

Le 29 août 2017

PAR COURRIER/COURRIEL/SDÉ

M. Pierre Méthé, Secrétaire par intérim
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la Bourse, C.P. 001
800, Place Victoria, 2^e étage, bur. 255
Montréal, QC, H4Z 1A2

DOSSIER : R-4011-2017 : Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019

OBJET : Réplique du RNCREQ aux commentaires d'HQD sur les sujets d'intervention du RNCREQ

Bonjour M. Méthé,

La présente fait suite à la lettre du Distributeur du 25 août 2017, dans laquelle il commente les sujets d'intervention annoncés par le RNCREQ dans sa lettre du 21 août 2017. Le RNCREQ souhaite répondre à certains commentaires.

Maintien de la redevance

Le Distributeur est d'avis que le débat concernant le maintien de la redevance plutôt que son élimination a eu lieu en R-3980-2016 et que, compte tenu de la décision rendue par la Régie dans ce dossier, la question ne peut être à nouveau examinée dans le présent dossier. Le RNCREQ est plutôt d'avis que le présent banc n'est pas lié par la décision rendue dans le dossier R-3980-2016, notamment en raison de la portée respective des dossiers R-3933-2015 et R-3980-2016. Dans le premier, la question de l'élimination de la redevance et de son remplacement par la facture minimale était examinée dans une perspective à long terme. En effet, la question s'inscrivait dans le contexte de la révision de la stratégie tarifaire pour les tarifs domestiques, initiée par la Régie suite à la décision D-2014-037 afin de répondre à l'évolution du contexte économique et énergétique. Le remplacement de la redevance par la facture minimale y a fait l'objet de longs débats, alimentés notamment par des travaux réalisés en séances de travail. Dans sa décision D-2016-033, la Régie adoptait ce nouvel élément de la stratégie tarifaire dans une perspective à long terme, l'énonçant parmi les orientations qui allaient servir d'assise à la proposition déposée lors de la demande tarifaire 2017-2018 et demandant au Distributeur d'en présenter des scénarios d'implantation graduelle.¹

¹ D-2016-033, p. 242 paragraphe 931 et p. 247 paragraphe 956.

En comparaison, le dossier R-3980-2016 n'adoptait pas explicitement une perspective à long terme. La décision de maintenir la redevance se fondait uniquement sur une évolution dans les circonstances constatée d'une année à l'autre. Rien dans le texte de la décision n'indique qu'elle devrait lier les bancs subséquents.

Dans ses commentaires, le Distributeur affirme que « les impacts pour la clientèle d'introduire un montant mensuel minimal tout en maintenant la redevance sont présentés en preuve. »² Cette preuve ne constitue pas une analyse détaillée de l'opportunité de maintenir la redevance à long terme, et encore moins de celle d'appliquer simultanément une facture minimale. De plus, elle n'isole pas l'impact de la mesure proposée sur les clients qui payeront la facture minimale. En effet, la Figure 3 du document B-0047 indique un impact annualisé de 2,2 % pour « tous les clients » et un impact d'environ -0,3% « en excluant les clients touchés par la facture minimale ». ³ Il est toutefois muet quant à l'impact sur ces derniers, qui doivent nécessairement subir un impact tarifaire beaucoup plus grand que la moyenne de 2,2 % pour tous les clients. La preuve du Distributeur ne permet pas d'apprécier pleinement les conséquences de la combinaison de la facture minimale et de la redevance.

Évidemment, la valeur probante de cette preuve sera évaluée en audience. Le RNCREQ soumet respectueusement que le présent banc, qui n'est pas lié par la décision D-2017-022, peut examiner la question du maintien de la redevance en tant qu'élément constitutif de la demande tarifaire qui lui est soumise, et que le RNCREQ, à titre d'intervenant, peut soulever des préoccupations pertinentes à cet égard.

Coûts évités

Le Distributeur demande à la Régie de rejeter la demande d'expertise du RNCREQ concernant les coûts évités au motif qu'elle s'inscrirait uniquement dans le contexte de la révision des dispositions relatives à l'option de mesurage net. Avec égard, le caractère ciblé d'une demande d'expertise n'est pas un motif suffisant pour en demander le rejet; au contraire, une expertise ciblée contribue à une intervention utile.

