

Régie de l'énergie

R-3972-2016

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

**Mémoire du
Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROÉÉ)**

par

**Bertrand Schepper, consultant
Laurence Leduc-Primeau, coordonnatrice**

**Avec la collaboration de Jean-Pierre Finet, consultant et de
FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE (Me Franklin S. Gertler et
Nicholas Ouellet)**

Le 18 janvier 2017

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	1
2. Mise en contexte	4
3. Électricité : Structures et options tarifaires	8
3.1 Est-ce que la hausse des tarifs a un rôle majeur dans la diminution de la consommation électrique?	8
3.2 Est-ce qu'Hydro-Québec devrait avoir une tarification particulière pour les MFR?.....	10
3.3 Autre modèle de tarification	13
3.4 Industries aux besoins particuliers	15
3.5 Autres industries aux besoins particuliers (tarif écologique volontaire)	15
3.6 Interfinancement	16
4. Électricité : Intégration des nouvelles technologies et leur incidence sur le partage des coûts et sur les tarifs	18
4.1 Stockage d'électricité.....	18
4.2 Réseaux autonomes.....	21
4.3 La mobilité électrique	22
5. Gaz naturel : Structures et options tarifaires	24
5.1 Élimination de la dégressivité des tarifs commerciaux du gaz naturel.....	24
6. Gaz naturel : Intégration des nouvelles technologies	26
6.1 Effet de la réduction du coût du gaz naturel sur l'efficacité énergétique	26
6.2 Le développement du biogaz au Québec	28
7. Conclusion et sommaire des recommandations	30
Annexe I : Facture au tarif D1 de Gaz Métro	32
Annexe II : REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE (ROÉÉ).....	33

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BNÉ	bénéfices non énergétiques
CPUC	California Public Utilities Commission
IRIS	Institut de recherche et d'informations socio-économiques
IER	Institute for Energy Research
GW	gigawatt(s)
kWh	kilowattheure(s)
LRÉ	<i>Loi sur la Régie de l'énergie</i>
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MFR	ménages à faible revenu
MW	mégawatt(s)
NREL	National Renewable Energy Laboratory
Régie	Régie de l'énergie
ROÉÉ	Regroupement des organismes environnementaux en énergie
TWh	térawattheure(s)
US DOE	Department of Energy

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : STRUCTURE TARIFAIRE RÉSIDENTIELLE EN CALIFORNIE À TROIS PALIERS ...	12
Figure 2 : LA FLUCTUATION DE LA TARIFICATION ÉNERGÉTIQUE SELON LES HEURES DE LA JOURNÉE	13
Figure 3 : STOCKAGE DE BLOCS D'ÉNERGIE PATRIMONIALE EXCÉDENTAIRE DANS DES PILES À GRANDE PUISSANCE.....	19

1. Introduction

Le ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles (le ministre) a donné à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi), le mandat de proposer des solutions tarifaires qui s'inspirent des meilleures pratiques des autres États et territoires et qui visent, notamment, une simplification des options offertes aux clients. Par cette demande, le ministre invite également la Régie à lui soumettre des suggestions de manière à apporter plusieurs modifications substantielles à la LRÉ (B-0001).

Le ministre demande à ce que l'avis de la Régie prenne en compte certaines prémisses, comme la détérioration dans la capacité des ménages à faible revenu (MFR) à payer à temps leurs factures d'électricité et un certain effritement de la compétitivité des tarifs d'électricité, qui risque de miner la situation concurrentielle de certains secteurs industriels québécois.

L'avis au ministre doit également proposer des solutions pour les industries ayant des besoins particuliers, dont la serriculture et les stations de ski. Cet avis peut, enfin, examiner toutes les avenues susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires actuelles dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel.

Le Regroupement des organismes en énergie (ROÉÉ)¹ présente dans ce mémoire son analyse et ses recommandations en matière de pratiques tarifaires dans le cadre de la demande du ministre. En effet, les membres du ROÉÉ ont des connaissances et des perspectives particulières des pratiques et des structures tarifaires et leurs relations avec les enjeux de développement durable, de réduction de la consommation de l'énergie, d'efficacité énergétique et de gestion de la demande. De plus, le Regroupement possède une bonne expérience dans le domaine puisqu'il a été un intervenant actif dans les dossiers tarifaires R-3740-2010, R-3752-2011 (phase 2), R-3776-2011, R-3814-2012, R-3837-2013, R-3854-2013, R-3867-2013, R-3879-2014, R-3905-2014, R-3970-2016 et R-3980-2016. Le ROÉÉ a également participé à de nombreuses audiences publiques aménagées en vertu de l'article 42 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, comme ce fut le cas dans les dossiers R-3395-97, R-3398-98, R-3408-98, R-3410-98, A-2004-01, A-2005-01 et A-2014-01.

Par ailleurs, le ROÉÉ est un regroupement environnemental unique, puisqu'il a l'habitude de partager les positions de divers groupes de

¹ Pour la description des membres du ROÉÉ, voir l'Annexe II du présent mémoire.

consommateurs, notamment ceux qui défendent l'intérêt des consommateurs à faible revenu. En effet, les interventions du ROEE reposent sur les principes et objectifs suivants :

- La protection de l'environnement et du patrimoine naturel ainsi que l'entretien responsable des ressources naturelles du Québec;
- L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels;
- La fourniture de services énergétiques au moindre coût tout en limitant les impacts tant au niveau environnemental que social;
- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile;
- La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux;
- La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable;
- La primauté des nouvelles formes d'énergie renouvelables sur les énergies conventionnelles;
- L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision;
- La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts à travers des projets concrets disponibles à l'ensemble de la population du Québec.

Ainsi, sur la base de ses principes et de ses objectifs, le ROEE considère que les meilleures pratiques énergétiques, environnementales et tarifaires qui doivent être à la base du traitement de la demande soumise par le ministre

consistent à prioriser les approches de distribution et de consommation d'énergie de la manière suivante :

- 1- Diminuer la consommation énergétique et de puissance par des efforts et des budgets grandement accrus à cet effet et la sensibilisation;
- 2- Diminuer la consommation à travers les politiques, les programmes et les aides financières visant l'efficacité énergétique dont l'ampleur est basée sur le potentiel technico-économique;
- 3- Considérer l'efficacité énergétique comme une forme d'approvisionnement;
- 4- Éviter de construire de nouvelle centrale électrique ou de s'approvisionner en gaz uniquement pour subvenir à des besoins à la pointe en utilisant l'efficacité énergétique, les tarifs inversés et le stockage d'électricité.

Les positions et propositions mises de l'avant dans ce mémoire sont présentées en quatre chapitres, afin d'y intégrer, notamment, les meilleures pratiques de développement durable et environnementales dans le contexte québécois. En premier lieu, ce mémoire présente la position du ROÉÉ sur la tarification électrique au Québec, pour présenter, en deuxième lieu, sa position sur l'intégration des nouvelles technologies et leur incidence sur les tarifs en électricité. En troisième lieu, le ROÉÉ présente son analyse et ses recommandations quant à la tarification du gaz naturel et, finalement, sur l'intégration des nouvelles technologies liées au gaz naturel.

2. Mise en contexte

Le ROÉÉ a été fondé en 1997. Il représente les intérêts de six groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. Le ROÉÉ prône le développement énergétique durable par la planification intégrée des ressources (PIR). Dans le contexte de ressources limitées et de menaces impératives à l'équilibre planétaire posées par la surexploitation des ressources dont nous disposons, le ROÉÉ considère que les enjeux environnementaux ne peuvent être relégués à des préoccupations d'ordre secondaire. À cet égard, il priorise la réduction de la consommation de l'énergie et l'efficacité énergétique à toute production énergétique, même de source renouvelable. Dans le contexte du présent dossier, ces considérations incitent le ROÉÉ à remettre en cause plusieurs paramètres tarifaires et énergétiques, en considérant la problématique dans une perspective large, englobante et véritablement durable.

Avant de traiter des sujets qui sont explicitement analysés dans les rapports d'expert de la Régie et des distributeurs d'électricité et de gaz naturel dans le présent dossier, le ROÉÉ tient donc à mettre en évidence certains postulats sous-jacents à la demande du ministre et aux rapports des experts qui posent gravement problème dans le présent dossier.

Il semble que le discours micro-économique voulant que la recherche du bon tarif en électricité pour l'ensemble de la population selon le prix d'achat et sans interfinancement fasse abstraction de certaines données et décisions historiques que nous souhaitons rappeler. En effet, le discours majoritaire semble considérer que certaines clientèles ne paient pas leur « juste part » et que seules des « solutions » par voie du signal prix peuvent nous faire progresser vers des choix optimaux en matière énergétique. Afin de déceler les lacunes et les limites d'un tel discours, il importe de rappeler les choix qui ont mené aux tarifs d'aujourd'hui.

Le marché de l'électricité au Québec est tout sauf un marché naturel. Les ressources hydrauliques et la société Hydro-Québec sont une propriété publique. Les barrages, les centrales et les lignes de transport d'Hydro-Québec furent construits moyennant des emprunts garantis par la collectivité et payés par les impôts des québécois souvent, il faut le reconnaître, parmi les moins avantageux en Amérique du nord. Les immobilisations d'Hydro-Québec ont profité à l'ensemble de la société québécoise et les industriels qui se plaignent aujourd'hui

d'interfinancement ont profité de tarifs extrêmement avantageux depuis des décennies.

