

Mémoire de l'AQPER sur le projet de loi no 34
Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de
distribution d'électricité

Présenté à :
La Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie
et des ressources naturelles

Le 19 septembre 2019

1- SOMMAIRE EXÉCUTIF

L'énergie est au cœur du développement de la société québécoise. Le développement de son hydroélectricité à partir de la fin du XIXe siècle est intimement lié à l'attraction et au développement des industries des pâtes et papiers et de l'aluminium. Afin de baliser et d'encadrer le développement et l'utilisation de diverses formes d'énergie, différentes lois et règlements ont été adoptés au fil des décennies.

Le projet de loi 34 modifie le processus de fixation des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec Distribution et, d'autre part, il modifie certaines dispositions de la loi sur Hydro-Québec et de celle de la Régie de l'énergie du Québec, dont notamment l'obligation pour le Distributeur à faire approuver ses projets d'investissements et programmes commerciaux.

L'AQPER identifie plusieurs éléments positifs au projet de loi. Elle a également constaté certains éléments qui portent à réflexion.

Une mission inchangée pour la Régie

D'entrée de jeu les membres du conseil d'administration de l'AQPER tiennent à saluer le maintien de la mission de la Régie. L'établissement des tarifs d'électricité par un tribunal administratif neutre est un grand pas en avant réalisé par la société québécoise en 1996. Le projet de loi 34 maintient la nécessité d'avoir une entité neutre et spécialisée dont la tâche est d'entendre toutes les parties, d'analyser l'information et les expertises reçues et d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

Lors des débats parlementaires de 1996, il est ressorti clairement que l'ampleur de l'information à digérer dans un court laps de temps était une tâche démesurée pour les

députés chargés de le faire. Le consensus sur la nécessité de recourir à des équipes d'experts neutres s'est imposé. Cette façon de faire était également une tendance lourde autant dans le reste de l'Amérique du Nord qu'en Europe. Les députés ont vu les immenses possibilités du commerce avec les états américains limitrophes et le gain que le Québec pourrait en retirer.

Un processus d'appel d'offres inchangé pour l'électricité post patrimoniale

L'AQPER se réjouit de constater qu'aucune modification n'a été apportée aux procédures d'achat d'électricité post patrimoniale ou à la compétence de la Régie en ce domaine.

Le rapport Dunsky, commandé par le gouvernement du Québec, estime qu'entre 125 TWh et 185 TWh de nouvelle production électrique renouvelable seront requis afin de répondre aux objectifs de réduction de 80% des émissions de GES à l'horizon 2050.

Fort du succès et de l'adhésion des communautés d'accueil obtenus au cours de la dernière décennie, **l'AQPER est également d'avis que la participation active des milieux d'accueil dans le montage financier et la gouvernance de ces futurs projets, ainsi que des quotas de retombées locales doivent faire partie intégrante des prochains projets de production électrique québécois.**

Les sources d'électricité vertes décentralisées devenant de plus en plus compétitives, l'AQPER est d'avis que le législateur serait avisé, lorsque le moment sera venu, de comparer les différentes alternatives sur la valeur actualisée de l'ensemble des composantes qu'elles requièrent (production, transport, stockage/équilibre) et non pas uniquement sur leur coût de production sans tenir compte de la construction de nouvelles lignes de transports.

L'approvisionnement des réseaux autonomes

L'AQPER se réjouit de constater que le droit du Distributeur à conclure un contrat d'approvisionnement pour combler des besoins dans un réseau autonome de distribution d'électricité est maintenu.

Le défi est de taille puisque les 23 agglomérations et villages du réseau autonome sont des entités politiques distinctes avec leurs maires ou chefs et sont disséminés sur un immense territoire. Chaque cas est un cas d'espèce et il ne saurait y avoir de modèle unique comme sur le réseau continental. Les projets de conversion diesel-électricité de la mine Raglan ou de la centrale hydraulique Innavik qui alimentera la communauté d'Inukjuak dès décembre 2022, sont des exemples à suivre.

Dans l'attente, il ne fait aucun doute que l'utilisation de biodiesel en lieu et place du carburant conventionnel permettrait de réduire les émissions de GES des génératrices diesel en opération. L'AQPER est également d'avis que de nouveaux modèles d'affaires pourraient être mis en place afin d'offrir la possibilité aux prochains sites miniers situés hors réseau, de pouvoir établir un partenariat avec un producteur indépendant et le Distributeur pour leur alimentation électrique lorsque le raccordement au réseau continental s'avère prohibitif. En combinant la flexibilité et la compétitivité des producteurs indépendants à la proposition de valeur offerte par le Distributeur au secteur minier, le Québec consolidera son attractivité mondiale au sein de cette industrie.

Des programmes commerciaux dont il faut débattre

La modification introduite par le premier paragraphe de l'article 12 du projet de loi 34 a pour effet de retirer au Distributeur l'obligation de faire approuver ses programmes commerciaux par la Régie.

Dans le cas de marchés dotés de monopole étatique, le rôle des régies est de s'assurer que les programmes mis en place procurent la plus grande efficacité économique. C'est exactement le rôle qu'a joué la Régie de l'énergie au Québec.

Après avoir analysé les dernières causes tarifaires du Distributeur, on constate que la proportion des frais liés au remboursement des intervenants est insignifiante, de l'ordre du millième de pour cent par rapport à l'ensemble des charges du Distributeur. C'est fort peu pour avoir un débat démocratique permettant à l'ensemble des parties prenantes de comprendre les tenants et aboutissants des tarifs d'électricité qu'ils auront à payer.

Les audiences sur la fixation des tarifs s'avèrent le seul moment où le modèle d'affaires peut être réellement questionné et sanctionné par un tiers. À titre d'exemple, le programme GDP affaires, actuellement entendu par la Régie de l'énergie, vise à instaurer un mécanisme d'effacement de la demande en puissance auprès de la clientèle affaires du Distributeur en échange d'un support monétaire. Selon la réponse, HQD modulera ses achats de court terme en puissance. Or, une fois dérèglementé, il sera facile pour le Distributeur de passer une entente de gré à gré avec son entreprise soeur, Hydro-Québec Production (HQP), dans le cadre d'un programme commercial. Pareille situation est préjudiciable pour les membres de l'AQPER ainsi que pour les consommateurs puisqu'elle évacue toute notion de compétition garante de l'obtention d'un service au meilleur prix. Retirer la reddition de compte annuelle à la Régie revient à retirer la transparence relative aux approvisionnements de court terme.

