

HQD —Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2019-2020

Suivi sur les causes de la consommation à la 2^e tranche du tarif DN

R-4057-2018 Phase 2

Mémoire
présenté par Union des consommateurs
à la Régie de l'énergie



26 août 2019

Mémoire publié par :



7000, avenue du Parc, bureau 201
 Montréal (Québec) H3N 1X1
 Téléphone : 514 521-6820
 Sans frais : 1 888 521-6820
 Télécopieur : 514 521-0736
info@uniondesconsommateurs.ca
www.uniondesconsommateurs.ca

Organismes membres d'Union des consommateurs :

ACEF Appalaches-Beauce-Etchemins
 ACEF de l'est de Montréal
 ACEF de l'île Jésus
 ACEF du Grand-Portage
 ACEF du sud-ouest de Montréal
 ACEF du nord de Montréal
 ACEF Estrie
 ACEF Lanaudière
 ACEF Montérégie-Est
 ACEF Rive-Sud de Québec
 Centre d'éducation financière EBO
 CIBES de la Mauricie
 ACQC

Rédaction du mémoire

- Viviane de Tilly, Union des consommateurs

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 13 groupes de défense des droits des consommateurs. La mission d'UC est de promouvoir et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou règlementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et Internet, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

© Union des consommateurs — 2019

Reproduction autorisée, à condition que la source soit mentionnée. Toute reproduction ou utilisation à des fins commerciales est strictement interdite.

Table des matières

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU	2
TABLE DES MATIÈRES	3
1 CONTEXTE	4
1.1 PRIX DE LA 2 ^E TRANCHE EN ÉNERGIE	4
1.2 SEUIL DE LA 1 ^{RE} TRANCHE EN ÉNERGIE.....	5
2 CONSOMMATION EN 2^E TRANCHE AU NUNAVIK	7
2.1 TAILLE DES MÉNAGES	8
2.2 CHAUFFAGE	11
2.2.1 <i>Chauffage d'appoint</i>	11
2.2.2 <i>Utilisation de la cuisinière comme chauffage d'appoint</i>	13
2.2.3 <i>Chauffage des remises</i>	14
2.3 EN CONCLUSION	14
3 PRINCIPES TARIFAIRES	15
3.1 SIGNAL DE PRIX.....	15
3.2 ÉQUITÉ	18
3.2.1 <i>Équité entre les réseaux autonomes au nord et au sud du 53^e parallèle</i>	18
3.2.2 <i>Équité entre les réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle</i>	19
3.2.3 <i>Équité entre les clients au nord et ceux du sud qui ne chauffent pas à l'électricité</i>	21
3.2.4 <i>Équité entre les catégories de clients au nord du 53^e parallèle</i>	23

Liste des tableaux

Tableau 1 Prix des tranches en énergie du tarif DN (2013-2019)	5
Tableau 2 Consommations des abonnements au tarif DN par type de clients	8
Tableau 3 Taille des ménages au Québec et au Nunavik en 2011	10
Tableau 4 Dispersion du nombre de personnes par ménages selon le recensement de l'OMHK	10
Tableau 5 Description de la clientèle au tarif DN — 2018.....	17
Tableau 6 Conversion des réseaux autonomes — Calendrier de lancement des appels de proposition.....	19
Tableau 7 Structure du tarif proposé pour Inukjuak (Illustration pour l'année 2019)	20
Tableau 8 Clientèle résidentielle par strates de consommations (2013)	22

Listes des figures

Figure 1 Clientèle résidentielle en réseaux autonomes.....	11
Figure 2 Utilisation de la cuisinière comme chauffage d'appoint.....	13

1 Contexte

La tarification de l'électricité des clients domestiques des réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle, soustraite du principe d'uniformité territoriale, est à la fois redistributive et dissuasive. Redistributive parce que les revenus qu'il génère ne permet pas de récupérer¹ les coûts de desserte en électricité². Dissuasif, parce qu'il a comme objectif de rendre inabordable le coût du chauffage électrique. Pour ce faire, une première tranche en énergie, associée aux usages de base, est facturée au même prix qu'au sud du 53^e parallèle. Les kWh consommés au-delà de cette tranche sont facturés à un prix qui veille à dissuader le chauffage électrique.

La structure du tarif DN pour un abonnement hebdomadaire est la suivante :

- 40,64 ¢ de frais d'accès au réseau par jour compris dans la période de consommation, par le multiplicateur, plus
- 6,08 ¢ le kilowattheure pour l'énergie consommée jusqu'à concurrence du produit de 30 kilowattheures par le nombre de jours de la période de consommation et par le multiplicateur, et
- 41,43 ¢ le kilowattheure pour le reste de l'énergie consommée, plus le prix mensuel de
- 6,21 \$ le kilowatt de puissance à facturer au-delà du seuil de facturation de la puissance.³

Deux éléments de cette structure comportent donc un intérêt particulier : le prix de la 2^e tranche en énergie et le seuil à partir duquel ce prix s'applique.

1.1 Prix de la 2^e tranche en énergie

En réponse à la Régie qui, dans sa décision D-2012-024, demandait au Distributeur de présenter dans son dossier tarifaire 2014-2015 une mise à jour de la tarification dissuasive en réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle, le Distributeur proposait dans le dossier R-3854-2013, d'ajuster le prix de la 2^e tranche en énergie du tarif D par une hausse de 8 % par an au-delà de la hausse moyenne de la clientèle domestique, en vue d'atteindre ultimement le coût évité à partir de 2015. UC s'était opposée à la proposition du Distributeur.

UC recommande à la Régie de n'accepter la stratégie du Distributeur d'amener graduellement le prix de la 2^e tranche en énergie vers le coût marginal de production de l'électricité en RA, soit 59 ¢/kWh que lorsque

- *le problème de surpopulation des logements sera réglé*
- *des programmes d'économie d'énergie visant l'enveloppe thermique des résidences auront été déployés*

¹ Tout comme c'est le cas au sud du 53^e parallèle pour les clients du secteur domestique.

² Les coûts de production de l'électricité des réseaux autonomes (au nord comme au sud du 53^e parallèle) étant toutefois de loin supérieurs aux coûts en réseau relié, les clients résidentiels du Distributeur y profitent d'une redistribution plus importante.

³ Texte des tarifs au 1^{er} avril 2019, page 141.

- *les communautés auront été consultées pour assurer l'acceptabilité sociale d'une telle mesure*⁴.

Dans sa décision D-2014-037, la Régie approuvait cependant la stratégie tarifaire applicable au nord du 53^e parallèle proposée par le Distributeur avec une application de la hausse graduelle du prix de la 2^e tranche des tarifs résidentiels à partir du 1^{er} avril 2015.

Or l'utilisation de l'électricité pour du chauffage d'appoint chez certains clients résidentiels des réseaux autonomes est demeurée un enjeu suffisamment important pour retarder l'amorce de la hausse proposée afin de permettre aux clients du Nunavik de mettre en place des mesures visant à ajuster leur consommation et à réduire l'impact sur leur facture d'électricité.

Depuis lors, comme le Tableau 1 le démontre, la hausse annuelle du prix de la 2^e tranche en énergie du tarif DN de 8 % au-delà de la hausse moyenne de la clientèle domestique ne s'est appliquée que deux fois soit au 1^{er} avril 2016 et 2017.

Tableau 1
Prix des tranches en énergie du tarif DN (2013-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prix de la 1 ^{re} tranche (¢/kWh)	5,41	5,57	5,68	5,71	5,82	5,91	6,08
Prix au-delà de 30 kWh/jour (¢/kWh)	32,26	33,64	34,6	37,62	40,93	41,05	41,43

1.2 Seuil de la 1^{re} tranche en énergie

Dans le cadre du dossier tarifaire 2017-2018, le Distributeur proposait de hausser, à terme, le seuil de la 1^{re} tranche du tarif D à 40 kWh/jour, afin de couvrir une portion du chauffage de base en réseau intégré⁵. Le Distributeur n'avait toutefois pas recommandé de hausser le seuil de la 1^{re} tranche du tarif résidentiel au nord du 53^e parallèle même s'il concédait que cela pouvait être jugé inéquitable.