Le Distributeur propose de modifier la base sur laquelle sont calculés les bénéfices pour les participants du programme de mesurage net, les faisant dorénavant reposer entièrement sur les coûts évités. Considérant que les coûts évités tels qu'actuellement établis ne reflètent pas les coûts réellement évités au moment de la plus grande charge, le RNCREQ juge que cette proposition est susceptible d'impacts majeurs. Ce manque de précision sera également problématique à l'égard de l'évaluation de la justification économique des programmes de tarification dynamique pour l'hiver 2018-19, annoncés par le Distributeur dans sa demande au présent dossier.⁴

² R-4011-2017, B-0058, p. 7.

³ R-4011-2017, B-0047, p. 21, Figure 3.

⁴ B-0047, page 13, lignes 30 à 32.

Le RNCREQ réitère que le témoin expert du Distributeur dans le dossier R-3972-2016, M. Christensen, a lui-même reconnu cette particularité des coûts évités d'Hydro-Québec et a suggéré une amélioration de leur calcul.⁵ Rappelons aussi que le témoin expert Hopkins, dans le dossier R-3986-2016, soulignait le caractère particulièrement compliqué de la structure dans laquelle doivent être calculés les coûts évités au Québec. Pour ces motifs, le RNCREQ soutient que l'éclairage d'un témoin expert sur la question des coûts évités serait utile à la Régie et que M. Raphals est le témoin expert approprié, ayant précédemment été reconnu comme expert en coûts évités et étant très familier avec le contexte particulier du Québec.

Finalement, la question de l'utilisation des coûts évités comme intrants au programme de mesurage net est distincte de celle de la modification majeure que le Distributeur propose d'apporter à ce programme et qui, selon le RNCREQ, devrait être traitée dans un dossier dédié. Ainsi, même si la Régie reçoit la demande du RNCREQ de déclarer la demande de modification du programme de mesurage net hors de la portée du dossier, l'expertise sur les coûts évités demeure pertinente pour le présent dossier et devrait être permise.

Mesurage net

Le Distributeur soutient que le RNCREQ ne peut suggérer que les acteurs de l'industrie solaire au Québec ne sont pas au fait de modifications potentielles de l'option de mesurage net, alléguant la piste de solution 17 de l'Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel⁶ (l'Avis au ministre). Qu'ils eurent été au fait de modifications potentielles ne signifie pas qu'ils étaient au fait que ces modifications seraient débattues à l'intérieur du dossier tarifaire. À ce titre, il nous semble particulièrement parlant qu'un groupe comme l'Association québécoise de la production d'énergie renouvelable, qui était intervenu au dossier R-3972-2016, n'ait pas déposé de demande d'intervention au présent dossier. À moins que les acteurs de l'industrie solaire aient été avisés de la portée du présent dossier et aient choisi de ne pas intervenir, ce qui ne semble pas avoir été le cas, le RNCREQ réitère que le présent dossier n'est pas le forum approprié pour modifier les paramètres du mesurage net et ne peut constituer la consultation publique recommandée à la piste de solution 17 de l'Avis au ministre.

Concernant le besoin d'une expertise sur le sujet, advenant le cas où le sujet ne serait pas retranché du présent dossier, le RNCREQ souligne que la position du Distributeur s'appuie fortement sur les expériences vécues dans d'autres juridictions. L'apport d'un témoin expert permettrait à la Régie et aux intervenants de mieux comprendre ces expériences et de juger dans quelle mesure elles sont ou non pertinentes au contexte québécois. Le RNCREQ rappelle toutefois que sa recommandation principale est que le sujet soit traité dans un autre dossier.

MRI

⁵ R-3972-2016, C-HQD-0005, *A Review Of The Retail Tariffs Of Hydro-Québec Distribution*, Christensen Associates Energy Consulting, LLC, p. 43 et 46.

⁶ R-3972-2016, A-0038, p. 22.

Dans ses commentaires sur le MRI, le Distributeur semble minimiser l'importance des décisions à prendre en phase 3, laissant entendre que les débats sur le fond seraient terminés. C'est bien sûr loin d'être le cas. Selon la décision D-2015-103, alors que la phase 1 visait essentiellement à établir les caractéristiques d'un MRI, la phase 3 vise quant à elle l'étude de la proposition de MRI du Distributeur, soit les modalités d'application des caractéristiques identifiées en phase 1.⁷ On passe de la théorie à la pratique. Ce sont les décisions prises en phase 3 qui détermineront si le MRI du Distributeur produit ou non les effets escomptés. L'accès à une expertise compétente sur les diverses questions soulevées en phase 3 apparaît indispensable au RNCREQ.

