrégionale qui va à l'encontre de l'esprit de la législation applicable. Il s'agit ici d'un impact majeur qu'il y aurait lieu de corriger par l'entremise d'un réajustement du tarif LG.

2.5.5 Autre problématique liée aux options tarifaires offertes aux clients des redistributeurs municipaux

Par souci d'équité envers les citoyens québécois desservis par d'autres distributeurs, les redistributeurs municipaux tentent d'uniformiser dans la mesure du possible leurs relations avec leurs clientèles à celle d'HQD, notamment en offrant une participation à des programmes de gestion énergétique équivalents. Toutefois, les différences entre le coût évité d'HQD et celui des réseaux municipaux ne permettent pas toujours d'arrimer parfaitement les offres avec celles d'HQD, comme le permettent les politiques et programmes mis en place par le gouvernement. Par exemple, pour le nouveau programme de Gestion de la Demande en Puissance (GDP)⁶⁶, il n'est pas possible pour un redistributeur municipal d'offrir un appui financier à la hauteur de l'offre d'HQD (70 \$/kW) et de conserver un niveau de rentabilité respectable. Dans les faits, le coût évité en puissance sur la seule pointe annuelle d'un réseau municipal d'électricité au tarif LG est d'environ 65 \$/kW/année. Puisque les clients des redistributeurs municipaux ne sont pas admissibles à ce programme d'HQD, ceux-ci se voient privés des avantages de cette option tarifaire. La situation géographique d'un client d'un réseau municipal d'électricité ne devrait lui causer aucun préjudice par rapport à un client équivalent d'HQD. Ce faisant, les redistributeurs municipaux sont d'avis que cette situation est inéquitable et que la collaboration d'HQD est nécessaire afin de permettre aux redistributeurs municipaux d'offrir à leurs clients des options tarifaires similaires à celles offertes par HQD.

3. ENJEU # 2 : PROBLÉMATIQUE DE L'EFFRITEMENT DE LA COMPÉTITIVITÉ DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ

Dans le contexte où le Ministre demande à la Régie de se pencher sur la question de l'effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité pour le secteur industriel, l'AREQ estime opportun d'aborder cet aspect en regard du coût d'approvisionnement des redistributeurs municipaux.

⁶⁴ Dans un milieu coopératif dans le cas de la Coopérative.

⁶⁵ Dossier R-3854-2013, pièce B-0091, HQD-15, document 4, p. 12; ce montant est une portion du 13 M\$ dont il est fait mention à la page 10 du présent mémoire.

⁶⁶ <http://www.hydroquebec.com/pdf/fr/aff-GDP-guide-participant.pdf> (p. 7).

En vertu du principe de réciprocité, et tel que précisé dans le *Décret 618-97 concernant l'autorisation d'acheter de l'électricité d'autres services publics qu'Hydro-Québec* adopté le 7 mai 1997 et publié le 28 mai 1997, les redistributeurs municipaux énumérés ci-après peuvent s'approvisionner en l'électricité en achetant l'énergie de tout autre service public à l'extérieur du Québec :

« CONCERNANT l'autorisation d'acheter de l'électricité d'autres services publics qu'Hydro-Québec

[...]

ATTENDU QUE le deuxième alinéa de l'article 16 de cette loi, tel qu'édicte par l'article 134 de la Loi sur la Régie de l'énergie (1996, c. 61), est entré en vigueur le 1^{er} mai 1997 en vertu du décret 275-97 du 5 mars 1997;

ATTENDU QUE cette disposition prévoit que ces municipalités peuvent, avec l'autorisation du gouvernement aux conditions qu'il détermine, acheter de l'électricité de tout autre service public qu'Hydro Québec;

QUE la Ville de Alma, la Ville de Amos, la Ville de Baie-Comeau, la Ville de Coaticook, la Ville de Joliette, la Ville de Jonquière, la Ville de Magog, la Ville de Sherbrooke et la Ville de Westmount soient autorisées, à compter du 7 mai 1997, à acheter de l'électricité produite par un service public à l'extérieur du Québec, en autant que la province ou l'État où est produite cette électricité permette aux acheteurs qui achètent pour revendre, l'achat d'électricité provenant du Québec. »⁶⁷

Quant à l'article 16 de la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité* dont il est fait référence dans la citation précédente, il mentionne ce qui suit :

« Lorsqu'une municipalité ne peut s'entendre avec Hydro-Québec pour obtenir de l'électricité, cette municipalité peut s'adresser à la Régie et celle-ci peut ordonner à Hydro-Québec de fournir l'électricité à cette municipalité, aux termes et conditions que la Régie détermine.