*À cet égard, le maintien du seuil de la 1^{re} tranche à 30 kWh par jour dans les réseaux au nord alors que le prix de la 1^{re} tranche est augmenté pour compenser la hausse du seuil de la 1^{re} tranche au sud, constitue un changement d'orientation qui pourrait être perçu comme inéquitable par les communautés visées, notamment par rapport aux autres réseaux autonomes situés au sud du 53^e parallèle.*⁶

Il ajoutait :

*Seulement 5,6 % de la consommation se retrouve dans la tranche entre 30 et 40 kWh. Pour l'ensemble de ces raisons, le Distributeur aurait privilégié de faire passer le seuil de la 1^{re} tranche de 30 à 40 kWh par jour aux tarifs domestiques tant pour les clients au sud que ceux au nord du 53^e parallèle. Le Distributeur estime que cette avenue serait bien accueillie par les communautés au nord et contribuerait à maintenir une collaboration fructueuse avec les intervenants du Nunavik.*⁷

⁴ R-3854-2013, C-UC-0017, page 40.

⁵ D-2017-022, page 169.

⁶ R-3980-2016, HQD-14, document 2, page 38.

⁷ R-3980-2016, HQD-14, document 2, page 39.

Dans sa décision D-2017-022, la Régie acceptait la proposition du Distributeur relative au tarif D, mais maintenait donc le seuil de la 1^{re} tranche d'énergie à 30 kWh/jour au tarif DN :

[706] La Régie rappelle que la hausse du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie proposée au tarif D visait à couvrir une portion de la consommation associée au chauffage en réseau intégré et non une hausse afin de couvrir les usages de base. C'est pourquoi, dans la décision D-2016-033, la Régie maintenait à 30 kWh/jour le seuil de la 1^{re} tranche applicable au nord du 53^e parallèle, précisant que toute hausse du seuil annulerait les efforts de réduction de l'usage de chauffage électrique d'appoint au nord du 53^e parallèle.

[707] En ce qui a trait à la perception d'iniquité invoquée par la Société, la Régie précise que l'avantage économique d'une hausse du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie repose sur le différentiel de prix entre les deux tranches d'énergie. Or, le différentiel de prix entre les deux tranches d'énergie est 10 fois plus grand au nord du 53^e parallèle qu'en réseau intégré.

[708] Aussi, une hausse du seuil de la 1^{re} tranche représenterait une économie 10 fois plus grande aux consommateurs au nord du 53^e parallèle qu'en réseau intégré, un avantage économique d'autant moins justifiable que le coût de service en réseaux autonomes est largement assumé par les clients des réseaux intégrés.⁸

Après le prix 2^e tranche en énergie, un nouvel enjeu se dessinait donc concernant l'établissement du tarif domestique en réseau autonome. C'est ainsi que dans le cadre dossier tarifaire 2018-2019, l'Administration régionale Kativik (ARK)⁹ demandait que l'augmentation progressive du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie de 30 à 40 kWh/jour, telle qu'appliquée au tarif D, soit également mise en œuvre au nord du 53^e parallèle. Une telle mesure atténuerait en partie l'impact de l'augmentation du prix de la 2^e tranche au tarif DN. L'ARK demandait à la Régie à enjoindre le Distributeur à poursuivre le travail de collaboration entrepris avec l'ARK et la Société Makivik, à approfondir son analyse sur les causes possibles de surconsommation en 2^e tranche du tarif DN, sur les divers profils de consommation de la clientèle desservie par les réseaux autonomes et sur les impacts possibles d'une hausse importante des prix de l'énergie en 2^e tranche de consommation sur cette clientèle.¹⁰

Quant au Distributeur, il adoptait une position nettement plus ferme quant au rehaussement du seuil de la 1^{re} tranche en énergie

L'augmentation du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie au nord du 53^e parallèle demeure souhaitable, pour des raisons d'équité et de maintien des acquis, en parallèle avec la poursuite des efforts pour limiter le chauffage d'appoint électrique.¹¹

⁸ D-2017-022.

⁹ L'ARK est un organisme public non ethnique créé en 1978 en vertu du chapitre 13 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. En vertu de la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, l'ARK agit comme municipalité sur presque tout le territoire du Québec situé au nord du 55^e parallèle. Voir R-4011-2017, C-ARK-0013, page 5.

¹⁰ Ibid., page 44.

¹¹ R-4011-2017, HQD-15, document 6, page 4.

Dans sa décision D-2018-025, la Régie demande au Distributeur d'effectuer des audits énergétiques pour les 14 villages du Nunavik et de faire une étude afin de préciser les causes de la consommation en 2^e tranche d'énergie au tarif DN. Entretemps, la Régie suspend la hausse prévue du prix de la deuxième tranche de 8 % en sus de la hausse tarifaire moyenne et maintient le seuil de la première tranche d'énergie à 30 kWh/jour. Elle fixe le prix de la première tranche d'énergie au niveau du prix de la première tranche au tarif D.¹²

Lors des audiences de la phase 1 du présent dossier, le Distributeur réitère qu'il serait favorable à une hausse du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie à 40 kWh/jour¹³. La Régie réitère de son côté, dans sa décision D-2019-027, qu'il est important d'avoir un portrait plus précis de la consommation d'énergie au nord du 53^e parallèle et d'approfondir les causes possibles de la consommation en 2^e tranche d'énergie afin de statuer sur le niveau du seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN et juge qu'il est préférable d'attendre les résultats des études réalisées et d'explorer toutes les possibilités afin de trouver la meilleure solution.¹⁴

2 Consommation en 2^e tranche au Nunavik

Que ce soit pour fixer le prix de la 2^e tranche en énergie du tarif DN ou encore le seuil de sa 1^{re} tranche, jamais peut-être n'aura-t-on autant décortiqué et examiné à la loupe la consommation électrique de quelques milliers d'abonnés résidentiels du Distributeur, comme si la consommation de chaque kWh devait être expliquée et justifiée, au point où le Distributeur a cru bon de spécifier qu'il y avait des limites à ne pas dépasser.

Il est à noter, toutefois, que pour des raisons d'atteinte à la vie privée et de respect des occupants des logements, le consultant n'a pas inspecté, sans permission, les placards et les remises des habitations afin de détecter la présence de chauffage électrique d'appoint.¹⁵

Les données de facturation du Distributeur indiquent a priori que 71 % des clients résidentiels du Nunavik ne consomment jamais en 2^e tranche alors que 24 % consomment parfois en 2^e tranche. Seuls 5 % des clients consomment une quantité assez significative de kWh en 2^e tranche pour qu'ils constituent une classe à part.

¹² D-2018-025, paragraphes 697 et 698.

¹³ A-0063, page 18.

¹⁴ D-2019-027, page 159.

¹⁵ HQD-20, document 1, page 26.

Tableau 2
Consommations des abonnements au tarif DN par type de clients¹⁶

Clients	Tous		Jamais en 2 ^e tranche		Parfois en 2 ^e tranche		Plus de 30 % en 2 ^e tranche	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Administration régionale Kativik	175	3%	130	3%	39	3%	6	2%
Commission Scolaire Kativik	415	7%	329	7%	61	4%	25	8%
La Société Makivik	23	0%	21	0%	1	0%	1	0%
Office municipal d'habitation Kativik	4 392	70%	3 169	71%	1 035	70%	188	61%
Particuliers	333	5%	147	3%	163	11%	23	7%
Autres ¹	896	14%	658	15%	173	12%	65	21%
Total	6 234	100%	4 454	71%	1 472	24%	308	5%

¹ Les abonnements "Autres" sont des abonnements pour usage domestique dont le responsable n'est pas inclus dans les autres catégories.

Nous comprenons l'importance financière de la consommation de chacun des kWh en réseau autonome, au nord comme au sud du 53^e parallèle. Le coût de service des clients au tarif DN est de 43,7 M\$ pour des revenus de 4,8 M\$¹⁷ ce qui implique un déficit de l'ordre de 40 M\$ soit environ 20 % du déficit de l'ensemble de réseaux autonomes, toutes clientèles confondues, qui serait de l'ordre de 200 M\$¹⁸. Ces déficits seraient de loin moins importants s'il n'y avait pas obligation d'uniformité territoriale des tarifs au sud du 53^e parallèle,¹⁹ mais encore moins importants si le projet de loi 116 n'avait spécifié que la responsabilité des centrales en réseaux autonomes incombait au Distributeur²⁰, ceci étant dit pour nommer le fait que des décisions essentiellement politiques ont contribué à mettre une emphase démesurée sur la consommation relativement infime d'électricité d'une poignée de clients.

Ainsi, au cours des dernières années et avec une grande minutie malgré la difficulté de pouvoir compter sur des données représentatives, le Distributeur, la Régie, les intervenants et l'ARK ont cherché à expliquer pourquoi certains clients résidentiels au tarif DN consommaient en 2^e tranche malgré un tarif dissuasif.