Pour ces raisons, l'AQPER recommande au législateur de retirer l'article 12 du projet de loi, ce dernier ayant des impacts négatifs plus grands que les bénéfices qu'il pourrait générer.

De nouveaux tarifs aux impacts multiples

L'article 8 introduit les articles 48.2 à 48.6 dans la Loi sur la Régie de l'énergie. Ceux-ci, de façon synthétique, fixe un intervalle de 5 ans pour tenir une cause tarifaire statutaire, permet au Distributeur de demander avant cette échéance une modification des tarifs, permet également au Distributeur de demander, avant l'échéance de 5 ans, la fixation d'un nouveau tarif et modifie la liste des tarifs du Distributeur.

L'AQPER est d'avis que le législateur se donne une marge de manœuvre salubre en ce qui a trait aux circonstances exceptionnelles qui pourraient affecter le Distributeur dans le cours normal de ses opérations. Il importera au gouvernement de porter une attention particulière aux dépenses liées au contrôle de la végétation et au remplacement des équipements de distribution, tout retard pouvant avoir des conséquences douloureuses pour les consommateurs.

L'AQPER est également d'avis que la fixation d'un nouveau tarif devrait être une prérogative qui demeure à la Régie et devrait faire partie d'une audience distincte. Cette recommandation prend pour exemple la tentative de modification du tarif de mesurage net en réseau intégré menée par le Distributeur lors de la cause tarifaire 2018-2019. Suite aux arguments mis de l'avant par divers intervenants, dont notre association, la Régie a été d'avis que cet élément s'avérait suffisamment important pour faire l'objet d'une cause distincte. Elle a donc enjoint le Distributeur à agir en ce sens.

Certes, le gouvernement, par l'introduction de l'article 48.5 à la LRÉ (art. 8 du PL-34), pourra demander toute information requise par le Distributeur afin d'analyser tout rapport lui demandant une modification tarifaire. D'apparence rassurante, cette disposition occulte toutefois une réalité bien présente : l'asymétrie de l'information entre le Distributeur et les équipes du MERN et le déséquilibre des forces en présence tant par le nombre que par l'expertise. Cette réalité est bien présente, l'AQPER cite en exemple les différentes négociations ayant eu cours lors du renouvellement des baux de

forces hydrauliques et au cours de laquelle ses membres ont dû colliger, compiler et rendre disponible certaines informations détenues par Hydro-Québec mais non partagées par celle-ci avec le ministère.

Pour cette raison, l'AQPER recommande fortement au législateur de retirer le projet d'article 48.4 de l'article 8.

Une carte blanche au Distributeur?

La conjonction des articles 8 et 11 du projet de loi 34 permettrait notamment au Distributeur de restructurer son réseau d'unidirectionnel à bidirectionnel (le client retire et injecte de l'électricité) à des conditions qui lui induiront la réponse qu'il désire obtenir et non celle qui serait la plus profitable pour l'ensemble de la société québécoise. Hydro-Québec est certes le vaisseau amiral de l'économie québécoise, elle n'en constitue pas pour autant l'ensemble de la flotte. La théorie économique est unanime sur le manque d'innovation propre au monopole naturel, ce fait est la pierre d'assise du concept de régulateur économique.

L'instauration des compteurs intelligents, actifs transformant le réseau de distribution, est un dossier qui a fait l'objet de plusieurs questionnements et suivis par la Régie de l'énergie. N'eût été de cette reddition de compte et de la transparence qu'elle amène, il eût été fort ardu de savoir l'ampleur des dépassements de coûts et des ratés qu'ont connus ce projet.

La volonté du Distributeur à introduire un tarif dissuasif pour les clients résidentiels branchés au réseau principal faisant de l'autoproduction ainsi que son intérêt à se doter d'un mécanisme ou d'un programme lui permettant d'avoir recours à l'électricité emmagasinée dans les batteries des autos électriques ne peut se faire en catimini. Pour être porteurs de progrès social, ces débats ont besoin de transparence,

de débats éclairés dans un environnement neutre. Un environnement où des experts internationaux viendront présenter leur évaluation de la situation et des avenues proposées pour répondre aux enjeux de la distribution électrique de demain.

L'AQPER est d'avis que le Québec n'a pas besoin de moins de Régie, mais bien au contraire de plus de Régie pour débattre de questions fondamentales pour les décennies à venir. C'est pourquoi elle est d'avis que le législateur serait fort avisé de retirer l'article 11 du projet de loi 34.

Une reddition de compte nécessaire au plan directeur de TEQ

Ne faisant aucunement mention du plan directeur de Transition énergétique Québec (TEQ), le projet de loi 34 conserve à la Régie le devoir de suivre l'évolution dudit plan et d'en approuver toute modification ou mise à jour (art. 85.40 et 85.44 de la LRÉ). La Régie doit également donner son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles fixées par le gouvernement ainsi que sur les programmes qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergies, dont HQD.

Or comment la Régie pourra-t-elle s'acquitter de cette responsabilité si elle n'a plus de droit de regard sur les programmes commerciaux du Distributeur? L'article 17 du PL-34 introduit, certes, une obligation de présenter une liste du suivi des interventions en efficacité énergétique et des coûts liés à TEQ (17.15), mais une telle approche ne permet aucunement de questionner les actions et programmes, ou de demander un redressement si besoin est.

C'est pourquoi l'AQPER est d'avis que le dépôt d'une cause tarifaire complète à intervalle de cinq années s'avère beaucoup trop espacé pour faire la lumière sur l'efficacité de différentes actions menées par le Distributeur, notamment en matière

de programmes commerciaux ou d'investissements. Une telle démarche placerait la Régie devant un fait accompli et pour lequel les coûts de sortie pourraient s'avérer prohibitifs. De telles décisions pourraient s'avérer grandement préjudiciables pour ses membres.