Une municipalité peut, avec l'autorisation du gouvernement aux conditions qu'il détermine, acheter de l'électricité de tout autre service public. »

⁶⁷ *Décret 618-97 concernant l'autorisation d'acheter de l'électricité d'autres services publics qu'Hydro-Québec*, (1997) 21 G.O. II, 2987.

Il est à noter que la Coopérative bénéficie aussi d'un droit similaire en vertu de la *Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité*⁶⁸.

À la lumière des différentes problématiques dont font face les redistributeurs municipaux, ces derniers pourraient devoir se tourner vers d'autres sources pour leurs approvisionnements. Selon les tendances du marché actuel, et sur la base d'un scénario d'achat d'énergie hybride sur les marchés de gros et auprès d'HQD, les économies générées par une potentielle diversification des approvisionnements des redistributeurs municipaux pourraient s'élever approximativement à quelques dizaines de millions de dollars par année. Pour HQD, le manque à gagner au niveau des revenus provenant du tarif LG pourrait être significatif. Évidemment, les redistributeurs municipaux sont soucieux du fait que l'énergie achetée sur les marchés ne contribue pas à l'exploitation du plein potentiel énergétique québécois en lien avec les objectifs et orientations énoncés dans la Politique énergétique 2030 et, pour cette raison, ils considèrent, à ce stade-ci, qu'un tarif mieux adapté à leur réalité pourrait être une avenue préférable et favorable pour le bilan énergétique québécois.

4. ENJEU # 3 : INTÉGRATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET LEUR INCIDENCE SUR LE PARTAGE DES COÛTS ET SUR LES TARIFS

Pour les redistributeurs municipaux, tout comme pour HQD, l'intégration des nouvelles technologies présente de nouveaux défis. Les redistributeurs municipaux rappellent que malgré des ressources financières, humaines et matérielles différentes, ils partagent très souvent les mêmes objectifs qu'HQD avec, parfois, une approche et des choix technologiques différents. Dans l'ensemble, ces choix permettent quand même aux redistributeurs municipaux d'offrir à leur clientèle un niveau de service équivalent, sans toutefois permettre l'ensemble des possibilités qu'offrent les technologies retenues par HQD.

Tout en étant préoccupés par l'impact de l'intégration des nouvelles technologies sur leurs infrastructures, leurs coûts d'exploitation et leurs coûts d'approvisionnement, les redistributeurs municipaux sont conscients des nouvelles opportunités émergentes au niveau de la gestion de la consommation. Par exemple, la plupart des redistributeurs municipaux offrent le mesurage selon la technologie de lecture à courte distance avec des micro-ordinateurs de main, comparativement à HQD qui utilise une infrastructure de mesurage avancé qui permet une variété de fonctions de gestion de la consommation. Selon les scénarios retenus et les stratégies mises de l'avant pour, à titre d'exemple, le mesurage net ou la tarification différenciée dans le temps, des investissements seront nécessairement requis pour permettre aux redistributeurs municipaux d'offrir ce type de services à leur clientèle. Ces exemples illustrent la nécessité de revoir le tarif LG afin de permettre aux redistributeurs municipaux de pouvoir dégager des

⁶⁸*Loi sur la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville et abrogeant la Loi pour favoriser l'électrification rurale par l'entremise de coopératives d'électricité*, L.Q., 1986, c. 21, art. 1.

marges de manoeuvre suffisantes pour faire ce type d'investissement et continuer d'offrir à leur clientèle un service comparable à celui d'HQD.

4.1 Électrification des transports et incidence sur le FU des redistributeurs municipaux.

Le gouvernement identifie l'électrification des transports dans la Politique énergétique 2030. À ce chapitre, les redistributeurs municipaux sont préoccupés quant à l'impact que pourrait représenter une augmentation de la charge au moment de la pointe sur leurs coûts d'approvisionnement. À ce sujet, les redistributeurs municipaux partagent l'opinion d'HQD à l'effet que « [l]a venue des véhicules électriques engendre des ventes additionnelles d'électricité, ce qui est favorable en période de surplus énergétiques. L'impact sur les besoins en puissance dépendra des caractéristiques d'utilisation, notamment la diversité des charges qui est très difficile à estimer pour l'instant ».⁶⁹

Sans système de régulation de la consommation, l'ajout des systèmes de recharge de véhicules électriques diminuera davantage les FU des redistributeurs municipaux. L'impact se traduira par une augmentation du coût d'approvisionnement pour ce qui est de la composante « puissance » du tarif LG auprès d'HQD, mais sans pour autant générer une récupération de ces coûts par la vente d'énergie auprès des consommateurs. Cet exemple illustre une fois de plus l'importance pour les redistributeurs municipaux de réajuster le tarif LG.