2.1 Taille des ménages

Parmi les facteurs qui pourraient expliquer le niveau de consommation d'électricité des ménages au Nunavik, figure la taille des ménages, bien que la Régie se soit déjà montrée sceptique quant à l'influence du nombre d'occupants d'un logement sur la consommation d'électricité

¹⁶ HQD-20, document 1, page 6.

¹⁷ HQD-20, document 1, page 36.

¹⁸ R-3897-2014, C-UC-0016, page 13.

¹⁹ Article 52.1 de la LRÉ.

²⁰ L'article 2 du projet de loi 50 (1996) instituant la Régie de l'énergie, définit le réseau de comme l'ensemble des installations destinées à la fourniture d'électricité à partir des postes de distribution, incluant les lignes de distribution à moyenne et à basse tension, ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les compteurs des consommateurs, en les incluant.

L'article 2 du Projet de Loi 116 modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie (2000) ajoute au réseau de distribution en réseaux autonomes, l'ensemble des ouvrages, des machines, de l'appareillage et des installations servant à produire, transporter et distribuer l'électricité.

[921] En outre, la Régie est d'avis que l'influence du nombre d'occupants sur la consommation d'électricité est relativement marginale, après élimination de la charge d'eau chaude. En effet, les charges d'éclairage sont les mêmes, et celles correspondant à l'utilisation de plusieurs ordinateurs portables ou de tablettes électroniques sont très marginales en comparaison des charges électriques d'équipements, comme la sècheuse à linge, la cuisinière, un congélateur additionnel ou le chauffe-moteur.²¹

Dans le présent dossier, le Distributeur soumet que la consommation d'électricité quotidienne pour une maison unifamiliale augmente de 1,3 kWh par rapport à une habitation située au sud du 53^e parallèle, pour chaque personne additionnelle dans le ménage. Cette consommation additionnelle est au-delà de la consommation d'électricité supplémentaire qui serait liée à la taille de l'habitation. A priori, cette consommation ne nous semble pas marginale.²²

Lorsque comparée à la consommation d'électricité d'un ménage habitant au sud du 53^e parallèle, on constate une hausse de 1,7 kWh/jour lorsque le ménage est composé de 3,6²³ personnes et de 3,4 kWh/jour lorsqu'il est composé de 4,9²⁴ personnes²⁵. Nous comprenons que l'intention derrière ces données est de déterminer si le nombre moyen de personnes dans les foyers du Nunavik pourrait expliquer la consommation en 2^e tranche. Or, nous sommes d'avis que l'utilisation de moyennes de l'une des variables explicatives d'un phénomène somme toute marginal n'est peut-être pas appropriée.

Il faut préciser que la distribution de la taille des ménages du Nunavik est très différente de celle du reste du Québec. Comme le Tableau 3 l'indique, le nombre moyen de personnes par ménage est plus élevé au Nunavik qu'ailleurs au Québec. En outre, 48 % des ménages y comptent 3 personnes ou moins et 23 % 6 personnes ou plus alors que ces proportions sont 82 % et 2 % au sud du 53^e parallèle.

²¹ D-2016-033, page 240.

²² HQD-19, document 1, page 8 et HQD-20, document 1, page 21.

²³ Nombre moyen de personnes par ménages au Nunavik.

²⁴ Nombre moyen de personnes par ménages au Nunavik dont la consommation électrique en 2^e tranche représente 30 % et plus de la consommation totale.

²⁵ HQD-20, document 1, page 21.

Tableau 3
Taille des ménages au Québec et au Nunavik en 2011²⁶

MÉNAGES AU QUÉBEC ET AU NUNAVIK EN 2011				
Taille des ménages privés	Québec		Nunavik	
1 personne	1 094 405	32 %	630	20 %
2 personnes	1 181 235	35 %	475	15 %
3 personnes	496 140	15 %	410	13 %
4 personnes	421 075	12 %	485	16 %
5 personnes	142 555	4 %	415	13 %
6 personnes ou plus	59 925	2 %	710	23 %
Total	3 395 345	100 %	3 120	100 %
Nombre de personnes dans les ménages privés	7 732 830		12 035	
Nombre moyen de personnes par ménage privé	2,3		3,9	

Le Tableau 4 présente des données de recensement plus récentes avec un découpage différent. Il confirme qu'un pourcentage important de ménages compte plus de 6 personnes alors qu'au sud ce pourcentage est minime.

Tableau 4
Dispersion du nombre de personnes par ménages selon le recensement de l'OMHK²⁷

Nombre de personnes par logement	Répartition	
	Nb	%
3 et moins	1 848	53%
Entre 4 et 6	1 299	38%
Entre 7 et 9	283	8%
10 et plus	30	1%
Total	3 460	100%

Si la règle du 1,3 kWh/jour/personne de consommation supplémentaire par rapport aux ménages du sud du 53^e parallèle est appliquée, 8 % des ménages auraient une consommation quotidienne supérieure de 9,1 kWh à 11,7 kWh par jour, lorsque comparée à celle de ménages comptant 7 à 9 personnes au sud du 53^e parallèle.

²⁶ Société d'habitation du Québec, Le logement au Nunavik, 2014, page 30 [En ligne] <http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/publications/0000023767.pdf> (consulté le 4 juillet 2019).

²⁷ Office municipal d'habitation Kativik. Voir HQD-20, document 1, page 21.

2.2 Chauffage

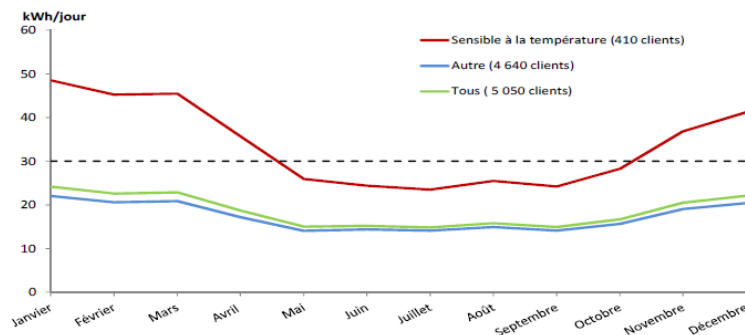
2.2.1 CHAUFFAGE D'APPOINT

La Régie est préoccupée par l'impact qu'aurait la hausse du seuil de la 1^{re} tranche sur l'usage de chauffage électrique d'appoint

[706] La Régie rappelle que la hausse du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie proposée au tarif D visait à couvrir une portion de la consommation associée au chauffage en réseau intégré et non une hausse afin de couvrir les usages de base. C'est pourquoi, dans la décision D-2016-033, la Régie maintenait à 30 kWh/jour le seuil de la 1^{re} tranche applicable au nord du 53^e parallèle, précisant que toute hausse du seuil annulerait les efforts de réduction de l'usage de chauffage électrique d'appoint au nord du 53^e parallèle²⁸. (notre souligné)

En effet, si l'utilisation du chauffage d'appoint électrique au Nunavik est marginale²⁹ elle reste un enjeu préoccupant et récurrent lorsqu'il s'agit de la consommation électrique des réseaux autonomes. Pourtant, la Figure 1 qui présente la consommation des clients du Nunavik en isolant les clients dont la consommation est sensible à la température (ou qui chaufferaient en tout ou en partie) est très claire à ce propos : peu de clients ont une consommation « sensible à la température ».

Figure 1
Clientèle résidentielle en réseaux autonomes
Consommation quotidienne moyenne par mois
(données 2014)³⁰



En outre, cette consommation sensible à la température peut refléter, pour les maisons unifamiliales, la consommation des chambres mécaniques qui peut atteindre 7,5 kWh/jour en janvier³¹. Cette consommation n'apparaît pas pour les habitations autres que les maisons unifamiliales puisque l'électricité nécessaire aux chambres mécaniques est mesurée de façon distincte.

²⁸ D-2017-022.

²⁹ HQD-20, document 3, page 5.

³⁰ R-4011-2017, ARK-0019, page 15.

³¹ HQD-19, document 1, page 7.