Conclusion

L'AQPER convient avec le législateur que certains mécanismes relatifs à l'établissement des tarifs d'électricité doivent être modifiés. La réalisation d'une cause tarifaire à un intervalle plus grand qu'à chaque année est un exercice qui vaut la peine d'être mis à l'essai, d'autant que le projet de loi comporte les dispositions requises pour tenir une cause tarifaire avant l'échéance si besoin est.

Des questions dont les conséquences sont encore difficiles à prévoir et pour lesquelles prendre le temps de faire un débat éclairé n'est pas un luxe, mais bien une nécessité. Le travail qui est devant nous en est un de gestion du changement et l'acceptation de ce dernier passe non pas par des campagnes de communication, mais bien par la transparence, la diffusion d'informations claires et par l'audition de points de vue divergents. **C'est pourquoi l'AQPER recommande au législateur de ramener cet écart à deux ans.**

L'AQPER est convaincue que dans sa volonté d'instaurer une réforme simplifiant l'établissement des tarifs, le gouvernement du Québec cherchait à éliminer les calculs rodés au fil des années et non à éliminer des débats lourds de conséquences pour lesquels l'audition d'experts internationaux est une nécessité. Elle croit également que **le législateur** cherche à utiliser toute l'expertise de ce tribunal administratif là où cela créera de la valeur. La preuve en est qu'il a jugé que le Québec serait mieux servi **en laissant à la Régie de l'énergie, une instance neutre, le soin de gérer les appels d'offres.**

En définitive notre association est d'avis que c'est du choc des idées que jaillit la lumière et que c'est de la transparence que naît l'adhésion. **L'AQPER croit également que le législateur a cherché à instaurer une simplification administrative plutôt que l'instauration de pratiques simplistes par le dépôt du présent projet de loi. C'est pourquoi elle est d'avis que le législateur serait avisé de retirer les articles 8, 11 et 12 du projet de loi 34.**

2- TABLE DES MATIÈRES

1- SOMMAIRE EXÉCUTIF.....	2
2- TABLE DES MATIÈRES	11
3- Présentation de l'AQPER	12
4- LA RÉGLEMENTATION ÉNERGÉTIQUE AU QUÉBEC	13
5- LES ÉLÉMENTS POSITIFS DU PROJET DE LOI.....	15
5.1 Une mission inchangée pour la Régie	15
5.2 Un processus d'appel d'offres inchangé pour l'électricité post patrimoniale	16
5.3 L'approvisionnement des réseaux autonomes	19
6- LES ÉLÉMENTS MÉRITANT D'ÊTRE RECONSIDÉRÉS	21
6-1 DES PROGRAMMES COMMERCIAUX DONT IL FAUT DÉBATTRE	21
6.2- DE NOUVEAUX TARIFS AUX IMPACTS MULTIPLES	24
6.3 UNE CARTE BLANCHE AU DISTRIBUTEUR?	26
6.4 Une reddition de compte nécessaire au plan directeur de TEQ	29
7- CONCLUSION.....	31

3- Présentation de l'AQPER

Porte-parole de l'industrie au Québec, l'Association québécoise de production d'énergie renouvelable (AQPER) regroupe les intervenants du secteur des énergies renouvelables. Elle intègre dans son champ d'action les acteurs des filières hydraulique, éolienne, de la bioénergie ainsi que de l'énergie solaire.

Active au Québec depuis bientôt 30 ans, l'AQPER est un véritable carrefour d'échanges sur les énergies vertes entre les intervenants du milieu, les pouvoirs publics et les citoyens. Elle a pour mission d'accroître la production d'énergie renouvelable de source indépendante et d'en maximiser la valorisation dans le portefeuille énergétique québécois.

Pour ce faire, elle favorise l'avancement et la diffusion de la connaissance scientifique et technique, encourage la recherche et le développement, esquisse de nouveaux modèles d'affaires et contribue à développer une expertise proprement québécoise exportable de par le monde.

L'AQPER présente des mémoires auprès des autorités gouvernementales et paragouvernementales et collabore avec les organismes et ministères en participant notamment à des comités et à des tables de travail sur des enjeux ciblés.

Ses membres contribuent à l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière de développement économique et régional, de réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES) et de transition énergétique.

4- LA RÉGLEMENTATION ÉNERGÉTIQUE AU QUÉBEC

L'énergie est au cœur du développement du Québec et de ses régions ainsi qu'à l'affirmation de son identité et de sa culture. La construction, puis la mise en service des différents ouvrages hydroélectriques sont intimement liées au développement des industries des pâtes et papiers et de l'aluminium. Afin de baliser et d'encadrer le développement et l'utilisation de diverses formes d'énergie, différentes lois et règlements ont été adoptés au fil des décennies.

Au début des années 1980, des modifications sont apportées à la Loi sur Hydro-Québec afin de lui donner un rôle élargi, notamment en matière d'exportation d'électricité, de développement technologique et d'efficacité énergétique.

En 1988, le gouvernement du Québec instaure le premier organisme de réglementation en matière énergétique, la Régie du gaz naturel¹. En 1996, le gouvernement du Québec, dans un contexte de profonde restructuration des marchés de gros (commerce de l'électricité) de l'électricité en Amérique du Nord, décide d'élargir la réglementation énergétique au secteur des produits pétroliers et de l'électricité par la création de la Régie de l'énergie².

Au printemps 2000, des modifications sont apportées à la Loi sur la Régie. Le législateur retire de la compétence de la Régie la production d'électricité tout en modifiant en profondeur le processus de fixation des tarifs d'électricité et introduit la procédure d'appels d'offres dans les achats d'électricité destinée à la clientèle québécoise.

¹ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-33-1/journal-debats/CET-871013.html>

² <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-50-35-2.html>. Loi sanctionnée le 23 décembre 1996.