Par ailleurs, la séparation fonctionnelle n'a rien de naturel ou d'acceptable. Ses corollaires, la fin de la compétence de la Régie sur la production et l'abolition de la planification intégrée des ressources, riment avec l'abandon de la transparence et de la rigueur dans la prise de décisions énergétiques, pourtant promises aux québécois au moment de la création de la Régie de l'énergie en 1996. Elle opère des distorsions sur le marché et permet des entorses à la démocratisation de l'exercice de tarification. L'institution de l'électricité patrimoniale, suivie par l'augmentation pour les consommateurs du prix de cette électricité et l'obligation de payer plutôt le prix des éoliennes et des petites centrales (de projets de développement économique et profitant aux industriels) sont toutes incompatibles avec des tarifs qui reflètent véritablement la valeur du marché. Devant ces choix politiques et circonstances historiques, juridiques et économiques, il est impossible de s'assurer que les tarifs offerts par Hydro-Québec dans ses activités de distribution sont justes et raisonnables. Il est incohérent de prétendre que soudainement les décisions doivent être prises selon une rationalité micro-économique lorsque les assises du système électrique du Québec sont toutes autres.

Bien que l'on puisse vouloir rendre les tarifs d'électricité plus près du coût d'achat et améliorer le signal prix à travers un exercice micro-économique, il faut considérer différents aspects macro-économiques qui ont de véritables effets sur l'économie québécoise et le portefeuille des contribuables, qu'ils soient des individus ou des entreprises.

Hydro-Québec, par exemple, fournit des redevances de plus de 2,36 G\$² à l'État québécois. Ces redevances permettent à la fois de financer une part des services ou subventions que l'État octroie. Par contre, avec l'augmentation des tarifs des dernières années, ces revenus sont plus élevés en raison de mesures régressives.

Nous avons aussi mentionné ci-dessus l'exemple des centrales éoliennes et des mini-barrages. Les consommateurs payent pour ces équipements construits pour des raisons de développement économique souvent basées sur des motifs politiques. Ces centrales et mini-barrages sont financés par les subventions gouvernementales et ont un effet à la hausse sur les tarifs des

² Hydro-Québec, *Rapport annuel 2015 : Voir grand avec notre énergie propre*, p. 5, lien URL : <http://www.hydroquebec.com/publications/fr/docs/rapport-annuel/rapport-annuel.pdf>.

consommateurs. L'industrie (notamment ciment, acier, autres métaux) bénéficie de cette largesse des consommateurs et des gouvernements.

En ce sens, l'exercice de vouloir appliquer une logique micro-économique dans le contexte éminemment politique lié à Hydro-Québec et rechercher à imiter les tarifs qu'aurait l'électricité dans un marché naturel est absurde. Il semble au ROÉÉ qu'il est logique, voire inévitable, qu'il y ait de l'interfinancement entre les différentes clientèles.

Par ailleurs, les mesures de prix ont leurs limites quant aux modifications de comportement qu'elles peuvent induire. Les consommateurs ont surtout besoin de mesures clé en main afin d'arriver à réduire leur impact environnemental. Dans cette optique, le ROÉÉ s'inscrit en faux face à la proposition d'Hydro-Québec d'essentiellement mettre fin aux subventions des mesures d'efficacité énergétique pour les clients résidentiels, tout en les maintenant pour les clients industriels³. Le ROÉÉ est également contre le choix d'Hydro-Québec et de Gaz Métro de maintenir leurs budgets en efficacité énergétique bien en-deçà des niveaux qui sont indiqués par les études du potentiel technico-économique. Du point de vue du ROÉÉ, accomplir la rationalité dans les choix énergétiques par le seul recours au signal prix risque d'entraîner des impacts socio-économiques inacceptables et le non-accomplissement du but visé.

Le ROÉÉ tient également à commenter la tendance observée chez la Régie, Hydro-Québec et Gaz Métro à accorder beaucoup d'importance aux impacts tarifaires des programmes d'efficacité énergétique ou d'autres mesures telles que l'élimination de la dégressivité des tarifs de gaz naturel. Sans ignorer l'enjeu de l'impact tarifaire de telles mesures, le ROÉÉ soutient que la principale considération qui devrait motiver l'approbation des programmes et des initiatives est la rentabilité pour la société. En ce sens, le ROÉÉ est d'avis que si une mesure d'efficacité énergétique a des impacts à la hausse sur les tarifs, mais permet néanmoins d'opérer des économies globales au niveau de la facture de la clientèle, il est important de mettre en place cette mesure puisqu'elle devient rentable pour la société.

Par ailleurs, Le ROÉÉ a quelques commentaires à présenter par rapport à la procédure choisie par la Régie dans le cadre du présent dossier. Entre autres pour répondre aux demandes et à l'échéancier imposé par le ministre (B-

³ R-3980-2016, B-0043, p. 8-12; R-3980-2016, notes sténographiques, Audiences du 6 décembre 2016 (Panel 4 Hydro-Québec), p. 82, 83.

0001), la Régie a décidé d'avoir recours à une procédure allégée (A-0002), bien que l'ampleur et l'importance du dossier militent en faveur d'une procédure rigoureuse et minutieuse. Par le fait même, la Régie a décidé d'exclure notamment l'usage des experts par la plupart des participants, des demandes de renseignements, des contre-interrogatoires et des argumentations (A-0006). Avec une telle procédure, la pertinence de la preuve au dossier sera probablement diminuée, car il ne sera pas possible de vérifier et de tester de manière systématique la preuve de la Régie et des distributeurs. De plus, cette procédure et les délais serrés ont un impact direct sur la qualité de la prestation des participants, ce qui restreint la possibilité pour ceux-ci d'obtenir le remboursement de leurs frais.

De plus, en ne laissant aux participants la chance d'analyser et de tester la preuve de la Régie et des distributeurs qu'entre le 19 décembre 2016 au 18 janvier 2017, et n'assurant pas un processus de remboursement de frais semblable aux autres causes de la Régie, le présent dossier risque de donner lieu à un exercice de régulation sans soin qui ne prend pas en compte l'ensemble des problématiques reliées aux pratiques tarifaires. Le récent retrait d'Option consommateur (OC) du présent dossier (C-OC-0002) constitue un exemple éclatant de cette réalité.

En ce sens, le ROÉÉ note avec désarroi les différences notables entre la présente procédure et les procédures antérieures de la Régie dans le cadre de l'article 42 LRÉ. Par exemple, dans le cadre de la demande d'avis relativement à la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît⁴, la procédure préconisée permettrait notamment aux participants de soumettre des budgets de participation, d'avoir recours à des témoins experts, de formuler des demandes de renseignements, de participer à des audiences complètes incluant l'usage des contre-interrogatoires. À quelques reprises, c'est cette procédure plus élaborée de régulation énergétique de la Régie qui a encadré d'autres demandes d'avis du ministre en vertu de l'article 42 LRÉ⁵.

⁴ R-3526-2004.

⁵ R-3395-97, R-3398-98 et R-3410-98.

3. Électricité : Structures et options tarifaires

Du point de vue du ROEE, deux affirmations sont fréquemment liées à la hausse des tarifs d'électricité. La première, souvent motivée par un intérêt environnemental, est l'idée selon laquelle une hausse des tarifs aurait un effet à la baisse sur la consommation d'électricité, ce qui ferait d'une hausse tarifaire une mesure « écologiste ». La seconde, est qu'il serait du rôle des distributeurs d'électricité ou de gaz de s'assurer que les hausses de tarifs n'affectent pas démesurément les ménages à faible revenu (MFR) à travers des tarifs sociaux ou un fonds en efficacité énergétique. Le ROEE enjoint à la Régie de rester prudente dans sa recommandation au gouvernement face à ces types d'affirmations.

3.1 Est-ce que la hausse des tarifs a un rôle majeur dans la diminution de la consommation électrique?

Au Québec, 63 % de l'énergie utilisée par les consommateurs résidentiels sert au chauffage⁶. 64 % du temps, cette énergie est électrique⁷, ce qui démontre bien le poids que représente le chauffage dans la consommation québécoise. À titre d'exemple, la consommation d'énergie liée au chauffage est de 41 % aux États-Unis et de 27 % en Californie⁸. Inversement, la proportion d'énergie utilisée pour la climatisation est de loin plus importante en Californie (44 %) qu'au Québec, où elle se situe à environ 2 %.

Or, une des idées fréquemment répandues est que plus on augmente les tarifs d'électricité, plus la consommation d'énergie diminue. Effectivement, en analyse micro-économique, si l'on considère que tout est égal, une hausse des tarifs d'électricité entraînerait une révision du comportement du consommateur, qui tenterait de diminuer sa consommation. Pour ce faire, deux choix s'offriraient à lui. Le premier serait de tout simplement diminuer sa consommation et le second serait d'investir à court terme dans différentes mesures en efficacité énergétique, pour bénéficier d'économies à long terme. Selon cette logique, le Québec étant une société qui consomme beaucoup d'énergie, l'avenue de la hausse tarifaire serait favorable.

⁶ Johanne WHITMORE, Pierre-Olivier PINEAU, 2016 : État de l'énergie au Québec, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, p. 24.

⁷ *Id.*

⁸ EIA, Household Energy Use in California A closer look at residential energy consumption, 2009, p.1, en ligne : https://www.eia.gov/consumption/residential/reports/2009/state_briefs/pdf/ca.pdf.