Le caractère marginal de la consommation pour chauffage d'appoint dans les résidences du Nunavik a également été démontré dans le cadre du présent dossier. En effet, sur les 78 audits énergétiques réalisés sur des habitations chauffées à l'aide d'un système de chauffage central au mazout, il a été noté que seulement 9 %³² des habitations disposaient d'un chauffage d'appoint électrique à l'intérieur des espaces habitables et que 3 % avaient un appareil de chauffage d'appoint autre que l'aérotherme normalement installé dans les chambres mécaniques pour assurer une température minimale lors d'un bris majeur du système de chauffage.³³

L'utilisation d'un chauffage d'appoint est possiblement liée au fait que certaines maisons sont mal isolées et que le chauffage au mazout ne suffit pas à garder au chaud les occupants. Comme nous le disions dans un dossier antérieur,

[...] il est possible que des ménages utilisent l'électricité comme chauffage d'appoint tout simplement parce que leur système de chauffage au combustible est peu efficace par temps de grand froid, compte tenu des maisons qui sont mal isolées. Selon HQD-9, document 2 [notre note : du dossier R-3854-2013] portant sur le potentiel technicoéconomique d'économie d'énergie (PTE) dans les réseaux autonomes, il existe peu d'information sur le niveau d'isolation des maisons. L'évaluation du PTÉ repose sur un niveau d'isolation égal à celui imposé par la réglementation québécoise, soit un niveau RSI 4.7, considéré comme relativement faible étant donné le climat. Le PTÉ mazout atteint 13 GWh-équivalent pour les mesures d'isolation du plancher, d'isolation du toit et de fenêtres haute efficacité. Puisque le chauffage d'appoint électrique serait utilisé par les ménages, il est envisageable que ce PTE mazout s'applique en partie à l'électricité.³⁴

Compte tenu du potentiel technicoéconomique d'économie d'énergie, confirmé en quelque sorte par l'audit réalisé dans le présent dossier puisque 30 habitations sur les 78 inspectées nécessiteraient des travaux de scellement afin d'obtenir un niveau d'étanchéité à l'air acceptable³⁵, il reste encore qu'à défaut d'assurer l'efficacité énergétique des habitations, ceux qui les habitent ont le choix entre avoir froid ou non. On pourrait même s'étonner que l'audit n'ait permis de repérer que si peu d'équipements de chauffage d'appoint.

Aussi, comme le souligne le Distributeur, le fait de ne pas avoir constaté la présence de chauffage d'appoint électrique à l'intérieur d'un logement au cours d'un audit n'est pas suffisant pour en prouver l'absence.³⁶

³² Soit 7 habitations sur 78.

³³ HQD-19, document 1, page 10.

³⁴ R-3854-20013, C-UC-0017, page 33.

³⁵ HQD-19, document 1, Annexe A, En liasse, page 31.

³⁶ HQD-20, document 1, page 30.

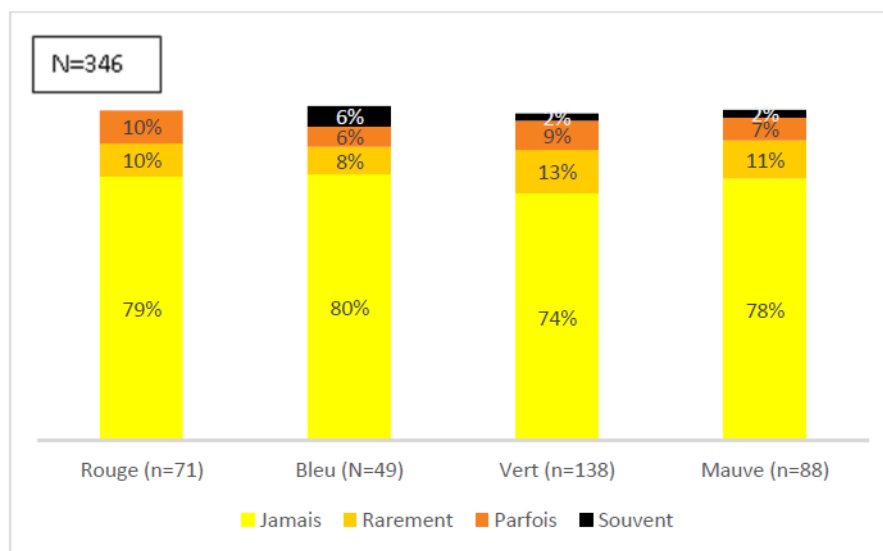
2.2.2 UTILISATION DE LA CUISINIÈRE COMME CHAUFFAGE D'APPOINT

Il n'est pas rare que les clients résidentiels au Nunavik³⁷ utilisent leur cuisinière comme source de chauffage.

La Figure 2 décrit, pour quelque 346 logements de 6 villages du Nunavik, la fréquence d'utilisation de la cuisinière comme chauffage d'appoint, et ce pour 3 segments de clients définis en fonction de leur profil de consommation :

- Rouge : clients dont la consommation annuelle dépasse de 30 % le seuil de la deuxième tranche. Le phénomène se répète à toutes les périodes de consommation.
- Bleu : clients dont la consommation annuelle est en deuxième tranche sans dépasser de 30 % le seuil. Toutes les périodes de facturation sont en deuxième tranche et quelques-unes dépassent de 30 % le seuil de la deuxième.
- Vert : clients dont la consommation annuelle est en deuxième tranche sans dépasser de 30 % le seuil. Certaines périodes peuvent être en première tranche, certaines en deuxième tranche, quelques fois au-delà de 30 % du seuil
- Mauve : clients dont la consommation annuelle est en première tranche.

Figure 2
Utilisation de la cuisinière comme chauffage d'appoint³⁸



Sans entrer dans une analyse fine des données, on constate que la fréquence d'utilisation de la cuisinière comme chauffage d'appoint varierait de 20 à 24 %. C'est dans les segments Vert et Mauve qu'on constate la plus grande utilisation.

³⁷ Et vraisemblablement en réseau intégré également.

³⁸ R-3933-2015, HQD-16, document 7, page 1, Annexe B, En liasse, page 37.

UC note que si le seuil de la 1^{re} tranche était de 40 kWh, il est vraisemblable que, même si l'utilisation de l'électricité n'est pas souhaitable pour le chauffage des locaux en réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle, les kWh supplémentaires offerts à bas prix combleraient une partie des besoins de ce chauffage d'appoint³⁹.

2.2.3 CHAUFFAGE DES REMISES

Le chauffage des remises a également été identifié comme explication de la consommation en 2^e tranche au Nunavik. Un intervenant dans le dossier R-3933-2015 résume ainsi la situation.

Il est donc clair qu'une partie importante de l'électricité consommée en 2^e tranche en Nunavik l'est pour chauffer des remises, qui n'ont pas de systèmes de chauffage au mazout et qui sont utilisées pour des activités importantes dans la vie des gens. Il est trompeur d'appeler cette utilisation « chauffage d'appoint ».

Cette observation remet en question le bien-fondé d'une politique tarifaire qui repose sur la création d'un effet dissuasif sur l'utilisation de l'électricité « alors qu'il existe une source d'énergie alternative moins coûteuse ». Le Distributeur termine cette section de sa preuve en précisant que ces mesures « offriront à la clientèle des moyens de [...] réduire » cette consommation en 2^e tranche. Force est de constater que ces mesures tarifaires n'offrent aucunement des « moyens pour réduire » la consommation en 2^e tranche, mais plutôt une tarification punitive pour ceux qui consomment dans cette tranche, y compris lorsque cette consommation est nécessaire à la poursuite d'activités quotidiennes ou traditionnelles.⁴⁰

UC note que si le seuil de la 1^{re} tranche était de 40 kWh, il est vraisemblable que les kWh supplémentaires offerts à bas prix combleraient une partie des besoins du chauffage des remises, usage nécessaire à la poursuite d'activités quotidiennes ou traditionnelles.⁴¹

2.3 En conclusion

Les données de consommations des habitants du Nunavik, les informations obtenues via des sondages ou encore les audits partiels réalisés sur certaines maisons peuvent expliquer certaines causes de la consommation en 2^e tranche d'énergie, mais ne permettent pas de statuer sur le niveau du seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à fixer. Le Distributeur spécifie :

Compte tenu de la diversité des ménages et de leurs profils de consommation, des types d'habitation et des conditions climatiques dans un territoire aussi vaste que le Nunavik, le Distributeur est d'avis que le seuil de la 1^{re} tranche d'énergie ne peut pas cibler parfaitement les besoins autres que ceux associés au chauffage des locaux et de l'eau propres de chacun des clients. De plus, tout exercice ayant pour but de définir empiriquement une consommation

³⁹ Il pourrait s'agir véritablement de chauffage de base.

⁴⁰ R-3933-2015, C-RNCREQ-0016, page 36.

⁴¹ Même si l'utilisation de l'électricité n'est pas souhaitable pour le chauffage des locaux en réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle, on pourrait parler ici de chauffage de base.

associée aux usages autres que ceux du chauffage comporte une part de jugements de valeurs.⁴²

Il ajoute

Les hypothèses de consommation sont aussi nombreuses qu'il existe d'usages et de comportements des occupants en lien avec ces usages. Ultiment, c'est la somme de ces comportements qui explique la « surconsommation » électrique et il est difficile de quantifier⁴³.