4.2 Autres technologies

Il est important de bien distinguer l'apport réel d'une technologie versus son apport théorique. Dans le contexte québécois, où le chauffage est principalement électrique, il existe une limite à la capacité du consommateur de réagir face à un signal de demande. Plusieurs technologies, dont le délestage en temps réel, viennent corriger le FU. En réalité, le délestage par déplacement de charge possède des limites qui affectent le niveau de confort de la clientèle parce que la demande énergétique pour le chauffage en période de froid domine grandement la demande énergétique. Par conséquent, dans le contexte québécois, l'ajout de technologie augmente plus souvent qu'autrement les coûts sans se traduire par un bénéfice réel aux consommateurs ou aux distributeurs.

La prémisse d'une énergie solaire à faible coût semble se développer dans les régions dont la pointe est coïncidente avec l'apport solaire. Toutefois, pour une région comme le Québec où le chauffage est principalement électrique et où la demande est plus forte en hiver le matin et le soir, il devient nécessaire de jumeler la production avec l'emmagasinement ce qui représente un coût additionnel.

⁶⁹ Dossier R-3972-2016, pièce C-HQD-0004, HQD-1, document 1, p. 64.

Le FU est un facteur important dans la structure de coûts d'un distributeur et d'un transporteur. Ainsi, bien arrimer le type de production avec la consommation est un complément déterminant dans la compétitivité d'un tarif. Dans ce contexte, favoriser une production distribuée vient améliorer le FU d'un distributeur et d'un transporteur à condition, encore une fois, que l'énergie soit coïncidente. Puisqu'au Québec le chauffage est électrique et que plusieurs barrages sont déjà à la charge de l'État et distribués sur le territoire, il est nécessaire de se questionner à savoir si l'exploitation de l'énergie hydroélectrique au fil de l'eau ne serait pas une filiale intéressante pour rendre les *Tarifs d'électricité* plus compétitifs. Cette solution propose, pour certaines régions, un profil de production compatible avec la demande en chauffage et implique un faible taux de GES sur le cycle de vie⁷⁰. Enfin, il est important de faire les bons choix entre les types d'énergies exploités et notre réalité de consommation.

L'ensemble de ces exemples illustre bel et bien l'importance pour les redistributeurs municipaux de réajuster le tarif LG.

5. CONCLUSION ET PISTES DE SOLUTION

5.1 Conclusion

Les redistributeurs municipaux sont des acteurs importants de l'économie québécoise. Ils occupent une place reconnue au sein du portrait énergétique québécois. Les municipalités et les membres desservis par leurs services comptent sur l'apport financier de ces derniers et les citoyens qui en bénéficient sont fiers du service personnalisé qu'ils offrent, sans compter le fait qu'ils font partie de l'héritage patrimonial de nos régions. Toutefois, tel que mentionné dans le présent mémoire, les redistributeurs municipaux font face à des défis et des risques financiers de taille en lien notamment avec la présente tarification qui leur est applicable. En effet, les gestionnaires des redistributeurs municipaux sont inquiets quant à la pérennité de leurs organisations dans le contexte actuel.

Les redistributeurs municipaux sont d'avis que le contexte économique et énergétique actuel ainsi que les enjeux et objectifs des prochaines années, tel qu'annoncés dans la Politique énergétique 2030, imposent qu'une réflexion sur la nature juste et équitable de la tarification applicable aux redistributeurs municipaux soit amorcée et que le tarif LG soit réajusté suite à cette réflexion et ce, afin qu'il puisse répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels les redistributeurs sont confrontés.

Tel que mentionné dans le présent mémoire, les redistributeurs municipaux ont des besoins énergétiques importants et particuliers. Les redistributeurs considèrent que le tarif LG dans sa formule actuelle ne conduit pas à une offre tarifaire juste, équitable, durable et adaptée au

⁷⁰ Rapport technique de comparaison des filières de production d'électricité et des bouquets d'énergie électrique, novembre 2014, p. 2 de l'Annexe A intitulée « Fiches comparatives » (p. 66 de 102 du document .pdf) : <http://www.hydroquebec.com/developpement-durable/centre-documentation/pdf/comparaison-filieres-et-bouquets.pdf> (site Web consulté le 12 janvier 2016).

contexte économique et énergétique dans lequel ils exploitent leurs réseaux municipaux de distribution d'électricité. En effet, il existe plusieurs facteurs de distinction entre les redistributeurs municipaux et la majorité des clients du tarif LG. Pensons notamment au profil de consommation des redistributeurs municipaux qui est bien différent de la majorité des autres clients de cette catégorie tarifaire, au fait que les redistributeurs municipaux ne consomment pas d'électricité, mais la redistribuent aux consommateurs, que leurs factures d'approvisionnement en électricité représentent entre 75% et 85% de leurs coûts d'exploitation, qu'ils ont peu de contrôle sur le niveau de consommation d'énergie électrique qu'ils achètent et que, par conséquent, ils ne contrôlent pas la demande ni ne peuvent pratiquement pas la moduler. Soulignons également la très forte sensibilité des redistributeurs municipaux aux aléas climatiques comparativement à la clientèle commerciale et institutionnelle soumise au tarif LG ainsi qu'au fait que certains réseaux municipaux sont identifiés au registre des entités visées par les normes de fiabilité au Québec.