En 2015, le gouvernement du Québec, dans un effort de retour à l'équilibre budgétaire, adopte le projet de loi 28 qui vient modifier certains mécanismes de détermination de la fixation des tarifs d'électricité, tel que l'indique la note explicative :

Parmi les mesures mises en place jusqu'à l'atteinte de budgets équilibrés, l'introduction des articles 71.1 et 71.2 fait en sorte que l'électricité post patrimoniale est à présent consommée en premier lieu et l'électricité patrimoniale non utilisée est rendue disponible à Hydro-Québec Production à des fins d'exportation. Cette façon de faire vient prohiber toute vente d'électricité de source éolienne sur les marchés américains, laquelle est éligible à une prime puisqu'elle se qualifie pour les certificats d'électricité verte (RECs)³

Le projet de loi no 34, présenté le 12 juin 2019 vise à réaliser deux (2) objectifs. D'une part, il cherche à modifier le processus de fixation des tarifs d'électricité d'Hydro-Québec Distribution (HQD ou le Distributeur), et, d'autre part, à altérer certaines dispositions de la loi sur Hydro-Québec et de celle de la Régie de l'énergie du Québec (la Régie), dont notamment l'obligation pour le Distributeur de faire approuver ses projets d'investissements et programmes commerciaux.

L'AQPER, consciente de la volonté gouvernementale, identifie plusieurs éléments positifs audit projet de loi. Néanmoins, certaines dispositions préoccupant ses membres. Par ce mémoire, elle vise à partager sa réflexion et entamer un dialogue constructif avec les membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) sur des éléments pouvant bonifier le présent projet de loi. Le tout afin de contribuer positivement aux travaux de la commission et processus démocratique québécois.

³ Cette vidéo du Department of Energy américain (DEO) présente le fonctionnement des certificats d'électricité verte https://www.youtube.com/watch?v=_12VYXms6-c. Pour plus de détails : <https://www.epa.gov/greenpower/us-renewable-electricity-market>

5- LES ÉLÉMENTS POSITIFS DU PROJET DE LOI

5.1 Une mission inchangée pour la Régie

Représentant les producteurs d'électricité renouvelable impliqués dans la chaîne de valeur de HQD, ainsi que les entreprises de biens et de services qui les supportent, les membres de l'AQPER ont analysé avec intérêt le projet de loi 34. D'entrée de jeu ils tiennent à saluer le maintien de la mission première de la Régie en matière d'électricité, à savoir :

« [ch2, art.5] [...] la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif »⁴.

L'établissement des tarifs d'électricité par un tribunal administratif neutre est un grand pas en avant réalisé par la société québécoise en 1996. Le projet de loi 34 maintient la nécessité d'avoir une entité neutre et spécialisée dont la tâche est d'entendre toutes les parties, d'analyser l'information et les expertises reçues et d'en tirer les conclusions qui s'imposent.

Lors des débats parlementaires de 1996, il est ressorti clairement que l'ampleur de l'information à digérer dans un court laps de temps était une tâche démesurée pour les députés chargés de le faire. Le consensus sur la nécessité de recourir à des équipes d'experts neutres s'est imposé. Cette façon de faire était également une tendance lourde autant dans le reste de l'Amérique du Nord qu'en Europe. Les députés ont vu les immenses possibilités du commerce avec les états américains limitrophes et le gain que le Québec pourrait en retirer.

L'AQPER salue cet aspect du projet de loi puisqu'il maintient de la notion d'équité entre les différents types de consommateurs. Un élément fondamental des principes

⁴ <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-6.01>, consulté le 2019-09-09.

réglementaires en matière d'énergie. Elle doit également l'être entre les différentes formes d'énergies renouvelables qui permettront au Québec de décarboniser son économie.

L'AQPER constate que le projet de loi 34 introduit une fréquence différente pour la fixation des tarifs, élément sur lequel nous reviendrons ultérieurement, mais il n'en demeure pas moins que plusieurs enjeux stratégiques demeureront traités par des experts indépendants sur la base de faits et de justice naturelle.

5.2 Un processus d'appel d'offres inchangé pour l'électricité post patrimoniale

Dans un contexte où le Québec élabore sa Politique d'électrification et des changements climatiques (PECC), on peut d'ores et déjà affirmer que le Québec aura besoin de plus d'efficacité énergétique et de plus d'électricité verte pour réaliser ses ambitions. Le rapport Dunsky, commandé par le gouvernement du Québec, estime qu'entre 125 TWh et 185 TWh de nouvelle production électrique renouvelable seront requis afin de répondre aux objectifs de réduction de 80% des émissions de GES à l'horizon 2050.⁵

Dans un tel contexte et avec la certitude que le Québec se donnera les moyens de ses ambitions, la question n'est plus de savoir si Hydro-Québec aura besoin de nouvelle production, mais bien quand et comment elle entend répondre simultanément aux besoins établis par le PECC ainsi qu'à ses efforts de croissance des ventes externes.

⁵ <http://www.environnement.gouv.qc.ca/changementsclimatiques/trajec-toires-emissions-ges.pdf>, p. xv, consulté le 9 septembre 2019. Afin d'atteindre les cibles de réduction de GES, un apport significatif de bioénergies sera également et impérativement requis.

L'AQPER se réjouit de constater qu'aucune modification n'a été apportée aux procédures d'achat d'électricité post patrimoniale ou à la compétence de la Régie tel que décrit aux articles 31, 74.1 à 74.3 de la Loi sur la Régie.

Cette façon de procéder a largement démontré que la mise en compétition des différents fournisseurs possibles, avec certaines obligations liées au contenu régional local et au partenariat avec les milieux d'accueil, a permis la signature de contrats avec des prix très compétitifs. Les différents rapports déposés par la firme Merrimack Energy⁶ à la Régie démontrent que le processus d'appel d'offres mené par le Distributeur a permis d'obtenir des prix compétitifs à l'échelle nord-américaine, et ce malgré les nombreuses spécificités de l'appel d'offres et des règles de construction uniques au Québec.

Grâce à ce processus d'appel d'offres éprouvé combiné à des coûts de production au kilowattheure qui ne cessent de fondre dans la plupart des formes de production, voir la figure 1, le Québec est bien placé pour obtenir des prix excessivement compétitifs au cours des prochains processus d'achat d'électricité. La chute des prix des technologies de stockage est un autre facteur qui devra être pris en considération lors des prochains appels d'offres.