UC recommande à la Régie de ne pas se laisser guider par une analyse fine de l'utilisation de l'électricité des habitants du Nunavik dans sa décision relative au seuil de la 1^{re} tranche en énergie.

3 Principes tarifaires

Deux parmi les principes généralement reconnus en matière de fixation des tarifs d'électricité ont été évoqués dans ce dossier : le signal de prix et l'équité.

3.1 Signal de prix

Le signal de prix, que ce soit dans la structure ou le niveau des prix d'un tarif, devrait amener en principe les clients à faire les bons choix énergétiques, encore faut-il que des choix existent. Selon UC, la question du signal de prix au nord du 53^e parallèle et des bons choix en matière énergétique ne se pose pas puisque les clients résidentiels ne reçoivent aucun signal de prix.

De plus, l'ARK ne partage pas l'avis de la Régie lorsqu'elle mentionne que toute hausse du seuil de la 1^{ère} tranche d'énergie du tarif DN annulerait les efforts de réduction de l'usage de chauffage électrique d'appoint au nord du 53^e parallèle. Dans les faits, une très large proportion de la clientèle située au nord du 53^e parallèle ne voit jamais de factures d'électricité. Au Nunavik, la presque totalité des ménages sont locataires et l'électricité est comprise dans leur loyer ce qui implique que les clients ne voient jamais leur facture. En fait 95 % des abonnements sont détenus par des organismes responsables de payer la facture. Parmi ceux-ci, l'Office municipal d'habitation Kativik défraie deux tiers des factures alors que le tiers restant se répartit entre l'ARK, le Centre de Santé, la Commission scolaire Kativik, la Société Makivik, le Conseil Cri Whapmagoostui, la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik (RRSSSN) et Air Inuit. Il est donc respectueusement soumis à la Régie que l'effet dissuasif recherché n'est pas atteint pour la très vaste majorité des clients résidentiels du Nunavik.⁴⁴

Malgré l'absence de signal de prix, 71 % des clients résidentiels du Nunavik ne consomment jamais en 2^e tranche alors que 24 % consomment parfois en 2^e tranche⁴⁵. En outre, même si les clients résidentiels

⁴² HQD-20, document 1, page 24.

⁴³ HQD-20, document 1, page 33.

⁴⁴ R-4011-2017, C-ARK-0013, page 28.

⁴⁵ Voir le Tableau 2.

recevaient un signal de prix, il est peu probable que la disponibilité de 10 kWh de plus au prix de la 1^{re} tranche les inciterait à consommer plus pour leurs usages de base comme le démontre le Distributeur.

Grâce à l'utilisation généralisée du mazout pour le chauffage de l'eau et des locaux au nord du 53^e parallèle, la consommation quotidienne électrique moyenne des clients aux tarifs D et DM [notre note : les tarifs D et DM en réseaux autonomes sont maintenant désignés tarif DN] varie selon la période de l'année entre 15 et 22 kWh par jour. Ainsi, c'est environ 75 % de la consommation totale qui est facturée sous un seuil de 20 kWh par jour. Cela signifie que la très grande majorité des clients aux tarifs D et DM disposent actuellement d'une marge de manœuvre non utilisée d'en moyenne 10 kWh. Pour ces derniers, le passage du seuil de 30 à 40 kWh par jour ne constituera pas un réel incitatif à consommer davantage⁴⁶.

Nous comprenons également que la Régie s'inquiète qu'un rehaussement du seuil de la 1^{re} tranche à 40 kWh/jour incite les clients à substituer en partie du chauffage au mazout par du chauffage électrique. Le Distributeur répond ainsi à cette crainte :

En s'appuyant sur les hypothèses de la réponse à la question 10.1, un ménage qui déciderait d'utiliser l'allocation additionnelle de 10 kWh/jour pour satisfaire ses besoins de chauffage diminuerait sa consommation quotidienne de mazout de 1,4 litre et l'économie ainsi réalisée serait de 2,04 \$/jour (écart entre le coût en mazout [1,4 litre x 1,89 \$/litre] et celui en électricité [10 kWh x 6,08 ¢/kWh]).

Or, considérant que 95 % des résidents du Nunavik habitent des logements gérés par des organismes et qu'ils ne reçoivent pas de facture d'électricité, ceux-ci ne percevront pas cette économie. De ce fait, il est peu plausible qu'ils modifient leurs habitudes de consommation relatives au chauffage puisque le signal de prix associé à leur consommation d'électricité ne se rend pas jusqu'à eux⁴⁷.

UC ajouterait que des clients au tarif DN qui ne consomment déjà pas totalement les 30 kWh par jour de la 1^{re} tranche sont nombreux. Les données du Tableau 5 laissent à penser qu'une marge de manœuvre existe déjà pour de très nombreux clients au tarif DN pour substituer une partie de leur chauffage au mazout par du chauffage électrique et réaliser des économies.

⁴⁶ R-3980-2016, HQD-14, document 2, page 39.

⁴⁷ HQD-20, document 1, page 35.

Tableau 5
Description de la clientèle au tarif DN — 2018⁴⁸

Consommation annuelle (kWh)	Nombre d'abonnements	%	% cumulatif	kWh consommés	kWh facturés en 1 ^{re} tranche	kWh facturés en 2 ^e tranche
Moins de 5 000 kWh/an	2 879	46%	46%	8 428 293	8 409 173	19 120
De 5 000 à 7 499 kWh/an	1 423	23%	69%	8 813 115	8 714 688	98 427
De 7 500 à 9 999 kWh/an	853	14%	83%	7 358 773	7 105 185	253 588
De 10 000 à 12 499 kWh/an	522	8%	91%	5 831 302	5 185 450	645 852
De 12 500 à 14 999 kWh/an	270	4%	95%	3 679 944	2 865 026	814 918
De 15 000 à 17 499 kWh/an	142	2%	98%	2 282 039	1 532 474	749 565
De 17 500 à 19 999 kWh/an	65	1%	99%	1 203 069	717 747	485 322
De 20 000 à 22 499 kWh/an	38	1%	99%	808 765	430 112	378 653
22 500 kWh/an et plus	42	1%	100%	1 228 022	578 640	649 382
Total	6 234	100%		39 633 322	35 538 495	4 094 827
Consommation par abonnement (kWh/an)						
Moyenne				6 358	5 701	657
5 ^e centile ¹				1 530	1 530	0
Médiane ¹				5 377	5 377	0
95 ^e centile ¹				14 647	10 950	3 697

¹ La répartition entre la 1^{re} et la 2^e tranches correspond à celle du centile.

On pourrait ajouter que la substitution « rentable » du chauffage au mazout par du chauffage électrique d'appoint, pour utiliser totalement les 30 kWh ou 40 kWh/jour d'une 1^{re} tranche du tarif DN, exigerait une gestion fine de la consommation d'énergie qui n'est pas à la portée de tout un chacun. Par surcroît, cette gestion fine ne profiterait pas à l'abonné puisqu'il ne paie pas sa facture d'électricité. Avec respect, UC ne croit pas que la crainte de voir apparaître une nouvelle charge de chauffage d'appoint soit justifiée. Plus encore, nous insistons sur le fait que les clients au tarif DN consomment peu alors qu'ils ne reçoivent pas de facture d'électricité.

Du strict point de vue des principes tarifaires, le Distributeur précise toutefois que la structure et le niveau de la première tranche du tarif domestique au Nunavik n'ont jamais été établis pour refléter le signal de coûts de desserte.

Un signal de prix encourageant une utilisation efficace de l'électricité constitue un des critères reconnus en matière de tarification. Toutefois, le Distributeur tient à rappeler que d'autres critères (équité, simplicité, stabilité et continuité) entrent également en ligne de compte et qu'il y a nécessairement lieu d'effectuer un arbitrage entre ceux-ci aux fins de l'établissement d'une stratégie tarifaire optimale.

Par souci d'équité, le seuil et le prix de la 1^{re} tranche d'énergie au Nunavik ont été historiquement fixés afin de permettre aux clients situés en réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle de bénéficier du même traitement que ceux situés en réseau intégré ou en réseaux autonomes au sud du 53^e parallèle.

Ainsi, ni le coût évité, ni la proportion des kWh facturés au prix de chacune des tranches d'énergie ne sont considérés dans la détermination du seuil et du prix de la 1^{re} tranche en réseaux autonomes, tant au sud qu'au nord du 53^e parallèle⁴⁹. (nos soulignés)

⁴⁸ HQD-20, document 1, page 9.