Il faut apporter des nuances à cette vision. Comme mentionné, logiquement, lorsque les prix augmentent, les usagers devraient réagir en diminuant leur consommation. C'est ce que l'on considère une élasticité prix négative. Des choix en matière de tarifs basés sur cette relation prix-demande nous proviennent de juridictions telle la Californie où le gros des dépenses en électricité porte sur la climatisation, non sur le chauffage, considérée plus superflue, donc avec une élasticité prix plus grande. Le chauffage, lui, a une élasticité prix très faible, principalement parce qu'il s'agit d'un besoin de base⁹. Contrairement au reste du Canada et à plusieurs juridictions, le chauffage fait de l'électricité un besoin essentiel au Québec.

L'économiste Annie Dubreuil estimait en 2005 qu'au Québec une augmentation de la facture de 10 % n'entraînerait qu'une diminution de 1,62 % des kWh consommés¹⁰. Eve-Lyne Couturier et Pierre-Antoine Harvey, chercheurs à l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) estimaient, eux, « [qu'u]ne hausse de 1 ¢/kWh (soit 15 % du tarif en moyenne) n'entraînerait qu'une réduction de la consommation de 2,4 %, soit une économie de 1,4 TWh »¹¹.

Il semblerait que la clientèle résidentielle d'ici n'adapte pas sa consommation étroitement en fonction des tarifs. Donc, une hausse de prix de l'électricité n'aura pas d'effet important sur le comportement des ménages. Cela est particulièrement vrai chez les ménages ayant un faible revenu ou bénéficiant de faible tarif¹². En fait, ce qui serait nécessaire pour diminuer la consommation d'énergie au Québec serait d'importants investissements en modification des bâtiments et des équipements.

Ceci étant dit, si le gouvernement du Québec décidait, tel qu'il le présente dans sa Politique énergétique 2030¹³, de favoriser l'efficacité énergétique, il faudra trouver la manière de modifier ces tarifs de sorte à pénaliser les fortes consommations au tarif D tout en favorisant les comportements exemplaires. Nous ferons quelques recommandations en ce sens plus loin.

⁹ Eve-Lyne COUTURIER, Pierre-Antoine HARVEY, *Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité?*, IRIS, Décembre 2009, p. 5; Annie DUBREUIL, *Analyse de la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle du Québec*, Rapport de recherche, octobre 2005, Université de Montréal, p.32.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Eve-Lyne COUTURIER, Pierre-Antoine HARVEY, *Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité?*, IRIS, Décembre 2009, p. 5; Annie DUBREUIL, *Analyse de la consommation d'électricité de la clientèle résidentielle du Québec*, Rapport de recherche, octobre 2005, Université de Montréal.

¹² *Id.*

¹³ Québec, *Politique énergétique 2030*, 2016, p.14.

3.2 Est-ce qu'Hydro-Québec devrait avoir une tarification particulière pour les MFR?

Hydro-Québec observe, depuis quelques années, une augmentation des mauvaises créances. Selon le ROEE, cela s'explique principalement par une hausse des tarifs d'Hydro-Québec jumelée à la crise économique de 2008 dont nous ressentons encore les effets aujourd'hui. Il nous semble que deux propositions sont mises de l'avant afin de faciliter la vie de ces consommateurs :

- 1) Créer un tarif social pour la clientèle MFR;
- 2) Geler les tarifs des MFR, créer un fonds en efficacité énergétique pour les MFR et augmenter les tarifs des MFR une fois de bonnes pratiques implantées¹⁴.

Sur la proposition de créer un tarif social, le ROEE met en garde la Régie de donner suite à cette option dans ses recommandations au gouvernement, à la fois pour une raison d'ordre politique et une raison d'ordre pratique. Le ROEE considère que ce n'est pas le rôle d'Hydro-Québec de gérer une tarification basée sur les salaires des ménages. En fait, il existe déjà une manière de faciliter la vie des MFR. Il s'agit de la fiscalité. L'État détient tous les pouvoirs de gestion des politiques fiscales afin de diminuer le fardeau des MFR à travers l'impôt progressif ou les crédits pour la solidarité sociale. Au niveau pratique, il semble évident pour le ROEE qu'ajouter le rôle de « détecteur » de MFR afin d'adapter les tarifs ne ferait qu'augmenter la bureaucratie au sein de la société d'État, entraînant ainsi une hausse de tarifs et ayant pour effet de stigmatiser les MFR.

La proposition provenant des pages 47 et 48 du rapport de messieurs Pineau et Langlois-Bertrand¹⁵ nous semble déjà plus intéressante, quoique problématique d'un point de vue pratique. En effet, créer un fonds en efficacité énergétique pour financer les ménages dont les revenus se situent dans le 1^{er} et 2^e quartile suppose une fois de plus une augmentation de la bureaucratie liée à la gestion du fonds et à l'établissement des tarifs, et risque de créer un choc tarifaire assez important une fois la période de gels tarifaires terminée.

¹⁴ Ces propositions figurent dans le rapport de Pierre-Olivier PINEAU et Simon LANGLOIS-BERTRAND, *Électricité — Structures et options tarifaires (thème 1) Balisage des structures et options tarifaires des distributeurs d'électricité et pistes de solution*, CGSE-HEC Montréal, 2016, p. 47-48 (A-0008).

¹⁵ *Id.*

Par ailleurs, comme les régisseurs le savent, il est extrêmement difficile de rejoindre les ménages à plus faible revenu avec les programmes en efficacité énergétique, surtout lorsqu'il s'agit de mesures structurantes telles que la rénovation de l'enveloppe du bâtiment. Généralement, les ménages à plus faible revenu n'étant pas propriétaires, ils ne bénéficient pas nécessairement de la capacité de transformer radicalement leurs habitudes de consommation à travers les programmes d'efficacité énergétique. Il faut donc être prudent face à l'idée qu'une hausse de tarifs après 5 ans de gels puisse être compensée, même en partie, par des programmes en efficacité énergétique. Le ROEE préconise plutôt un véritable accompagnement et l'installation directe d'équipements et de mesures pour les MFR en efficacité énergétique. Selon le ROEE, ce type d'approche est plus approprié que de créer de nombreux outils d'analyse de la consommation ou même des mesures tarifaires afin de réduire la consommation.

Il existe une autre manière d'utiliser les tarifs de façon à ne pas défavoriser les MFR, tout en ayant un impact sur l'efficacité énergétique. En effet, le ROEE souhaite porter à l'attention de la Régie une des méthodes utilisées en Californie. Il s'agit de tarifier de manière plus élevée les « super consommateurs » d'électricité.

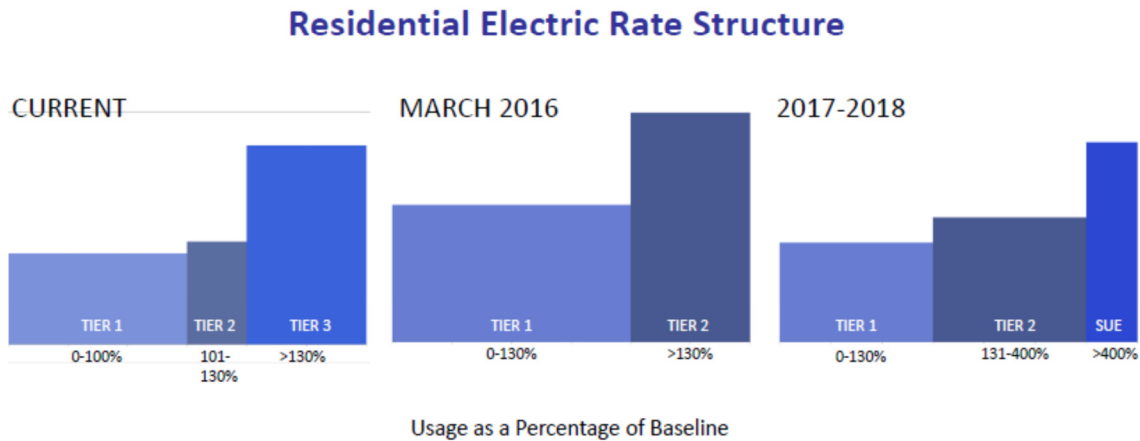
Plus spécifiquement, les Californiens ont créé trois tarifs d'électricité selon la consommation. Ils ont créé un tarif plus bas pour les plus petits consommateurs (tarif 1), un tarif plus élevé pour les moyens et gros consommateurs d'électricité (tarif 2) et un tarif significativement plus élevé pour les « super consommateurs » (tarif 3). En 2017-2018, pour la Californie, les super consommateurs étaient considérés comme ceux qui utilisaient deux fois les consommations moyennes d'électricité¹⁶, comme le montre la figure 1 pour les années 2017-2018¹⁷.

¹⁶ CPUC, California Public Utilities Commission : *Residential Rate Reform Through 2019*, Long Beach – June 1, 2016, p. 16.

¹⁷ Veuillez noter qu'à partir de 2019, la Californie a adopté une tarification horaire. Nous y reviendrons plus loin.