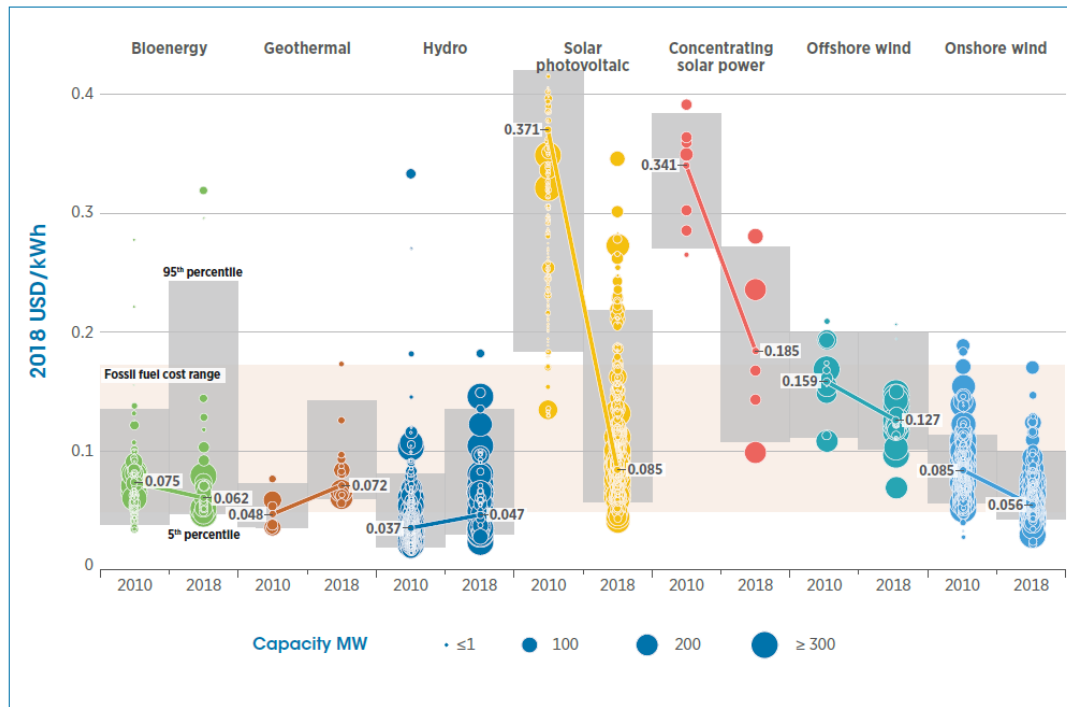
Le rapport Dunsky, commandé par le gouvernement du Québec, estime qu'entre 125 TWh et 185 TWh de nouvelle production électrique renouvelable seront requis afin de répondre aux objectifs de réduction de 80% des émissions de GES à l'horizon 2050.

⁶http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3569-05/Requete/HQD-02_Doc04_3569_29avr05.pdf ;
http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3676-08/Requete_3676-08/B-1_HQD_MerrimackEnergy_3676_29juil08.pdf ;
http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/297/DocPrj/R-3920-2015-B-0009-Demande-Piece-2015_02_17.pdf

FIGURE 1

Baisse mondiale de prix des différentes technologies de production électrique entre 2010 et 2018

Figure S.1 Global LCOE of utility-scale renewable power generation technologies, 2010–2018



Source : IRENA⁷

C'est pourquoi, afin de permettre au Québec d'obtenir les prix les plus avantageux pour les prochains approvisionnements, l'AQPER recommande au gouvernement d'adopter les décrets requis à la mise en place d'appels d'offres ouverts à toutes les technologies de production d'électricité de source renouvelable et à tous les producteurs.

Fort du succès et de l'adhésion des communautés d'accueil obtenus au cours de la dernière décennie⁸, l'AQPER est également d'avis que la participation active des milieux

⁷ https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2019/May/IRENA_Renewable-Power-Generations-Costs-in-2018.pdf, p.12. Le LCOE est le *Levelized cost of electricity*, le coût unitaire de production d'un kilowattheure pour la durée de vie du projet.

⁸ À titre d'exemple, le dernier appel d'offres éolien a obtenu 54 offres totalisant 6 627 MW pour un appel d'offres qui cherchait à obtenir 450 MW, soit près de 15 fois le volume recherché. Voir http://publicsde.regie-energie.gc.ca/projets/297/DocPrj/R-3920-2015-B-0010-Demande-Piece-2015_02_17.pdf, p.6.

d'accueil dans le montage financier et la gouvernance de ces futurs projets, ainsi que des quotas de retombées locales doivent faire partie intégrante des prochains projets de production électrique québécois.

Les sources d'électricité vertes décentralisées devenant de plus en plus compétitives, l'AQPER est d'avis que le législateur serait avisé, lorsque le moment sera venu, de comparer les différentes alternatives sur la valeur actualisée de l'ensemble des composantes qu'elles requièrent (production, transport, stockage/équilibre) et non pas uniquement sur leur coût de production sans tenir compte de la construction de nouvelles lignes de transports.

5.3 L'approvisionnement des réseaux autonomes

L'AQPER se réjouit également de constater que le droit actuel du Distributeur à conclure un contrat d'approvisionnement pour combler des besoins dans un réseau autonome de distribution d'électricité est maintenu⁹. Ces réseaux sont les derniers sites de production thermique d'électricité à partir de combustibles fossiles. Bien qu'ils ne comptent que pour une fraction d'un pour cent de la production et de la consommation d'électricité, ils sont le dernier défi à réaliser avant l'atteinte d'une production d'électricité de source 100 % renouvelable.

Le défi est de taille puisque les 23 agglomérations et villages du réseau autonome sont des entités politiques distinctes et sont disséminés sur un immense territoire. Chaque cas est un cas d'espèce et il ne saurait y avoir de modèle unique comme sur le réseau continental. Les membres de notre association travaillent en partenariat avec le Distributeur ainsi qu'avec différents gestionnaires de sites miniers afin de trouver des solutions qui répondent aux besoins de chaque milieu. Les projets de conversion diesel-électricité de la mine Raglan ou de la centrale hydraulique Innavik qui alimentera la

⁹ L'article 62 de la Loi sur la Régie demeure inchangé.

communauté d'Inukjuak dès décembre 2022, sont des exemples à suivre. Dans l'attente, il ne fait aucun doute que l'utilisation de biodiesel en lieu et place du carburant conventionnel permettrait de réduire les émissions de GES des génératrices diesel en opération.