⁴⁹ Ibid., page 40

C'est pour cette raison d'ailleurs que le Distributeur n'envisage pas d'autres seuils pour la 1^{re} tranche que celui proposé.

[...] Le Distributeur n'a pas estimé l'impact sur les revenus annuels d'une hausse de 5 kWh/jour du seuil de la 1^{re} tranche.

De plus, le Distributeur ne considère pas pertinent d'évaluer ce scénario arbitraire. La volonté de hausser le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh/jour, comme c'est le cas au tarif D, repose sur un critère d'équité et, de ce fait, un seuil fixé à un niveau intermédiaire entre 30 kWh/jour et 40 kWh/jour ne permet pas de respecter ce critère⁵⁰.

En conclusion, UC recommande à la Régie de ne pas se laisser guider par le signal de prix dans sa décision quant au seuil de la 1^{re} tranche en énergie du tarif DN.

3.2 Équité

Le Distributeur est enclin à hausser le seuil de la 1^{re} tranche en énergie du tarif DN à 40 kWh/jour par équité pour les habitants du Nunavik.

Ceci dit, nous avons dit depuis deux ans qu'on était d'accord à hausser ce seuil-là à quarante (40), comme pour le reste du Québec. Pour des raisons d'équité, donc oui, on est toujours de cet avis⁵¹.

UC est d'avis que le principe d'équité invoquée par le Distributeur peut se décliner aoua plusieurs volets.

3.2.1 ÉQUITÉ ENTRE LES RÉSEAUX AUTONOMES AU NORD ET AU SUD DU 53^e PARALLÈLE

L'argument principal du Distributeur pour appuyer la hausse du seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh est celui de l'équité par rapport aux clients du sud du 53^e parallèle

D'autre part, le Distributeur rappelle que le seuil de la 1^{re} tranche au nord du 53^e parallèle a été fixé par le passé sur la base du critère d'équité. En effet, le Distributeur estime que les clients domestiques du Nunavik devraient avoir droit au même seuil de la 1^{re} tranche d'énergie de 40 kWh/jour que ceux des réseaux autonomes situés au sud du 53^e parallèle. Si le reflet des coûts moyens et évités élevés n'est pas un critère de fixation du seuil et du prix de la 1^{re} tranche en réseaux autonomes au sud du 53^e parallèle, le Distributeur considère qu'il ne devrait pas en être un pour le tarif DN applicable au nord du 53^e parallèle⁵². (notre souligné)

Les clients en réseaux autonomes au sud du 53^e parallèle dont l'électricité est d'origine thermique génèrent pourtant un manque à gagner beaucoup plus important que celui du Nunavik. Le fait qu'il est légalement impossible de leur donner un signal de prix qui reflète les coûts de desserte, comme cela est prévu pour la 2^e tranche en énergie au Nunavik, n'annule pas le fait que cette situation est inéquitable pour les habitants

⁵⁰ HQD-20, document 4, page 6.

⁵¹ R-4057-2018, A-0063, page 17.

⁵² HQD-20, document 3, page 6

du Nunavik. Notons que la consommation annuelle moyenne des clients résidentiels et agricoles des Îles-de-la-Madeleine était en 2016 de plus de 15 100 kWh⁵³ alors qu'elle était de 6 510 kWh au Nunavik.⁵⁴

S'il est impossible pour la Régie de corriger l'iniquité associée au prix de la 2^e tranche⁵⁵, il serait tout à fait légal de corriger l'iniquité associée au seuil de la 1^{re} tranche en énergie. **Pour cette raison, UC recommande à la Régie de refléter le principe d'équité entre les réseaux autonomes du Nunavik et ceux du sud du 53^e parallèle en fixant le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh/jour et ce, applicable dès sa décision à venir.**

3.2.2 ÉQUITÉ ENTRE LES RÉSEAUX AUTONOMES AU NORD DU 53^e PARALLÈLE

Le Distributeur s'est engagé dans la conversion des centrales d'électricité des réseaux autonomes.

Dans l'optique de réduire les coûts d'approvisionnement et son empreinte environnementale, le Distributeur vise à convertir l'ensemble des réseaux, totalement ou partiellement, à d'autres sources d'énergie. Pour ce faire, le Distributeur a mis en place un nouveau processus d'affaires en lançant des appels de propositions, l'objectif étant de solliciter le marché privé afin que des solutions plus économiques que le mode de production actuel soient proposées. Ce nouveau processus, ainsi qu'un calendrier préliminaire, ont été présentés dans le cadre du Plan stratégique 2016-2020 d'Hydro-Québec⁵⁶.

Le Tableau 6 présente l'échéancier proposé à cet effet en 2016 pour le Nunavik.

Tableau 6
Conversion des réseaux autonomes —
Calendrier de lancement des appels de proposition⁵⁷

Réseau visé	Objet	Date
NUNAVIK		
Phase 1 - Est	Conversion	
Aupaluk	<i>ouvert</i>	<i>Automne 2017</i>
Kangiqsualujjuaq		
Kangiqsujuaq		
Kangirsuk		
Kuujuuaq		
Quaqtuaq		
Phase 2 - Ouest	Conversion	
Akulivik	<i>ouvert</i>	<i>Automne 2018</i>
Inukjuak		
Ivujvik		
Kuujuarapik		
Puvimituq		
Salluit		
Umiujaq		

⁵³R-3986-2016, HQD-2, document 2, page 25, Tableau 2B-1, soit 101 GWh pour 6 664 abonnements.

⁵⁴ Ibid., page 26, Tableau 2b-2, soit 37 GWh pour 5 683 abonnements.

⁵⁵ Sauf en fixant le prix de la 2^e tranche du tarif DN au même niveau que celui du tarif D. Dans ce cas, le chauffage électrique devrait vraisemblablement être interdit.

⁵⁶ R-3986-2016, HQD-2, document 1, page 10.

⁵⁷ Ibid., page 12.

Le dépôt de la demande R-4091-2019 (Demande relative à la conversion du réseau autonome d'Inukjuak à l'énergie renouvelable) s'inscrit dans le cadre de cet ambitieux programme de conversion vers des solutions plus économiques que le mode de production actuel. Cette demande ne se limite pas à faire approuver par la Régie un contrat d'approvisionnement, mais également de mettre en place des mesures qui favoriseront le chauffage électrique de l'eau et des locaux. Cette demande s'accompagne d'une demande pour faire approuver un tarif DN destiné spécifiquement aux clients résidentiels de la communauté d'Inukjuak dont le prix de la 2^e tranche en énergie serait grandement inférieur à celui de la 2^e tranche en énergie des autres réseaux au nord du 53^e parallèle (Tableau 7).

Nous ne souhaitons pas ici discuter du dossier R-4091-2019, mais nous constatons, sans présumer aucunement de la décision qui sera prise par la Régie dans ce dossier, que les tarifs au nord du 53^e parallèle ne seront plus uniformes, mais tributaires des conditions locales de production.

Tableau 7
Structure du tarif proposé pour Inukjuak
(Illustration pour l'année 2019)⁵⁸

Composantes tarifaires	Tarif DN	Tarif proposé
Frais d'accès au réseau (¢/jour)	40,64	40,64
Seuil de la 1 ^{re} tranche d'énergie (kWh/jour)	30	30
Prix de l'énergie - 1 ^{re} tranche (¢/kWh)	6,08	6,08
Prix de l'énergie - reste de la consommation (¢/kWh)	41,43	19,43 ¹
Prix de l'énergie si chauffage électrique en périodes de restriction (¢/kWh)	-	41,43
Prime de puissance (\$/kW) - au-delà de 50 kW ²	6,21	6,21

Cela étant dit autrement, les communautés qui auront la chance d'être parmi les premières à voir la conversion de la centrale électrique qui les alimentent profiteront d'un avantage financier que les autres communautés du Nunavik n'auront pas encore. On pourrait même envisager que, pour certains de ces réseaux où l'on chaufferait à l'électricité, plus rien n'empêcherait la Régie de fixer le seuil de la 1^{re} tranche d'énergie à 40 kWh puisque les 10 kWh/jour additionnels seraient vraiment destinés au chauffage. Donc, en prévision de la conversion annoncée des réseaux autonomes et du changement de paradigme économique et commercial en matière de chauffage des locaux au Nunavik, un seuil de la 1^{re} tranche à 40 kWh, calqué sur le tarif D, devrait être envisagé.