Les redistributeurs municipaux se distinguent par ailleurs de la majorité des autres clients soumis au tarif LG par des FU annuels plus faibles. À cet égard, il est soumis que la segmentation de la clientèle à l'intérieur du tarif LG provoque une iniquité bien présente quant à la relation entre l'attribution des coûts de fourniture d'électricité et la calibration du tarif LG, puisque la population actuelle au tarif LG regroupe des clients qui ont des caractéristiques de consommation différentes, certains à très fort FU (80 % et plus) ou à fort FU (entre 65 % et 80 %) ainsi que d'autres, comme les redistributeurs municipaux, à moyen FU (variant entre 40% et 55 %). Ces écarts importants à l'intérieur du tarif LG font en sorte que les coûts de certains clients de cette population sont surévalués. Ainsi, une tarification qui serait fonction d'un même FU ou de FU similaires serait plus juste et équitable et permettrait d'éviter toute situation pénalisante.

De l'avis de l'AREQ, ces distinctions fondamentales entre les redistributeurs municipaux et les différentes catégories de consommateurs qui se retrouvent au tarif LG devraient être prises en considération dans l'établissement d'une tarification qui se veut effectivement juste et équitable.

Les redistributeurs municipaux soumettent respectueusement à la Régie qu'il est dans l'intérêt du public et du respect des collectivités de reconnaître que les redistributeurs municipaux d'électricité représentent une clientèle aux besoins particuliers qui nécessitent une tarification plus souple et appropriée. Ces derniers sont conscients des efforts que nécessite le moindre changement dans une structure tarifaire mais ils croient véritablement nécessaire d'initier une réflexion en profondeur sur ces questions afin de corriger les problématiques qui sont bien réelles, réflexion qui avait été annoncée dès 2014 dans le cadre de la décision D-2014-037 et qui a été réitérée dans les causes tarifaires subséquentes. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire dans le contexte de l'existence des alternatives d'approvisionnement qui sont offertes aux redistributeurs municipaux, de l'émergence des nouvelles technologies et des coûts qui peuvent être liés à la mise en place de nouveaux programmes.

Les pistes de solutions qui suivent sont cumulatives, non limitatives et sont soumises de façon à entreprendre une ébauche constructive quant à des alternatives tarifaires cohérentes avec les orientations du gouvernement, de la Régie, d'HQD et des redistributeurs municipaux afin que ces derniers puissent optimiser l'utilisation des ressources énergétiques québécoises et être mieux outillés pour faire face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux (notamment la réduction des GES) auxquels ils sont confrontés.

5.2 Pistes de solutions

- Diminuer le seuil de 75 % de la PFM pour un redistributeur municipal (redéfinir un juste pourcentage);

À cet égard, les redistributeurs municipaux soumettent à la Régie qu'il leur sera plus difficile de dégager des marges de manœuvre si le tarif conserve les modalités actuelles et qu'il suffirait d'une modification aussi simple que la baisse du seuil de 75% pour retrouver une partie de leur flexibilité.

- Calculer le niveau de la PFM (à pourcentage déterminé) en fonction d'une moyenne des 300 heures les plus chargées de l'hiver (concept utilisé et reconnu par HQD pour la normalisation du profil de consommation dans la répartition du coût de service);
- Facturer la puissance sur une référence annuelle comme la PFM (synchronisée avec la pointe annuelle d'HQD selon un signal comme celui du programme de Gestion de la Demande en Puissance (GDP) par exemple), mais en éliminant la facturation des appels de puissances supérieurs à la PFM (cibler la pointe annuelle pour une facturation en puissance fixe pour 12 périodes);
- Reconnaître et inciter les efforts de délestage (passés et futurs) à travers différentes options adaptées au contexte d'un redistributeur;
- Revoir la calibration du prix des composantes au tarif LG (puissance et énergie) afin de mieux refléter les coûts réels pour les clients à FU moindre (entre 40% et 55%).

Qu'il s'agisse de discussions relatives à la révision du mécanisme de tarification ou à la calibration de ses composantes, les redistributeurs municipaux demeurent convaincus qu'une collaboration avec HQD est possible pour trouver une solution qui servira les intérêts de tous et qui pourrait obtenir l'approbation de la Régie.

En terminant, les redistributeurs municipaux confirment qu'ils demeurent à la disposition de la Régie pour présenter en audience la position exprimée dans le présent mémoire si tel était le souhait de la Régie.