Dans cet ordre d'idée, l'AQPER est également d'avis que de nouveaux modèles d'affaires pourraient être mis en place afin d'offrir la possibilité aux prochains sites miniers situés hors réseau, de pouvoir établir un partenariat avec un producteur indépendant et le Distributeur pour leur alimentation électrique lorsque le raccordement au réseau continental s'avère prohibitif. En combinant la flexibilité et la compétitivité des producteurs indépendants à la proposition de valeur offerte par le Distributeur au secteur minier, le Québec consolidera son attractivité mondiale au sein de cette industrie.

6- LES ÉLÉMENTS MÉRITANT D'ÊTRE RECONSIDÉRÉS

6-1 DES PROGRAMMES COMMERCIAUX DONT IL FAUT DÉBATTRE

La modification introduite par le premier paragraphe de l'article 12 du projet de loi 34 a pour effet de retirer au Distributeur l'obligation de faire approuver ses programmes commerciaux par la Régie.

12. L'article 74 de cette loi est modifié :

1° dans le premier alinéa :

- a) par le remplacement de « Le distributeur d'électricité ou tout » par « Tout »;

Pareille disposition vient déréglementer les programmes commerciaux du Distributeur, lequel possède un monopole de distribution¹⁰. Cette disposition s'écarte de la philosophie mise de l'avant par le législateur québécois au fil des décennies.

Lors des travaux menant à la création puis à une première réforme de la Régie, il ne faisait aucun doute que le législateur québécois insérait le Québec dans la tendance nord-américaine et européenne, soit l'instauration de régulateurs économiques forts pour les marchés de l'énergie. Leur rôle : s'assurer d'une saine compétition sur les marchés et protéger les consommateurs des externalités négatives liées à un monopole naturel afin d'assurer l'efficacité économique des programmes : le rôle de la Régie de l'énergie au Québec.

Aux yeux de certains, les causes tarifaires se complexifient au fil des années; le volume de questions posées augmente; le traitement des dossiers accapare des ressources pour

¹⁰ Article 62 de la Loi sur la Régie (LRÉ).

le Distributeur. Certains diront que c'est beaucoup pour uniquement ajuster les tarifs à l'inflation. Est-ce vraiment le cas ? Après avoir analysé les dernières causes tarifaires du Distributeur (figure 2) on constate que la proportion des frais liés au remboursement des intervenants est insignifiante, de l'ordre du millième de pour cent par rapport à l'ensemble des charges du Distributeur et du centième de pourcent en ce qui a trait aux dépenses de distribution et des programmes commerciaux. Même en multipliant par 10 le total des frais, afin de tenir compte des salaires et charges professionnelles encourues par le Distributeur pour le traitement de la seule cause tarifaire¹¹, le lecteur constate que ce ratio passerait de 0,005% à 0,05% pour l'ensemble des dépenses (ratio A/B) et de 0,02% à 0,2% pour les dépenses de distribution et services (ratio A/C). C'est fort peu pour avoir un débat démocratique permettant à l'ensemble des parties prenantes de comprendre les tenants et aboutissants des tarifs d'électricité qu'ils auront à payer.

FIGURE 2
Causes tarifaires des dernières années en M\$

Année tarifaire	A Montant payé aux intervenants en M\$	B Dépenses totales de HQD en M\$	C Dépenses en distribution et services en M\$	Ratio A/B	Ratio A/C
2018-19	1	11 933	2 910	0,008%	0,03%
2017-18	0,65	11 787	3 063	0,005%	0,02%
2017-16	0,63	11 970	2 830	0,005%	0,02%

Source : Régie de l'énergie

¹¹ Et non à l'ensemble des obligations qui incombent aux départements des affaires réglementaires.

L'AQPER constate que bon nombre de questions et de demandes de renseignements seraient évitées avec une plus grande transparence de la part du Distributeur. De fait cette information est mince quand on la compare à celle accessible sur les différents portails d'information américains (EIA, FERC, NE-ISO). Le dépôt d'un plus grand nombre d'informations pertinentes dans le portail sécurisé de la Régie viendrait combler une partie du déficit d'informations vécu par les intervenants lors des causes tarifaires. Compte tenu du peu de réponses obtenues, ces derniers ont pour réflexe de demander plus d'informations.

Bien qu'ardu, le processus réglementaire est le seul moyen de stimuler la concurrence du marché face à une entreprise en situation de monopole. Pour les parties concernées, les audiences s'avèrent le seul moment où le modèle d'affaires peut être réellement questionné et sanctionné par un tiers. Le programme GDP affaires¹², actuellement entendu par le Régie de l'énergie, vise à instaurer un mécanisme d'effacement de la demande en puissance auprès de la clientèle affaires du Distributeur en échange d'un support monétaire. Selon la réponse, HQD modulera ses achats de court terme en puissance. Or, une fois dérèglementé, rien n'empêchera le Distributeur de passer une entente de gré à gré avec son entreprise sœur, Hydro-Québec Production (HQP), dans le cadre d'un programme commercial. Pareille situation est préjudiciable pour les membres de l'AQPER ainsi que pour les consommateurs puisqu'elle évacue toute notion de compétition garante de l'obtention d'un service au meilleur prix. Retirer la reddition de compte annuelle à la Régie revient à retirer la transparence relative aux approvisionnements de court terme.

Pour ces raisons, l'AQPER recommande au législateur de retirer l'article 12 du projet de loi, ce dernier ayant des impacts négatifs plus grands que les bénéfices qu'il pourrait générer.