Il est en outre fort à propos selon nous de se questionner dès maintenant sur l'iniquité que subiront les réseaux autonomes qui continueront d'être alimentés en électricité par des centrales au combustible ou plus globalement de l'uniformité territoriale au nord du 53^e parallèle. En fait, si le seuil de la 1^{re} tranche du tarif des clients résidentiels des communautés du Nunavik dont la production électrique aurait été convertie à une autre source que le combustible devait être haussé à 40 kWh/jour, il serait équitable et plus simple⁵⁹ d'ajuster dès maintenant le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN. **Pour cette raison, UC recommande à la Régie de refléter le principe d'équité entre les réseaux autonomes du Nunavik en fixant le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh/jour et ce, applicable dès sa décision à venir.**

⁵⁸ R-4091-2019, HQD-1, document 3, page 9.

⁵⁹ Tout comme l'équité, la simplicité est un principe qui doit alimenter la conception des tarifs.

3.2.3 ÉQUITÉ ENTRE LES CLIENTS AU NORD ET CEUX DU SUD QUI NE CHAUFFENT PAS À L'ÉLECTRICITÉ

La Régie mentionne dans sa décision D-2017-022

[706] La Régie rappelle que la hausse du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie proposée au tarif D visait à couvrir une portion de la consommation associée au chauffage en réseau intégré et non une hausse afin de couvrir les usages de base. C'est pourquoi, dans la décision D-2016-033, la Régie maintenait à 30 kWh/jour le seuil de la 1^{re} tranche applicable au nord du 53^e parallèle, précisant que toute hausse du seuil annulerait les efforts de réduction de l'usage de chauffage électrique d'appoint au nord du 53^e parallèle.⁶⁰

La Régie ajoutait

[708] Aussi, une hausse du seuil de la 1^{re} tranche représenterait une économie 10 fois plus grande aux consommateurs au nord du 53^e parallèle qu'en réseau intégré, un avantage économique d'autant moins justifiable que le coût de service en réseaux autonomes est largement assumé par les clients des réseaux intégrés⁶¹.

UC tient à préciser que l'augmentation du seuil de la 1^{re} tranche du tarif D à 40 kWh/jour au sud du 53^e parallèle a profité également aux clients résidentiels qui ne chauffent pas à l'électricité et donc a permis à certains parmi eux de payer le prix de la 1^{re} tranche pour des usages de base.

À titre illustratif, selon les données apparaissant au Tableau 8, on peut estimer que sur une base annuelle, en faisant passer le seuil de la 1^{re} tranche du tarif D de 30 à 40 kWh par jour, 1,19 TWh (640 GWh + 551 GWh) additionnel aurait été facturé au prix de la 1^{re} tranche au tarif D chez les clients qui ne chauffent pas à l'électricité.

UC convient qu'il peut s'agir en partie d'électricité destinée à du chauffage d'appoint. Or, si l'on ne considère que l'énergie facturée de 31 à 40 kWh durant les mois d'avril à novembre⁶², on obtient tout de même 633 GWh (348 GWh + 285 GWh) additionnels facturés au prix de la 1^{re} tranche et qui peuvent être associés à des usages de base. En prenant un écart de prix de 3,3 ¢/kWh⁶³ entre les 2 tranches au tarif D, ce volume d'énergie représente tout de même une économie de 21 M\$ pour les clients qui ne chauffent pas à l'électricité, montant récupéré auprès des clients qui consomment en 2^e tranche.

Rappelons que la proposition du Distributeur de faire passer le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh/jour aurait un impact de beaucoup inférieur. En effet,

⁶⁰ D-2017-022.

⁶¹ Ibid.

⁶² Qui pourrait tout de même vraisemblablement inclure du chauffage d'appoint, mais dans une proportion moindre.

⁶³ 6,08 ¢/kWh pour la 1^{re} tranche et 9,38 ¢/kWh pour la 2^e tranche au 1^{er} avril 2019.

Une augmentation du seuil de la 1^{re} tranche de 10 kWh/jour ferait passer la proportion des kWh facturés au prix de la 1^{re} tranche de 90 % à 95 % et aurait comme impact de diminuer les revenus annuels du Distributeur d'environ 0,8 M\$.⁶⁴

Tableau 8
Clientèle résidentielle par strates de consommations (2013)⁶⁵

Période annuelle

Tarif D - Clientèle résidentielle - Chauffage non tout à l'électricité

Strates de consommation kWh / jour	Nombre de clients dont la consommation maximale est facturée dans la strate		%		Nombre de jours de factures dont le dernier kWh est compris dans la strate		%		Répartition de la consommation totale par strate			
	(000) de clients par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(000) de factures par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif
0 à 5	48	48	5,2%	5,2%	42 054	42 054	12,6%	12,6%	1 553	1 553	12,8%	12,8%
6 à 10	80	128	8,7%	13,9%	40 581	82 615	12,1%	24,7%	1 357	2 911	11,2%	24,1%
11 à 15	66	194	7,2%	21,1%	34 237	116 852	10,2%	35,0%	1 170	4 081	9,7%	33,7%
16 à 20	53	247	5,8%	26,9%	29 933	146 785	9,0%	43,9%	1 011	5 092	8,4%	42,1%
21 à 25	46	293	5,0%	31,9%	26 418	173 203	7,9%	51,8%	870	5 962	7,2%	49,3%
26 à 30	44	337	4,7%	36,7%	22 976	196 179	6,9%	58,7%	746	6 709	6,2%	55,4%
31 à 35	42	378	4,5%	41,2%	19 437	215 616	5,8%	64,5%	640	7 349	5,3%	60,7%
36 à 40	40	418	4,3%	45,5%	16 246	231 862	4,9%	69,4%	551	7 901	4,6%	65,3%
41 à 45	37	456	4,1%	49,6%	13 666	245 527	4,1%	73,5%	477	8 377	3,9%	69,2%
46 à 50	35	491	3,8%	53,5%	11 463	256 990	3,4%	76,9%	414	8 791	3,4%	72,6%
51 à 55	33	524	3,6%	57,0%	9 670	266 660	2,9%	79,8%	362	9 153	3,0%	75,6%
56 à 60	30	554	3,3%	60,3%	8 144	274 804	2,4%	82,2%	317	9 470	2,6%	78,3%
61 à 65	27	581	3,0%	63,3%	6 951	281 756	2,1%	84,3%	279	9 749	2,3%	80,6%
66 à 70	25	606	2,7%	66,0%	5 994	287 750	1,8%	86,1%	247	9 997	2,0%	82,6%
71 à 75	23	629	2,5%	68,5%	5 171	292 921	1,5%	87,6%	219	10 216	1,6%	84,4%
76 à 80	21	650	2,3%	70,8%	4 568	297 489	1,4%	89,0%	195	10 411	1,6%	86,0%
81 à 85	20	670	2,1%	72,9%	4 015	301 504	1,2%	90,2%	174	10 584	1,4%	87,5%
86 à 90	19	688	2,0%	74,9%	3 591	305 995	1,1%	91,3%	155	10 739	1,3%	88,7%
91 à 95	18	706	1,9%	76,9%	3 227	308 322	1,0%	92,2%	138	10 876	1,1%	89,9%
96 à 100	17	723	1,9%	78,7%	2 929	311 251	0,9%	93,1%	122	10 999	1,0%	90,9%
101 à 150	129	852	14,0%	92,8%	16 555	327 806	5,0%	98,1%	653	11 652	5,4%	96,3%
151 et plus	66	919	7,2%	100,0%	6 430	334 236	1,9%	100,0%	450	12 102	3,7%	100,0%
Total	919	919	100,0%	100,0%	334 236	334 236	100,0%	100,0%	12 102	12 102	100,0%	100,0%

Été (Avril à novembre)