Concernant la forme que prendra cette expertise, le Distributeur prétend qu'il n'est « pas opportun ni efficient d'introduire de nouveaux experts à ce stade-ci du dossier R-3897-2014, en cohérence avec la décision de la Régie d'autoriser le dépôt d'un seul rapport d'expert de la part des intervenants dans le cadre de la phase 1 du dossier. »⁸ Rappelons que, dans sa décision D-2015-103, la Régie avait encadré ainsi le recours aux experts pour la phase 1 du dossier :

Pour la phase 1 du dossier, et comme le prévoit l'article 10 du Guide, la Régie établit une enveloppe globale maximale de frais d'expertises nécessaires à l'étude du dossier pour l'ensemble des intervenants à 200 000 \$. À la suite de l'examen de chacun des budgets de participation déposés et à l'intérieur de cette enveloppe globale, la Régie accueillera la ou les demandes de budget d'experts qu'elle jugera pertinentes, raisonnables et susceptibles de satisfaire au mieux les besoins de l'ensemble des intervenants. **En conséquence, la Régie demande à ces derniers de présenter de manière détaillée le mandat d'expertise prévu.**⁹ (Nous soulignons)

La Régie admettait donc la possibilité de plusieurs témoins experts en phase 1. Ce n'est que suite à la réception et l'examen de trois propositions de mandats d'expert qu'elle a décidé, compte tenu des circonstances et du contenu de ces propositions, de n'en retenir qu'une.¹⁰ Cette décision se limitait toutefois explicitement à la phase 1 du dossier R-3897-2014.

[39] En effet, dans le cadre de la phase 1 du dossier, l'expertise attendue vise à compléter le portrait de la situation présenté dans le Rapport, permettant ainsi aux intervenants de détailler les caractéristiques recherchées en ayant en main l'expertise nécessaire. De l'avis de la Régie, la duplication d'une grande partie de l'expertise n'ajoutera pas à la qualité des mémoires qui seront soumis par les intervenants. De plus, cette duplication ne sert pas les objectifs d'efficacité et d'efficience et ne permet pas de réduire les frais liés aux services d'expert.

⁷ D-2015-103, p. 6, paragraphe 12.

⁸ R-4011-2017, B-0058, p. 8.

⁹ D-2015-103, p. 11, paragraphe 37.

¹⁰ D-2015-138, p. 11, paragraphe 40.

[40] Pour ces motifs, la Régie autorise le dépôt d'un seul rapport d'expert de la part des intervenants dans le cadre de la phase 1 du dossier.¹¹

Tel qu'indiqué dans cet extrait, l'expertise en phase 1 comportait un but précis, soit celui de compléter le portrait de la situation présenté dans le rapport d'Elenchus. L'expertise requise en phase 3 n'aura pas les mêmes objectifs. La Régie ne s'est pas encore prononcée sur ces objectifs et sur les modalités du recours à l'expertise en phase 3. Le RNCREQ soumet respectueusement que la décision de la Régie à ce sujet devrait tenir compte du vécu de la phase 1.

C'est dans cet esprit que le RNCREQ informe la Régie que le partage d'un seul expert par l'ensemble des intervenants en phase 1 a été problématique à certains égards et suggère plutôt de retenir les services de plus d'un expert pour la phase 3, tel qu'elle l'avait initialement admis lors de la phase 1.

Remarque générale

Finalement, le Distributeur émet un commentaire général à l'effet que « comparativement au budget de participation soumis dans le dossier tarifaire précédent (R-3980-2016), le nombre d'heures prévu par intervenant ou intéressé dans le présent dossier est en général significativement plus élevé. »¹² Avec égards, cette comparaison n'a pas lieu d'être puisque le présent dossier est beaucoup plus volumineux que le dossier R-3980-2016. Il constitue essentiellement trois dossiers simultanés : la demande tarifaire, la phase 3 du MRI du Distributeur, et la demande de modification des paramètres du programme de mesurage net. Le RNCREQ est préoccupé par la vastitude des questions déjà sur la table dans ce dossier, ce qui contribue à sa recommandation de reporter l'étude de la proposition sur le mesurage net à un autre dossier. La Régie doit s'accorder et accorder aux intervenants les moyens nécessaires pour examiner ces questions complexes avec toute l'attention et les ressources qu'elles requièrent.

Espérant le tout conforme, je vous prie d'accepter, cher M. Méthé, mes salutations distinguées.



Prunelle Thibault-Bédard

cc. Me Éric Fraser et Me Simon Turmel, Hydro-Québec

¹¹ D-2015-138, p. 11, paragraphes 39 et 40.

¹² R-4011-2017, B-0058, p. 3.