¹² <http://publicsde.regie-energie.qc.ca/layouts/publicsite/ProjectPhaseDetail.aspx?ProjectID=452&phase=1&Provenance=A&generate=true>

6.2- DE NOUVEAUX TARIFS AUX IMPACTS MULTIPLES

L'article 8 introduit les articles 48.2 à 48.6 dans la Loi sur la Régie de l'énergie. Ceux-ci, de façon synthétique :

- Fixe un intervalle de 5 ans pour tenir une cause tarifaire statutaire sur la fixation ou la modification des tarifs du Distributeur (48.2)
- Permet au Distributeur de demander avant cette échéance une modification des tarifs, moyennant le respect des 2 conditions suivantes :
 - a) Ne peut opérer, pour des circonstances particulières, la croissance de ses dépenses est supérieure au taux d'inflation, le tout clairement expliqué dans un rapport remis au gouvernement;
 - b) Sur un décret de préoccupation du gouvernement à la Régie suite à une analyse positive du rapport mentionné en a) (article 48,3)
- Permet également au Distributeur de demander, avant l'échéance de 5 ans, la fixation d'un nouveau tarif¹³, moyennant le respect des 2 conditions suivantes :
 - a) Sur présentation d'un mémoire au gouvernement justifiant la nécessité du nouveau tarif;
 - b) Sur un décret de préoccupation du gouvernement à la Régie suite à une analyse positive du rapport mentionné en a) (article 48,4)
- Permet au gouvernement de demander toute information au Distributeur dans le cadre de l'analyse dudit rapport (article 48.5).
- Modifie la liste des tarifs du Distributeur (article 48.6).

L'AQPER est d'avis que le législateur se donne une marge de manœuvre salubre en ce qui a trait aux circonstances exceptionnelles qui pourraient affecter le Distributeur dans le cours normal de ses opérations. Les impacts des changements climatiques se font déjà sentir sur le vaste réseau du Distributeur et de TransÉnergie. Il ne fait aucun doute que les aléas climatiques jumelés aux retards documentés sur le contrôle de la

¹³ Par effet de vases communicants, le revenu obtenu par la création d'un nouveau tarif vient affecter (à la hausse ou à la baisse) les revenus du Distributeur. Ce faisant un exercice d'ajustement des autres tarifs est requis afin d'obtenir le revenu requis total lui permettant de couvrir ses dépenses et de dégager le bénéfice attendu.

végétation au pourtour des lignes ont de bonnes chances d'occasionner des coûts considérables si rien n'est fait de manière préventive. L'expérience des dernières décennies nous amène à penser qu'un programme d'urgence pour effectuer un rattrapage pourrait s'avérer nécessaire. Le sachant, il importera au gouvernement de porter une attention particulière aux dépenses liées au contrôle de la végétation et au remplacement des équipements de distribution, tout retard pouvant avoir des conséquences douloureuses pour les consommateurs.

L'AQPER est également d'avis que la fixation d'un nouveau tarif devrait être une prérogative qui demeure à la Régie et faire partie d'une audience distincte. Cette recommandation prend pour exemple la tentative de modification du tarif de mesurage net en réseau intégré menée par le Distributeur lors de la cause tarifaire 2018-2019. Suite aux arguments mis de l'avant par divers intervenants, dont notre association, la Régie a été d'avis que cet élément s'avérait suffisamment important pour faire l'objet d'une cause distincte. Elle a donc enjoint le Distributeur à agir en ce sens¹⁴.

Deux ans après cette demande du Distributeur, aucune suite n'a été donnée par la société d'État hormis diverses sorties médiatiques faisant référence à une « apocalypse tarifaire » engendrée par « la spirale de la mort ». Or force est de constater que des solutions fort simples existent pour éviter un tel scénario. Une réforme des tarifs comportant un ajustement à la hausse de la redevance tarifaire pour certaines catégories de consommateurs (permettant de couvrir les frais du réseau de distribution) ainsi qu'un ajustement des composantes énergie et puissance permettrait de conjurer le « mauvais sort »¹⁵.

¹⁴ http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/414/DocPrj/R-4011-2017-A-0011-Dec-Dec-2017_09_20.pdf, p.6 et 7.

¹⁵ <https://www.journaldequebec.com/2018/01/09/hydro-pourrait-se-lancer-dans-les-maisons-intelligentes>; http://plus.lapresse.ca/screens/970d927d-c299-46ef-b031-f8bf09716907_7C_0.html ;

Les producteurs membres de l'AQPER possèdent plus de 5 000 MW de panneaux solaires en production de par le monde, et ce, autant par des initiatives dans le secteur résidentiel que par des actifs de production de grande taille. Certains exploitent également des réseaux de distribution électriques à l'extérieur du Québec.

Les membres de notre association ont une vaste expérience de l'intégration du solaire et se feraient un devoir de présenter des témoignages d'expertise permettant d'éclairer le régulateur sur les bonnes pratiques et les enjeux quotidiens. Une telle expertise pourra difficilement contribuer à la réflexion québécoise si elle n'est pas introduite avant la rédaction d'un décret de préoccupation par lequel le gouvernement dicterait au régulateur le résultat attendu. Cette expertise pourrait encore moins contribuer à la réflexion si elle s'avère tenue à la confidentialité suite à la signature d'un engagement en ce sens, condition essentielle pour siéger à un groupe de travail du Distributeur.

Certes, le gouvernement, par l'article 48.5, pourra demander toute information requise par le Distributeur afin d'analyser tout rapport lui demandant une modification tarifaire. D'apparence rassurante, cette disposition occulte toutefois une réalité bien présente : l'asymétrie de l'information entre le Distributeur et les équipes du MERN et le déséquilibre des forces en présence tant par le nombre que par l'expertise. Cette réalité est bien présente, l'AQPER cite en exemple les différentes négociations ayant eu cours lors du renouvellement des baux de forces hydrauliques et au cours de laquelle ses membres ont dû colliger, compiler et rendre disponible certaines informations détenues par Hydro-Québec mais non partagées par celle-ci avec le ministère.

Pour cette raison, l'AQPER recommande fortement au législateur de retirer le projet d'article 48.4 de l'article 8.

6.3 UNE CARTE BLANCHE AU DISTRIBUTEUR?

L'article 11 du projet de loi modifie le libellé de l'article 73 de l'actuelle Loi sur la Régie de l'énergie et permettra au Distributeur de faire toute modification dans l'utilisation de

son réseau de Distribution sans avoir à présenter d'analyse d'impact sur les consommateurs (2^o paragraphe). Cette disposition permettra également au Distributeur de procéder à une restructuration sans avoir à déposer quelque évidence que ce soit à la Régie de l'énergie.