Tarifs D - Clientèle résidentielle - Chauffage non tout à l'électricité

Strates de consommation kWh / jour	Nombre de clients dont la consommation maximale est facturée dans la strate		%		Nombre de jours de factures dont le dernier kWh est compris dans la strate		%		Répartition de la consommation totale par strate			
	(000) de clients par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	(000) de factures par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif	GW/h par strate / cumulatif	(%) par strate / cumulatif
0 à 5	54	54	5,9%	5,9%	28 744	28 744	12,9%	12,9%	1 041	1 041	16,1%	16,1%
6 à 10	85	139	9,2%	15,1%	30 184	58 928	13,5%	26,4%	898	1 939	13,9%	30,0%
11 à 15	71	210	7,7%	22,8%	26 682	85 610	11,9%	38,3%	755	2 694	11,7%	41,7%
16 à 20	59	268	6,4%	29,2%	23 457	109 067	10,5%	48,6%	630	3 324	9,7%	51,4%
21 à 25	51	322	5,8%	35,0%	20 313	129 379	9,1%	57,9%	521	3 845	8,1%	59,5%
26 à 30	51	373	5,8%	40,8%	17 217	148 596	7,7%	65,6%	427	4 271	6,6%	60,1%
31 à 35	48	421	5,3%	45,8%	14 110	160 706	6,3%	71,9%	349	4 619	5,4%	71,5%
36 à 40	45	466	4,9%	50,7%	11 363	172 069	5,1%	77,0%	285	4 904	4,4%	75,9%
41 à 45	42	508	4,5%	55,3%	9 231	181 300	4,1%	81,1%	233	5 138	3,6%	79,5%
46 à 50	38	545	4,1%	59,3%	7 439	188 739	3,3%	84,4%	192	5 330	3,0%	82,5%
51 à 55	34	579	3,7%	63,0%	6 015	194 754	2,7%	87,1%	159	5 488	2,5%	84,9%
56 à 60	30	609	3,3%	66,3%	4 859	199 613	2,2%	89,3%	131	5 620	2,0%	87,0%
61 à 65	27	637	3,0%	69,3%	3 972	203 586	1,8%	91,1%	109	5 729	1,7%	88,6%
66 à 70	25	662	2,8%	72,1%	3 258	206 844	1,5%	92,5%	91	5 821	1,4%	90,1%
71 à 75	23	685	2,5%	74,6%	2 662	209 505	1,2%	93,7%	77	5 897	1,2%	91,3%
76 à 80	22	707	2,4%	76,9%	2 215	211 720	1,0%	94,7%	65	5 962	1,0%	92,2%
81 à 85	21	727	2,2%	79,2%	1 829	213 548	0,8%	95,5%	54	6 016	0,8%	93,1%
86 à 90	19	746	2,1%	81,2%	1 517	215 065	0,7%	96,2%	46	6 062	0,7%	93,8%
91 à 95	18	765	2,0%	83,2%	1 271	216 336	0,6%	96,8%	39	6 101	0,6%	94,4%
96 à 100	17	782	1,9%	85,1%	1 059	217 395	0,5%	97,2%	33	6 135	0,5%	94,9%
101 à 150	101	882	11,0%	96,1%	4 588	221 983	2,1%	99,3%	161	6 296	2,5%	97,4%
151 et plus	36	919	3,9%	100,0%	1 561	223 544	0,7%	100,0%	167	6 463	2,6%	100,0%
Total	919	919	100,0%	100,0%	223 544	223 544	100,0%	100,0%	6 463	6 463	100,0%	100,0%

Ainsi donc, l'argument de la Régie selon lequel la hausse du seuil de la 1^{re} tranche d'énergie au tarif D visait à couvrir une portion de la consommation associée au chauffage en réseau intégré et non une hausse afin de couvrir les usages de base ne s'avère pas toujours dans les faits. Des clients qui ne chauffent pas à l'électricité ont profité de la hausse du seuil de la 1^{re} tranche pour payer moins cher pour des usages de base. Par équité pour les habitants du Nunavik, la Régie devrait accepter le fait que des clients des réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle profiteraient également de 10 kWh de plus pour leurs usages de

⁶⁴ HQD-19, document 1, page 5.

⁶⁵ Suivi de D-2014-037 et D-2015-018, Sommaire strates de consommations 2015. http://www.regie-energie.gc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2014-037/HQD_SommaireStratesConsommation2013_12juin2015.pdf

base⁶⁶. **Pour cette raison, UC recommande à la Régie de refléter le principe d'équité entre les clients qui ne chauffent pas à l'électricité du Nunavik et ceux qui ne chauffent pas tout à l'électricité au sud du 53^e parallèle en fixant le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh/jour et ce, applicable dès sa décision à venir.**

3.2.4 ÉQUITÉ ENTRE LES CATÉGORIES DE CLIENTS AU NORD DU 53^E PARALLÈLE

Nous comprenons l'importance de limiter la consommation électrique au Nunavik ne serait-ce que pour des raisons de sécurité des approvisionnements. Si la Régie craint que la hausse du seuil de la 1^{re} tranche cause une augmentation de la consommation en favorisant le chauffage électrique d'appoint⁶⁷, nous rappelons que la Régie s'est montrée sensible aux arguments du Distributeur lorsqu'il s'agissait d'accepter des usages thermiques, pourtant interdits, aux tarifs généraux.

En effet, en 2006, la Régie approuve, à la demande du Distributeur, que la climatisation, jusqu'alors interdite aux abonnements aux tarifs généraux en réseaux autonomes, puisque considérée comme un usage thermique, soit désormais permise.⁶⁸ Le Distributeur avait indiqué dans sa demande que la clientèle affaires avait exprimé le besoin d'utiliser des appareils de climatisation pour contrer la chaleur et le haut taux d'humidité pendant la période estivale et ainsi assurer un environnement propice pour les équipements sensibles à la chaleur et pour les utilisateurs de services (aéroports, hôpitaux, immeubles de bureaux, etc.).

Plus tard, en 2009, le Distributeur demande à la Régie de permettre la fabrication et la conservation de glace dans les arénas situés en réseaux autonomes.

La fabrication et la conservation de la glace sont des applications thermiques et devraient, selon les modalités tarifaires applicables au nord du 53^e parallèle, être facturées au tarif dissuasif. Toutefois, le projet de l'ARK soutenu par le gouvernement pour son caractère social, amène le Distributeur à considérer son admissibilité au tarif régulier et à évaluer l'impact qu'aurait cette nouvelle charge dans les réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle⁶⁹.

L'utilisation de l'électricité pour la fabrication et la conservation de la glace dans tous les arénas des réseaux autonomes au nord du 53^e parallèle entraînerait un coût annuel additionnel de 1,5 M\$ (annuité croissante à l'inflation). Le coût net, en tenant compte de l'accroissement des revenus de l'ordre de 0,2 M\$ par année, serait de 1,3 M\$⁷⁰ soit un montant supérieur à la perte de revenu du Distributeur associée à sa proposition actuelle. En guise de comparaison, et sans prétendre qu'une hausse du seuil de la 1^{re} tranche ne viserait que des kWh destinés au chauffage d'appoint, une augmentation du seuil de la 1^{re} tranche de 10 kWh/jour du tarif DN aurait comme impact de diminuer les revenus annuels du Distributeur d'environ 0,8 M\$.⁷¹

Malgré le coût supplémentaire net de l'ordre de 1,3 M\$ par année estimé alors, la Régie se rend aux arguments du Distributeur et approuve donc l'utilisation de l'électricité pour les procédés de fabrication et

⁶⁶ Usages de base qui pourrait inclure, par exemple, le chauffage des remises.

⁶⁷ Ce qui n'est pas démontré. Voir à ce propos la section 3.1.

⁶⁸ D-2006-34, page 82.

⁶⁹ R-3708-2009, HQD-12, document 2, page 68.

⁷⁰ R-3708-2009, HQD-12, Document 2, page 71.

⁷¹ HQD-19, document 1, page 5.

de conservation de la glace au tarif régulier⁷² — donc sans l'application du tarif dissuasif qui atteint aujourd'hui 78,31 ¢/kWh⁷³. La Régie note dans sa décision que les arénas sont des projets socialement bénéfiques et structurants pour les communautés concernées⁷⁴.

Compte tenu de la réceptivité de la Régie aux arguments de nature sociale du Distributeur pour faire accepter des usages thermiques jusqu'alors interdits au Nunavik, malgré les coûts et les impacts sur les approvisionnements, il serait équitable pour les clients résidentiels du Nunavik que la Régie se montre tout aussi réceptive à l'argument de nature sociale du Distributeur⁷⁵ de hausser le seuil de la 1^{re} tranche en énergie du tarif DN. **Pour cette raison, UC recommande à la Régie de refléter le principe d'équité entre les diverses clientèles des réseaux autonomes du Nunavik en fixant le seuil de la 1^{re} tranche du tarif DN à 40 kWh/jour et ce, applicable dès sa décision à venir.**

⁷² D-2010-022, page 139.

⁷³ Hydro-Québec, Tarifs d'électricité en vigueur le 1^{er} avril 2019, page 144.

⁷⁴ D-2010-022, page 139.

⁷⁵ Soit l'importance de l'équité à maintenir entre le seuil de la 1^{re} tranche des tarifs domestiques au nord et au sud du 53^e parallèle.