FIGURE 1 : STRUCTURE TARIFAIRE RÉSIDENIELLE EN CALIFORNIE À TROIS PALIERS

Illustration of Changes



Source : CPUC

Cette solution aurait l'avantage de permettre de cibler les consommateurs ayant de mauvais comportements et logiquement capables de payer pour leurs excès, tout en augmentant les revenus de la société d'État. D'ailleurs, si l'on considère que les « super consommateurs » sont généralement plus nantis que la moyenne de la clientèle d'Hydro-Québec, on peut supposer que leur capacité à réduire leur consommation est aussi plus grande. En effet, l'élasticité (donc la capacité de transformer leur consommation) est beaucoup plus grande pour les ménages aisés en comparaison avec les ménages à plus faible revenu¹⁸. Les sommes perçues auprès des « super consommateurs » pourraient certainement aussi être redistribuées dans un fonds pour l'efficacité énergétique afin de tenter de rejoindre les ménages à faible et moyen revenu, comme le suggéraient messieurs Pineau et Langlois-Bertrand.

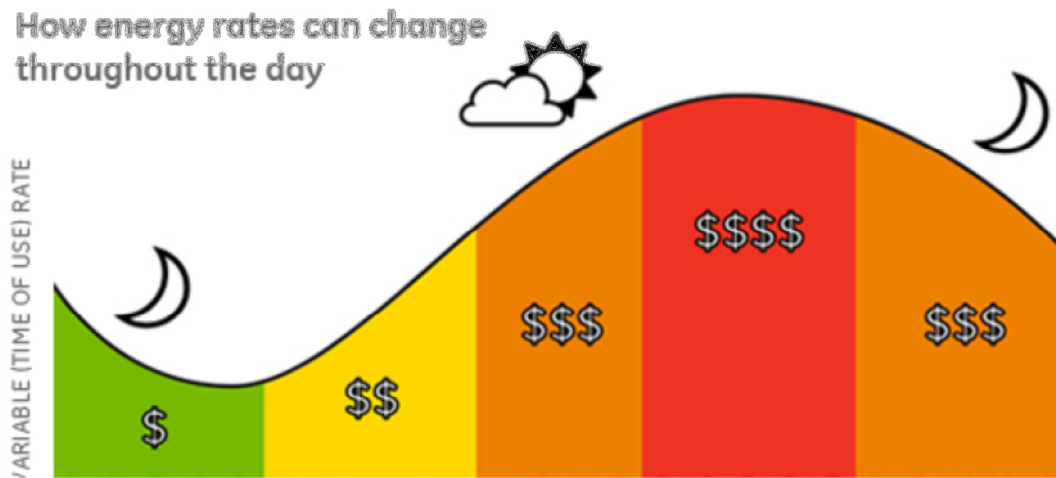
C'est pourquoi le ROÉÉ enjoint la Régie de recommander au ministre de créer une tarification basée sur la consommation qui pénalise principalement les « super consommateurs » (Recommandation n° 1).

¹⁸ Eve-Lyne COUTURIER, Pierre-Antoine HARVEY, « Devrait-on augmenter les tarifs d'électricité? », IRIS, Décembre 2009, p.5.

3.3 Autres modèles de tarification

Certaines juridictions ont fait le choix de la tarification horaire. Essentiellement, cette tarification est liée à des prix différenciés selon les heures de la journée. La figure suivante est un exemple tiré de la CPUC.

FIGURE 2 : LA FLUCTUATION DE LA TARIFICATION ÉNERGÉTIQUE SELON LES HEURES DE LA JOURNÉE



Source : CPUC

Cette tarification est maintenant possible au Québec grâce aux compteurs intelligents. Cependant, elle tend à être plutôt inéquitable pour certaines tranches de la population, principalement les familles et les personnes à faible revenu. Cette iniquité s'explique essentiellement par le fait que certaines personnes sont dans l'obligation d'être plus actives lors des heures de grandes demandes telles que de 17 h à 20 h. En effet, les familles doivent s'occuper des besoins des jeunes enfants, ce qui implique nécessairement du chauffage, l'utilisation d'électroménagers et de l'éclairage. L'iniquité est d'autant plus exacerbée lorsqu'il s'agit d'un MFR qui n'a pas les moyens de se payer des appareils électroménagers à haute efficacité énergétique ou programmables, lesquels sont susceptibles d'être utilisés quand les tarifs sont bas. Les électroménagers à la portée des MFR sont plus souvent des appareils provenant des marchés secondaires, où les appareils sont datés et ne sont pas nécessairement programmables.

Par ailleurs, des projets de ce type ont déjà été tentés au Québec avec un résultat plutôt médiocre. Rappelons que le projet « Heure Juste » auquel 2000 ménages participaient n'a pas permis de réduire la consommation ou les factures des usagers de manière notable¹⁹.

Cependant, même si les tarifs horaires ne s'avèrent pas une solution intéressante à la diminution de la consommation, les compteurs intelligents sont des outils intéressants pour calculer la tarification inversée. C'est-à-dire de permettre une baisse de tarifs lorsqu'il y a une diminution de la consommation à la pointe.

Considérant qu'Hydro-Québec cherche à diminuer la consommation à la pointe, le ROEE fait valoir que le gouvernement devrait s'intéresser à compenser les utilisateurs qui décident de diminuer leur consommation lors des appels au public afin qu'ils réduisent momentanément leur consommation d'énergie. Rappelons que dans les dernières années, lorsqu'Hydro-Québec a fait des demandes de réduction de la demande lors de période de grands froids, la réduction de la demande s'est située entre 300 MW et 500 MW²⁰ sans incitatifs financiers pour les utilisateurs. Nous pouvons facilement imaginer qu'un simple incitatif financier pourrait transformer les besoins à la pointe.

Ainsi, le ROEE enjoint la Régie de recommander au ministre d'intégrer la possibilité d'une tarification inversée en période de pointe dans l'établissement des tarifs (Recommandation n° 2).

¹⁹ Stéphanie GRAMMOND, « Fin abrupte de la tarification dynamique d'Hydro-Québec », La Presse, 23 juin 2012, en ligne, Lien URL : <http://affaires.lapresse.ca/finances-personnelles/bons-comptes/201206/22/01-4537636-fin-abrupte-de-la-tarification-dynamique-dhydro-quebec.php>

²⁰ Hydro-Québec, « La demande en électricité au Québec a atteint un sommet sans précédent hier soir », Communiqué, en ligne, lien URL : http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/12/DocPrj/R-3748-2010-C-UMQ-0019-AUDI-PIECE-2011_06_01.pdf; Hydro-Québec, « La demande en électricité du Québec a atteint un sommet historique », Communiqué, 16 janvier 2009, en ligne, lien URL : http://www.hydroquebec.com/4d_includes/surveiller/PcFR2009-008.htm; Hydro-Québec, « Hydro-Québec lève les consignes de réduction de la consommation et remercie tous ses clients de leur contribution », Communiqué, 25 janvier 2011, en ligne, lien URL : http://www.hydroquebec.com/4d_includes/la_une/PcFR2011-007.htm; R -3864-2013, HQD 3, Document 3, p. 29.

3.4 Industries aux besoins particuliers

D'un point de vue environnemental, le ROÉÉ est en accord avec la possibilité de tarifs adaptés aux industries avec des besoins particuliers, pourvu qu'il n'y ait pas d'impact sur les besoins en puissance. Ainsi, dans la mesure où ces tarifs ne mènent pas à une augmentation de la demande pour de nouvelles centrales ou pour de nouveaux barrages, ou encore pour des achats de source thermique, le ROÉÉ considère que cela peut servir de bonne politique de développement local.

Cependant, pour éviter que les besoins à la pointe soient trop importants, **le ROÉÉ enjoint la Régie de recommander au Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) de développer nos capacités à faire de l'efficacité énergétique à la pointe. Ce faisant, il devient important pour le Québec de considérer et de réellement faire de l'efficacité énergétique une source d'approvisionnement, surtout en période de pointe (Recommandation n° 3).**

3.5 Autres industries aux besoins particuliers (tarif écologique volontaire)

Bien que la demande d'avis du ministre à la Régie ne le mentionne pas, le ROÉÉ invite la Régie, dans son avis au gouvernement, à considérer qu'il existe d'autres types d'entreprises qui ont besoin d'un tarif particulier. Pour différentes raisons, il existe plusieurs entreprises qui recherchent une manière de s'assurer que l'énergie qu'elles utilisent provienne d'une source renouvelable. Le tarif à cette fin pourrait être volontairement plus élevé. En ce sens, le ROÉÉ croit que ce type de besoin peut permettre « d'évaluer l'opportunité d'instaurer un système de tarification volontaire permettant aux consommateurs de contribuer volontairement aux coûts incrémentaux de l'énergie éolienne afin de réduire l'impact à la hausse de la mise en service de nouveaux projets de production provenant principalement des parcs éoliens »²¹.

En effet, plusieurs études démontrent qu'il existe un marché pour ce type de tarification, notamment une étude du National Renewable Energy Laboratory (NREL) affilié au Department of Energy (US DOE) qui indique que de 25 % à 29 % des clients sondés dépenseraient de 5 \$ à 20 \$ de plus mensuellement pour qu'une partie de l'électricité qu'ils consomment provienne d'une source

²¹R -3854-2013, C-ROÉÉ-0022, p.13.

d'énergie renouvelable.²² D'autre part, une étude de l'Institute for Energy Research (IER) intitulée *Evaluating Voluntary Consumer Adoption of Green Pricing Programs* indique que, pour un échantillon de 31 distributeurs d'énergie américains, le taux de participation pour ce type de tarification volontaire atteignait en moyenne 2,1 %²³.

À cet égard, la Régie s'était montrée ouverte à ce type d'approche dans sa décision D-2013-148, par. 77 et 78 et demandait notamment au ROÉÉ et à Hydro-Québec de se rencontrer sur le sujet. Bien que la rencontre ait bel et bien eu lieu, il semble qu'Hydro-Québec ne soit pas pressée de présenter des résultats concrets. De notre point de vue, ce type de tarification répond parfaitement aux besoins de certains individus et entreprises et devrait rapidement faire l'objet d'une proposition.

Ainsi, le ROÉÉ enjoint la Régie de recommander au MERN de mettre en place un tarif écologique volontaire afin de répondre aux besoins particuliers de certaines industries au Québec (Recommandation n° 4).

3.6 Interfinancement

Avec égards, selon le ROÉÉ, l'interfinancement n'est pas un enjeu aussi important que semble le considérer la Régie. Tel que mentionné en mise en contexte, le ROÉÉ juge que l'historique et les nombreux effets politiques provenant de la tarification d'Hydro-Québec empêchent d'avoir un marché naturel d'électricité. Pensons par exemple aux rabais majeur offerts par le gouvernement à d'importantes entreprises bénéficiant d'ententes spéciales ou aux autres soutiens que le gouvernement offre aux entreprises sous forme de subventions. En ce sens, contrairement au rapport d'expertise de M. Pineau et de M. Langlois-Bertrand, le ROÉÉ ne considère pas essentiel « [qu']une période de transition de dix ans [soit] planifiée pour mettre fin à l'interfinancement »²⁴. Ceci aurait pour effet de favoriser la clientèle commerciale et industrielle au détriment de la clientèle résidentielle.

²² NREL, *Consumer Attitudes about renewable energy : Trends and regional differences*, Natural Marketing Institute, avril 2011, p.12, en ligne, <http://apps3.eere.energy.gov/greenpower/pdfs/50988.pdf>.

²³ IER, "Evaluating Voluntary Consumer Adoption of Green Pricing Programs", IER White Paper, June 2013, p.4.

²⁴ Pierre-Olivier PINEAU et Simon LANGLOIS-BERTRAND, *Électricité — Structures et options tarifaires (thème 1) Balisage des structures et options tarifaires des distributeurs d'électricité et pistes de solution*, CGSE-HEC Montréal, 2016, p. 52 (A-0008).

De plus, dans la mesure où la Régie voudrait suggérer au gouvernement, malgré la recommandation du ROÉÉ, la création de tarifs sociaux, il nous semble acceptable de permettre que les tarifs des grands consommateurs (résidentiels ou corporatifs) puissent financer les tarifs sociaux. Ceci étant dit, le ROÉÉ considère que ce modèle ne ferait que qu'imiter maladroitement le modèle de l'impôt progressif.

4. Électricité : Intégration des nouvelles technologies et leur incidence sur le partage des coûts et sur les tarifs

4.1 Stockage d'électricité

En ce qui concerne le stockage, le ROEE constate que le distributeur électrique concentre ses efforts en stockage individuel d'énergie²⁵. Ainsi, le distributeur encourage un jumelage entre la technologie des panneaux solaire ou de l'autoproduction avec une forme de stockage d'énergie. Ce qui permettrait d'« aplanir le profil de charges, diminuer la pointe individuelle des clients qui ont recours à des batteries et ainsi améliorer le bilan en puissance, ce qui contribue à réduire les coûts »²⁶.

Le ROEE encourage, bien sûr, cette avenue et encourage Hydro-Québec à trouver des manières de favoriser l'implantation de telles mesures, particulièrement sur le réseau autonome. Ceci étant dit, le ROEE considère que le distributeur passe outre un enjeu bien plus important lié au stockage d'énergie, soit le stockage à grande échelle comme outil de distribution.

Le stockage à grande échelle devrait être intégré à la réglementation en tant que moyen de gestion de la demande en puissance. Effectivement, la LRE ne couvre pas cette nouvelle technologie qui devient de plus en plus importante dans la stratégie énergétique du Québec²⁷. Considérant cet enjeu, le ROEE partage entièrement les observations du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) dans son rapport d'enquête et d'audience publique lié au projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification de Bécancour²⁸, à savoir « qu'Hydro-Québec Distribution renonce annuellement à d'importants volumes d'énergie patrimoniale, qu'elle pourrait théoriquement transformer et utiliser en puissance lors des pics de consommation hivernale »²⁹. Le ROEE recommande à la Régie de demander au gouvernement de faire une modification à la *Loi sur la Régie de l'énergie* en conséquence.

²⁵ R-3972-2016-C-HQD-0004, p. 62 et 63.

²⁶ *Ibid*, p. 62.

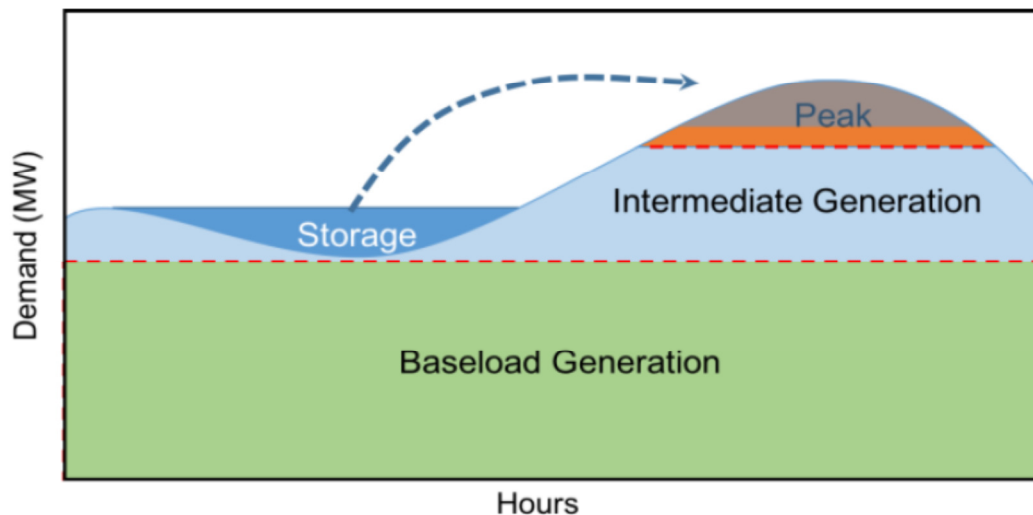
²⁷ Québec, *Politique énergétique 2016-2030*, 2016, p. 52.

²⁸ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) *Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification de Bécancour : rapport d'enquête et d'audience publique*, rapport 329, octobre 2016, p. 87 à 89.

²⁹ *Id.*, p. 89.

Une des solutions au problème identifié par le BAPE est de « stocker dans des piles à grande puissance d'importants blocs d'énergie patrimoniale excédentaire »³⁰, tel que présenté à la figure 3³¹.

FIGURE 3 : STOCKAGE DE BLOCS D'ÉNERGIE PATRIMONIALE EXCÉDENTAIRE DANS DES PILES À GRANDE PUISSANCE



Source : Massachusetts Government

À cet égard, il est à noter que la barrière la plus importante à l'entrée de cette technologie est la capacité de stockage et du coût. Or, il est estimé que les batteries au lithium ion ont connu une diminution de prix de plus de 50 % entre 2012 et 2015 devraient connaître une autre baisse estimée à 50 % d'ici 2019³². Le groupe mandaté par le Massachusetts pour estimer l'importance du déploiement de cette industrie considère le stockage d'énergie aux États-Unis à 1,662 GW annuellement, soit une hausse de 60 % par rapport à aujourd'hui³³. Cette technologie est donc réellement un enjeu d'actualité et il faut s'assurer qu'Hydro-Québec puisse répartir sa puissance lors des pics, de sorte à ne pas défavoriser sa clientèle tout en évitant d'augmenter sa capacité inutilement.

³⁰ *Id.*

³¹ Massachusetts Energy Storage Initiative Study, State of Charge : executive summary, p. ii, en ligne, lien URL : <http://www.mass.gov/eea/energy-utilities-clean-tech/renewable-energy/energy-storage-initiative/>.

³² Massachusetts Energy Storage Initiative Study, State of Charge : executive summary, p. ii et v, en ligne, lien URL : <http://www.mass.gov/eea/energy-utilities-clean-tech/renewable-energy/energy-storage-initiative/>, p. V.

³³ *Id.*

Par ailleurs, tout semble indiquer que la pile Esstalion développée par Hydro-Québec surpasserait à court terme la capacité américaine³⁴ :

« La pile à grande puissance Esstalion pourrait réaliser entre 10 000 et 20 000 recharges, alors que la pile de son plus proche concurrent en réaliserait entre 3 000 et 5 000. Cette pile, qui se rechargerait en une heure et qui est susceptible d'entrer sur le marché dès l'an prochain, coûterait autour de 2 M\$ et pourrait durer une dizaine d'années, voire une vingtaine, selon les derniers scénarios des chercheurs. »

À l'instar du BAPE dans son rapport sur le projet de stockage de gaz naturel liquéfié, le ROÉÉ se questionne sur le traitement réglementaire du stockage d'électricité, bien qu'Hydro-Québec en fasse totalement abstraction dans son plan d'approvisionnement 2016-2027, en tant que moyen de gestion de la pointe. La Régie a par le passé considéré que, pour statuer sur le sujet, elle devait absolument attendre une demande d'investissement ou un contrat d'approvisionnement de la part d'HQD³⁵. Le ROÉÉ partage l'avis de la Commission du BAPE et considère que bien qu'Hydro-Québec n'ait soumis aucune demande dans le cadre de la présente cause, le traitement réglementaire du stockage d'électricité représente un enjeu majeur qui mérite d'être abordé dès maintenant par la Régie dans l'exercice de ses responsabilités et pouvoirs de planification et de surveillance de long terme en vertu notamment des articles 5, 31 et 72 LRÉ.

En ce sens, le ROÉÉ enjoint la Régie de recommander au ministre d'introduire le stockage d'électricité comme forme d'approvisionnement pour gérer la pointe le plus rapidement possible et de modifier la LRÉ afin de couvrir cette nouvelle technologie. Cette recommandation pourrait permettre de définir un objectif minimum de stockage d'électricité lors de chaque plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec (Recommandation n° 5).

³⁴ Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de regazéification de Bécancour : rapport d'enquête et d'audience publique, rapport 329, octobre 2016, p. 88.

³⁵ Régie de l'énergie, Réponse à la lettre du BAPE du 23 août 2016, « Projet de stockage de gaz naturel liquéfié et de gazéification à Bécancour », 26 août 2016, en ligne, lien URL : http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/stockage_gaz_naturel_becancour/documents/DQ4_2.1.pdf.

4.2 Réseaux autonomes

La stratégie d'intervention d'Hydro-Québec dans les réseaux autonomes consiste à « réduire les coûts d'approvisionnement des centrales thermiques tout en diminuant autant que possible leur empreinte environnementale », en agissant « d'abord sur la demande en mettant de l'avant les interventions en efficacité énergétique et, ensuite, à procéder à des ajouts de capacités supplémentaires lorsque nécessaire »³⁶. Le ROÉÉ est en accord avec cette position.

Il considère cependant que pour mener efficacement cette volonté, Hydro-Québec gagnerait à se montrer plus ouverte à diverses possibilités, notamment en facilitant l'autoproduction d'énergie via l'éolien ou toute autre méthode, qu'elle soit municipale, individuelle, ou communautaire.

En ce sens, rendre accessible un mesurage inversé qui permettrait d'acheter l'excédent d'énergie produit en réseau autonome serait la moindre des choses, surtout considérant que les coûts évités dans les réseaux autonomes sont généralement largement supérieurs à ceux du réseau intégré ou de nouveaux projets soumis à la Régie.

Ainsi, il est évident que l'autoproduction dans les réseaux autonomes a une valeur plus importante que l'autoproduction sur le réseau intégré. La valeur des kWh achetés devrait donc refléter cette réalité.

D'autres méthodes devraient inclure : faciliter l'implantation de géothermie communautaire ou faciliter le jumelage éolien et diesel³⁷. De plus, considérant que les kWh économisés ont une valeur plus importante en réseau autonome, Hydro-Québec devrait faciliter l'implantation de projets à grande échelle généralement considérés peu rentables en réseau intégré. Les expériences en réseau autonome pourraient faciliter l'implantation à grande échelle de ce type de nouvelle technologie, nous pensons notamment à la géothermie communautaire.

Enfin, le ROÉÉ demeure préoccupé par les implications en termes de qualité d'air, de GES et de santé environnementale de la structure tarifaire du PUEÉ. Il y a lieu d'éliminer le recours aux hydrocarbures plutôt que de les rendre plus efficaces par l'utilisation directe notamment de mazout pour le chauffage.

³⁶ R -3986-2016, B-0010, HQD-2, Document 1, page 5.

³⁷ Voir même le jumelage éolien et granules.

Le ROÉÉ enjoint donc la Régie de recommander au gouvernement de viser l'élimination du recours aux hydrocarbures et de permettre le mesurage inversé dans les réseaux autonomes afin d'acheter l'excédent d'énergie produit et de donner une valeur plus importante aux kWh achetés grâce à l'autoproduction dans ces réseaux (Recommandation n° 6).

4.3 La mobilité électrique

Le ROÉÉ n'a pas d'avis particulier sur les tarifs liés à la mobilité électrique. Il enjoint cependant à la Régie et au MERN d'être prudents à ne pas créer une demande excédentaire à la pointe. C'est pourquoi le ROÉÉ considère que d'importants investissements en efficacité énergétique participeraient à développer l'ensemble du réseau énergétique au Québec.

Par ailleurs, **le ROÉÉ enjoint à la Régie et au MERN de ne pas considérer la voiture électrique comme une solution miracle aux enjeux environnementaux et de réchauffement climatique liés aux transports (Recommandation n° 7).** Rappelons aussi que la baisse des GES n'est pas le seul enjeu qui participe à la crise écologique. Par exemple, la voiture, qu'elle soit électrique ou non, contribue notamment à l'étalement urbain, à des carences en exercice physique, à la surconsommation liée à des résidences aux superficies toujours plus grandes. De plus, il importe de mentionner ceci :

« [C]omme le pétrole, le lithium est une matière non renouvelable et polluante. À titre d'exemple, l'opération d'une voiture électrique exige autant de lithium que 10 000 téléphones cellulaires. Comme d'autres appareils à piles rechargeables se multiplient ces dernières années, la demande de lithium connaît une hausse importante. Or l'exploitation de ce minerai participe à l'augmentation de la pollution de l'air, à l'assèchement des cours d'eau situés à proximité des mines, à la baisse des nappes phréatiques et à une transformation des écosystèmes et des terres agricoles. »³⁸

Selon le ROÉÉ, il faut voir la voiture électrique comme faisant partie d'un amalgame de transport vert qui inclut notamment le transport en commun et le transport actif, et qui s'inscrit dans un objectif de réduction de l'étalement urbain.

³⁸ Schepper, Bertrand, « Le transport en commun comme solution à la relance économique et à la crise environnementale au Québec », IRIS, Janvier 2016, p. 3.

Dans la mesure où la voiture participe activement à l'étalement urbain et qu'Hydro-Québec a récemment haussé les tarifs du métro de Montréal³⁹, **il apparaît au ROÉÉ qu'il est prioritaire de favoriser la rentabilité du transport en commun avec des tarifs préférentiels aux fournisseurs de ce type de transport (Recommandation n° 8).**

³⁹ Société de transport de Montréal (STM), « La STM et l'augmentation des coûts de l'électricité », mars 2014, en ligne, lien URL : https://www.stm.info/sites/default/files/affairespubliques/ressourcesmedias/Documents/ap_couts_electricite.pdf.

5. Gaz naturel : Structures et options tarifaires

5.1 Élimination de la dégressivité des tarifs commerciaux du gaz naturel

Une étude de la tarification de la distribution du gaz naturel chez Gaz Métro dans les tarifs commerciaux nous montre que celle-ci a une tendance dégressive. Ce que le distributeur appelle « le taux unitaire au volume retiré » constitue la portion variable de la facture de gaz naturel, ce qui a pour effet de faire diminuer les prix unitaires de la molécule plus le volume consommé est élevé.

En termes de meilleures pratiques tarifaires et environnementales, ce type de tarification envoie un très mauvais signal prix au client puisqu'il est invité à consommer davantage plutôt que d'investir dans des mesures d'efficacité énergétique. En effet, puisque les mètres cubes qui pourraient être économisés sont ceux qui sont les moins dispendieux sur sa facture de gaz naturel, non seulement l'intérêt de faire de l'efficacité énergétique est amoindri, mais la période de retour sur les investissements s'avère également beaucoup plus longue que si le client payait un prix moyen, quel que soit son niveau de consommation.

Prenons l'exemple suivant tiré d'une facture de Gaz Métro au tarif D1⁴⁰ fourni en annexe I. Il est possible de remarquer que les 900 premiers m³ utilisés par le client lui coûtent 0,26744 \$ par m³ alors que les 17 000 derniers lui coûtent 0,08973 \$ par m³. Ainsi, un client qui considérerait l'option de faire de l'efficacité d'énergie pour diminuer sa consommation devrait se questionner si la mesure lui revient plus chère que 0,08973 \$ par m³. Si un client atteint le dernier palier, il paie 0,034486 \$ par m³, prix unitaire qui ne permet pratiquement pas de rentabiliser des programmes d'efficacité d'énergie. Si, par exemple, le tarif n'était pas régressif, mais connaissait une hausse constante à chaque tranche de consommation, les utilisateurs énergivores de gaz naturel chercheraient à diminuer leur facture en instaurant des mesures d'efficacité énergétique. Dans notre exemple, cette situation serait aussi vraie si Gaz Métro utilisait un prix fixe au-dessus de 0,12029 \$ par m³.

⁴⁰ GM, Élément de la facture : Taux au 1^{er} novembre 20145-zone sud; Tarif D1 (service général) — Volume mensuel de 47 000 m³, p. 5.

Dans cette optique, le ROÉÉ est heureux de constater que la Régie et Gaz Métro étudient une réforme tarifaire dans le cadre du dossier R-3867-2013. **Il enjoint néanmoins la Régie de recommander au gouvernement du Québec de statuer que, dans le cadre de la Politique énergétique du Québec 2030, il soit nécessaire d'éliminer la dégressivité des prix de l'énergie puisque cela « constitue une avenue essentielle pour améliorer le signal de prix »⁴¹ (Recommandation n° 9).**

Le ROÉÉ suggère en ce sens que l'élimination de la dégressivité des tarifs se fasse sur une période de 3 à 5 ans, tel que l'avait fait Hydro-Québec dans le milieu des années 2000⁴² (Recommandation n° 10).

⁴¹ R -3644-2007, HQD-12, Document 4, p. 15.

⁴² R -3644-2007.

6. Gaz naturel : Intégration des nouvelles technologies

En ce qui a trait à l'intégration de nouvelles technologies pour le gaz naturel en lien avec la stratégie énergétique du Québec pour 2016-2030, deux sujets ressortent du lot pour le ROÉÉ. D'une part, la capacité de créer et d'améliorer des programmes en efficacité énergétique dans la distribution d'une énergie polluante et d'autre part, la proposition de Gaz Métro donnant beaucoup d'importance à la possibilité d'intégrer du gaz naturel renouvelable (ou biogaz) dans son offre de service⁴³. Les prochains paragraphes se veulent les commentaires du ROÉÉ sur ces sujets.

6.1 Effet de la réduction du coût du gaz naturel sur l'efficacité énergétique

Depuis plusieurs années, la diminution du prix du gaz en Amérique du Nord, et donc pour les distributeurs de gaz naturels québécois, crée une problématique importante en terme d'engagement pour l'efficacité énergétique. Tout d'abord, devant un prix avantageux pour la molécule, le coût des mesures en efficacité énergétique encourage une consommation importante de cette énergie polluante, tout en rendant plus difficile de rentabiliser les programmes en question. De surcroît, considérant que les programmes en efficacité énergétique les plus facilement rentabilisables (« low hanging fruit ») ont déjà été mis en place, il devient extrêmement difficile de créer de nouveaux programmes en efficacité énergétique rentables. Cette problématique est bien connue de la Régie puisqu'elle a été abordée à quelques reprises, à la fois par le ROÉÉ⁴⁴ et par Gaz Métro. Dans les dernières années, la manière de répondre à cette problématique a été de proposer une modification des tests de rentabilité afin d'intégrer les bénéfiques non énergétiques (BNÉ) dans les tests de rentabilité. À cette époque, le ROÉÉ avait fait d'importantes recommandations à cet effet qui sont encore valables aujourd'hui, soit :

- 1- De prendre acte du fait que le TCTR ne tient pas suffisamment compte des bénéfiques des mesures en efficacité énergétique et qu'il génère une asymétrie d'informations défavorable à la rentabilité des programmes;

⁴³ R -3972-2016, GM-1, doc. 1, p. 23.

⁴⁴ R-3809-2012 phase 2, C-ROÉÉ-0016; R -3879-2014, C-ROÉÉ-0053; R -3879-2014, Gaz Métro – 110, Document 1.

- 2- De demander aux distributeurs de gaz naturel de commander une étude d'évaluation monétaire des BNÉ pour refléter la réalité des BNÉ au Québec;
- 3- Dans l'éventualité où la Régie ne souhaiterait pas demander une étude sur la monétarisation au Québec, d'utiliser du TAP et du TCTR conjointement comme test principal pour calculer la rentabilité des mesures du PGEÉ plutôt qu'un ajout générique de BNÉ au TCTR⁴⁵.

Gaz Métro, quant à elle, a proposé de modifier le TCTR afin de prendre en compte une part des BNÉ⁴⁶. Pour l'instant, la Régie a préféré ne pas se positionner en raison de la situation suivante :

« L'arrivée de la prochaine politique énergétique et de nouvelles cibles de réduction de GES peut amener une réflexion globale sur le niveau d'investissement en efficacité énergétique et devenir l'occasion d'une révision des critères de décision et donc des tests économiques. »⁴⁷

Nous vous soumettons avec égards qu'il est primordial de faire de cet enjeu une priorité et de trouver une manière de bien intégrer les BNÉ dans les tests de rentabilité, de sorte à être capable d'établir des tests de rentabilité valides pour les programmes en efficacité énergétique. **En ce sens, le ROEE recommande à la Régie de demander au gouvernement de faire une évaluation monétaire des BNÉ pour refléter la réalité des BNÉ au Québec pour l'ensemble des distributeurs (Recommandation n° 11).**

Il est à noter que ce type d'étude a notamment été commandé au Massachusetts⁴⁸ et placerait le Québec parmi les leaders en évaluation des programmes en efficacité énergétique en Amérique du Nord.

⁴⁵ R -3879-2014, C-ROEE-0053, p.18.

⁴⁶ R -3879-2014, cause tarifaire 2014, Gaz Métro – 110, Document 1.

⁴⁷ R -3879-2014, cause tarifaire 2014, A-0145, p. 532.

⁴⁸ Tetra Tech, Massachusetts Program Administrators: Massachusetts Special and Cross-Sector Studies Area, Residential and Low-Income Non-Energy Impacts (NEI) Evaluation. Massachusetts Program Administrators, 2011, lien URL : [http://www.riermc.ri.gov/documents/evaluationstudies/2011/Tetra_Tech_and_NMR_2011_MA_Res_and_LI_NEI_Evaluation\(76\).pdf](http://www.riermc.ri.gov/documents/evaluationstudies/2011/Tetra_Tech_and_NMR_2011_MA_Res_and_LI_NEI_Evaluation(76).pdf) et Tetra Tech, Final Report – Commercial and Industrial Non-Energy Impacts Study, Massachusetts Program Administrators, 2012, lien URL : http://www.riermc.ri.gov/documents/evaluationstudies/2012/KEMA_2012_MA_CI_NEI_REPORT.pdf.

6.2 Le développement du biogaz au Québec

Le ROEE constate que certains distributeurs considèrent augmenter l'offre d'énergie renouvelable pouvant traiter dans leur réseau de gaz naturel⁴⁹. Le ROEE, bien que favorable à une utilisation saine de ce type d'énergie, considère qu'il est important de s'assurer de ne pas surestimer les bienfaits de cette énergie. En effet, il convient de rappeler que le plan d'action 2011-2015 de la politique québécoise de gestion des matières résiduelles considérait que la priorité à ce niveau⁵⁰ passait par « le respect de la hiérarchie des 3RV-E »⁵¹. Cette hiérarchie stipule ceci :

« [À] moins qu'une analyse basée sur une approche du cycle de vie des biens et des services ne démontre qu'une dérogation est justifiée, la réduction à la source, le réemploi, le recyclage, y compris par traitement biologique ou épandage sur le sol, les autres formes de valorisation de la matière, la valorisation énergétique et l'élimination doivent être privilégiés dans cet ordre dans le domaine de la gestion des matières résiduelles. »⁵²

En tenant compte de la hiérarchie des 3RV-E, il est possible de constater ceci :

« La valorisation par biométhanisation n'apparaît ainsi qu'à la quatrième position de cette hiérarchie, ce qui démontre l'importance de bien identifier le type de substrats disponibles, leur quantité, et la pertinence de cette valorisation s'il existe une solution avec un meilleur bénéfice environnemental et économique dans la hiérarchie des 3RV-E. »⁵³

Or, le plus gros potentiel de biométhanisation au Québec provient de nos déchets organiques domestiques, ce qui correspond à moins de 5 % de nos besoins en gaz au Québec⁵⁴. Ainsi, le biogaz n'a pas un potentiel de développement très élevé au Québec. De plus, lorsqu'extrait pour être injecté dans un réseau, il reste très polluant et est souvent synonyme de mauvaise gestion des déchets. Logiquement, pour le gouvernement du Québec, il est plus avantageux de réduire les déchets que de tenter de créer du biogaz à grande

⁴⁹ R -3972-2016, C-GM-0003, p.17.

⁵⁰ Québec, Politique québécoise de gestion des matières résiduelle : Plan d'action 2011-2015, p.12.

⁵¹ *Id.*

⁵² *Id.*

⁵³ Écohabitation, « Les sources de biogaz au Québec », en ligne, lien URL : <http://www.ecohabitation.com/guide/fiches/sources-biogaz-quebec>.

⁵⁴ *Id.*

échelle. Une telle avenue pourrait s'avérer contreproductive et dommageable en termes environnementaux. Selon la même logique, le biogaz est une bonne source énergétique dans la mesure où il est distribué localement. Dans ces conditions, un tarif uniquement pour le biogaz devrait être évalué en lien avec sa provenance et non sur la base du simple fait qu'il soit considéré comme « bio ». La création et l'utilisation de biogaz devraient respecter la logique des 3RV-E, et n'être considérée qu'après que tous les efforts de réduction à la source et de compostage des déchets organiques aient été faits.

C'est pourquoi le ROÉE recommande à la Régie d'inviter le MERN à respecter la hiérarchie des 3RV-E et à établir un tarif pour le biogaz dont la principale caractéristique est la provenance du biogaz (Recommandation no. 12).

7. Conclusion et sommaire des recommandations

Le ROEE réitère que les meilleures pratiques énergétiques, environnementales et tarifaires consistent à prioriser les approches de distribution et de consommation d'énergie de la manière suivante :

- 1- Diminuer la consommation énergétique et de puissance par des efforts et des budgets grandement accrus à cet effet et la sensibilisation;
- 2- Diminuer la consommation à travers les politiques, les programmes et les aides financières visant l'efficacité énergétique dont l'ampleur est basée sur le potentiel technico-économique;
- 3- Considérer l'efficacité énergétique comme une forme d'approvisionnement;
- 4- Éviter de construire de nouvelle centrale électrique ou de s'approvisionner en gaz uniquement pour subvenir à des besoins à la pointe en utilisant l'efficacité énergétique, les tarifs inversés et le stockage d'électricité.

C'est pourquoi il propose à la Régie de conseiller au MERN de prendre en compte les recommandations suivantes en lien avec les sujets traités dans le présent mémoire :

- **Recommandation n° 1** : Créer une tarification basée sur la consommation qui pénalise principalement les « super consommateurs »;
- **Recommandation n° 2** : Intégrer la possibilité d'une tarification inversée en période de pointe dans l'établissement des tarifs;
- **Recommandation n° 3** : Développer nos capacités à faire de l'efficacité énergétique à la pointe. Ce faisant, il devient important pour le Québec de considérer et de réellement faire de l'efficacité énergétique une source d'approvisionnement, surtout en période de pointe;
- **Recommandation n° 4** : Mettre en place un tarif écologique volontaire afin de répondre aux besoins particuliers de certaines industries au Québec;
- **Recommandation n° 5** : Introduire le stockage d'électricité comme forme d'approvisionnement pour gérer la pointe le plus rapidement possible et

modifier la LRÉ afin de couvrir cette nouvelle technologie et de manière à définir un objectif minimum de stockage d'électricité lors de chaque plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec;

- **Recommandation n° 6** : Viser l'élimination du recours aux hydrocarbures et permettre le mesurage inversé dans les réseaux autonomes afin d'acheter l'excédent d'énergie produit et de donner une valeur plus importante aux kWh achetés grâce à l'autoproduction dans ces réseaux;
- **Recommandation n° 7** : Ne pas considérer la voiture électrique comme une solution miracle aux enjeux environnementaux et de réchauffement liés au transport;
- **Recommandation n° 8** : Favoriser la rentabilité du transport en commun avec des tarifs préférentiels aux fournisseurs de ce type de transport;
- **Recommandation n° 9** : Statuer en faveur de l'élimination de la dégressivité des prix de l'énergie dans le cadre de la Politique énergétique du Québec 2030 afin d'améliorer le signal de prix;
- **Recommandation n° 10** : Effectuer l'élimination de la dégressivité des tarifs sur une période de 3 à 5 ans afin d'éviter un choc tarifaire;
- **Recommandation n° 11** : Effectuer une évaluation monétaire des BNÉ pour refléter la réalité des BNÉ au Québec pour l'ensemble des distributeurs;
- **Recommandation n° 12** : Respecter la hiérarchie des 3RV-E et établir un tarif pour le biogaz dont la principale caractéristique est la provenance du biogaz.

Annexe I : Facture au tarif D1 de Gaz Métro

CALCUL AU SERVICE GÉNÉRAL					
FRAIS DE BASE					
appareil de mesurage		jours		¢/appareil de mesurage/jour	\$
1	x	30	=	179,803	53,94
PRIX AU VOLUME RETIRÉ					
m ³ /jour		jours	=	m ³	¢/m ³
30 premiers	x	30	=	900	26,744
70 suivants	x	30	=	2 100	18,287
200 suivants	x	30	=	6 000	15,995
700 suivants	x	30	=	21 000	12,115
2 000 suivants	x	30	=	17 000	8,973
7 000 suivants	x	30	=	0	6,295
20 000 suivants	x	30	=	0	5,071
70 000 suivants	x	30	=	0	4,204
100 000 et plus	x	30	=	0	3,486
Sous-total prix des retraits					5 653,99
TOTAL PRIX DE LA DISTRIBUTION					
				m ³	¢/m ³
				47 000	12,145
				x	=
				5 707,93	

Source : Gaz Métro

Annexe II : REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE (ROÉÉ)

Les groupes et organismes suivants forment le ROÉÉ :

1. Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale

Organisme à but non lucratif fondé en avril 2015, composé de membres individuels et corporatifs et qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine.

Objectifs :

Soutenir et outiller les citoyens et organisations dans la mise en place d'alternatives énergétiques et la réduction de leur empreinte énergétique et environnementale.

Travailler sur les 3 axes de prévention que sont les besoins, les risques et les impacts liés aux différentes étapes du cycle de vie des hydrocarbures.

Collaborer avec d'autres organisations, réseaux et communautés qui partagent des enjeux énergétiques similaires.

Principales actions :

À titre d'acteur mobilisateur en énergie en milieu insulaire et en réseau autonome, l'organisme a participé activement aux consultations sur la Politique énergétique du Québec et l'EES sur les hydrocarbures.

L'AMSÉE prépare actuellement sa participation à la Commission consultative sur les enjeux énergétiques de l'Agglomération des Îles-de-la-Madeleine et fait des représentations auprès d'Hydro-Québec pour soutenir l'autoproduction solaire en réseau autonome.

2. Écohabitation

Écohabitation est un organisme sans but lucratif qui facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission

par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques.

Objectifs :

En intervenant dans le secteur de l'habitation écologique, Écohabitation facilite l'émergence d'une société plus juste, viable économiquement, et qui tend à conserver et à régénérer les écosystèmes. Plus concrètement, Écohabitation vise le déploiement :

D'habitations saines, économes en ressources et en énergie, privilégiant la qualité et la durabilité, abordables et accessibles à tous.

De collectivités en santé, orientées vers les échanges humains et les modes de vie à l'échelle locale, basées sur des modes de transports actifs et collectifs, autonomes sur le plan alimentaire et énergétique et respectueuses de la biodiversité.

D'un savoir-faire commun en habitation écologique par le biais d'échanges, d'entraide et de modes d'apprentissages basés sur l'innovation, la pratique et le vécu.

De politiques et de réglementations en faveur d'une meilleure prise en compte des enjeux globaux liés au domaine de l'habitation écologique.

3. Fédération québécoise du canot et du kayak

Organisme à but non lucratif.

Objectifs :

Promotion du canotage récréatif et du canot-camping et regroupement des adeptes.

Protection des lacs, des rivières, de l'eau, de l'air et des forêts.

Principales activités :

Débat public sur l'énergie en 1995.

Projet-pilote de classification des rivières au Lac-St-Jean.

Consultation publique sur le Plan de développement d'Hydro-Québec.

Intervention sur la filière de production privée d'hydro-électricité dans le cadre de l'élaboration de la politique énergétique.

4. Fondation Rivières

Fondation Rivières est un organisme à but non lucratif dont la mission est d'œuvrer à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières — tout autant que de la qualité de l'eau — à des fins éducatives, sociales et environnementales.

Objectifs :

Protéger les rivières :

Lancer des campagnes médiatiques d'information publique et d'intervention politique contre l'expropriation privée amenée par la construction de petites centrales. Susciter la remise en question de la filière hydroélectrique et lancer une campagne virale d'énergies vertes.

Développer et diffuser des programmes de sensibilisation :

Poursuivre l'application de programmes pédagogiques pour les écoles. Tenir des cliniques selon le programme Réseau d'Inspection et de Vérification des Eaux (RIVE) avec une clientèle adolescente et adulte.

Consolider le réseau de partenaires :

Accroître la présence de la Fondation Rivières sur la place publique en maintenant les liens existants avec nos divers partenaires ainsi qu'avec la presse écrite et électronique; poursuivre les programmes d'écotourisme dans diverses régions du Québec; donner une place aux Premières Nations au sein de notre équipe; développer de nouveaux partenariats.

Assurer une saine gestion :

Maintenir la concrétisation des trois premiers objectifs par une gestion efficace à court et à long terme.

5. Nature Québec

Nature Québec est un organisme national regroupant plus de 8000 sympathisants et 80 organismes œuvrant depuis 1981 à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources.

Depuis sa fondation, l'organisme s'est prononcé publiquement sur un grand nombre de questions environnementales : la loi québécoise des forêts, la gestion de l'eau, la réduction de la pollution agricole, la loi fédérale sur la protection de l'environnement, la loi provinciale sur les pesticides, la consultation sur la gestion des matières résiduelles, la gestion de la faune, l'élargissement du réseau des aires protégées, etc. Nature Québec est reconnue pour ses interventions pertinentes, exigeantes et efficaces.

Objectifs :

Maintenir les processus écologiques essentiels à la vie;

Préserver la diversité biologique;

Favoriser l'utilisation durable des espèces, des écosystèmes et des ressources.

Principales activités :

Nature Québec travaille de plusieurs façons à la rencontre de ses grands objectifs : l'éducation, la sensibilisation, la recherche, la participation aux consultations et les avis ou prises de position publiques sont les principaux moyens retenus.

Depuis une dizaine d'années, Nature Québec a participé activement à l'évolution du dossier énergétique au Québec par des contributions dans tous les grands dossiers actifs (commissions parlementaires, Plan de développement d'Hydro-Québec, débats publics sur l'énergie, audiences du BAPE sur des projets de développement hydroélectriques et thermiques, etc.).

6. Regroupement pour la surveillance du nucléaire

Organisme de charité sans but lucratif fondé en 1978.

Objectifs :

Se préoccupe de recherche et d'éducation sur toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire, civiles ou militaires, incluant les solutions alternatives au nucléaire et tout particulièrement les questions qui touchent le Canada et le Québec.

Activités principales :

Depuis dix ans, participation active dans tous les aspects de l'évaluation des dossiers énergétiques (projet Grande-Baleine, Plan de développement d'Hydro-Québec, politiques énergétiques, débats publics sur l'énergie, etc.).