Les réseaux électriques des pays industrialisés vivent actuellement plusieurs migrations technologiques : compteurs intelligents, recharge des véhicules électriques, possibilité de se servir de l'électricité emmagasinée dans les véhicules électriques pour passer les pointes de demande du réseau, autoconsommation, domotique domiciliaire, numérisation du réseau.

La conjonction des articles 8 et 11 du projet de loi 34 permettrait notamment au Distributeur de restructurer son réseau qui est présentement unidirectionnel vers un réseau bidirectionnel (le client retire et injecte de l'électricité) à des conditions qui lui induiront la réponse qu'il désire obtenir et non celle qui serait la plus profitable pour l'ensemble de la société québécoise. Hydro-Québec est certes le vaisseau amiral de l'économie québécoise, elle n'en constitue pas pour autant l'ensemble de la flotte. À l'heure de profonds changements technologiques en matière de production, de transport et de distribution d'électricité. La théorie économique est unanime sur le manque d'innovation propre au monopole naturel, ce fait est la pierre d'assise du concept de régulateur économique. Un juste équilibre des forces pour l'intérêt.

L'instauration des compteurs intelligents, actifs qui transforme le réseau, est un dossier qui a fait l'objet de plusieurs questionnements et suivis par la Régie de l'énergie en est un bon exemple. N'eût été de cette reddition de compte et de la transparence qu'elle amène, il eût été fort ardu de savoir l'ampleur des dépassements de coûts et des ratés qu'ont connu ce projet.

La volonté d'introduire un tarif dissuasif pour clients résidentiels branchés au réseau principal faisant de l'autoproduction ainsi que son intérêt à se doter d'un mécanisme ou d'un programme lui permettant d'avoir recours à l'électricité emmagasinée dans les

batteries des autos électriques ne peut se faire en catimini. Lors de la cause tarifaire 2017-2018, le Distributeur a proposé de mettre un terme au principe du mesurage net, soit de l'échange des kWh et de ne facturer que le solde de l'électricité achetée pour le remplacer par un système où l'électricité serait facturée et créditée en continu à des valeurs différentes (3¢ pour le rachat et 9¢ pour la vente). Tout client aurait vécu un manque à gagner avoisinant les 6¢ du kilowattheure. Il s'agit d'un environnement économique fort différent et lourdement pénalisant pour les consommateurs voulant faire leur part pour l'environnement de celui qui prévaut actuellement où les kilowattheures sont échangés à valeur égale puisque la période d'amortissement sur l'investissement initial (coût du système) sera considérablement accrue.

La même logique sera-t-elle appliquée pour le recours à l'électricité emmagasinée dans les batteries des autos électriques? Le principe d'échange des kilowattheures sur leur valeur monétaire (reprise des kWh à la valeur évitée et vente au tarif D) plutôt que sur leur quantité (échangé à la même valeur) serait-il retenu ou ce serait celui de l'échange à valeur égale? Rappelons que le recours à cette énergie stockée dans les véhicules électriques permettrait au Distributeur d'abaisser le coût de gestion de la pointe quand le Québec traversera une vague de froid à un moment où le coût d'opportunité des kilowattheures échangés peut aller jusqu'à 1,00 \$/kWh.

Cette réalité proche de nous sera complexe, c'est pourquoi l'AQPER est d'avis que les questions qu'elle soulèvera doivent faire l'objet de débats éclairés dans un environnement neutre. Un environnement où des experts internationaux viendront présenter leur évaluation de la situation et des avenues proposées pour répondre aux enjeux de la distribution électrique de demain. Des membres de l'AQPER possèdent et opèrent de tels réseaux de par le monde ou encore conseillent de tels clients. Ils se feraient un devoir de mettre l'épaulé à la roue lors de séances de travail organisées par la Régie de l'énergie, un forum neutre qui cherche, comme sa mission l'indique :

« la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs.

Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif »¹⁶

L'article 11 du projet de loi privera le Québec d'un forum d'échange où des idées créatrices peuvent être présentées au bénéfice des consommateurs d'électricité. Ce sera ainsi Hydro-Québec qui sera seule responsable de développer ou bloquer de nouvelles initiatives en fonction de son seul avantage. À l'heure où le monde de l'électricité est à l'orée de bouleversements importants, il importe d'encourager l'esprit d'initiative de l'ensemble de la société québécoise.

L'AQPER est d'avis que le Québec n'a pas besoin de moins de Régie, mais bien au contraire de plus de Régie pour débattre de questions fondamentales pour les décennies à venir. C'est pourquoi elle est d'avis que le législateur serait fort avisé de retirer l'article 11 du projet de loi 34.

6.4 Une reddition de compte nécessaire au plan directeur de TEQ

Ne faisant aucunement mention du plan directeur de Transition énergétique Québec (TEQ), le projet de loi 34 conserve à la Régie le devoir de suivre l'évolution dudit plan et d'en approuver toute modification ou mise à jour (art. 85.40 et 85.44 de la LRÉ). La Régie doit également donner son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles fixées par le gouvernement ainsi que sur les programmes qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergies, dont HQD.

Or comment la Régie pourra-t-elle s'acquitter de cette responsabilité si le Distributeur si elle n'a plus de droit de regard sur les programmes commerciaux du Distributeur? L'article 17 du PL-34 introduit, certes, une obligation de présenter une liste du suivi des interventions en efficacité énergétique et des coûts liés à TEQ (17.15), mais une telle

¹⁶ Article 5

approche ne permet aucunement de questionner les actions et programmes, ou de demander un redressement si besoin est.

C'est pourquoi l'AQPER est d'avis que le dépôt d'une cause tarifaire complète à intervalle de cinq années s'avère beaucoup trop espacé pour faire la lumière sur l'efficacité de différentes actions menées par le Distributeur, notamment en matière de programmes commerciaux ou d'investissements. Une telle démarche placerait la Régie devant un fait accompli et pour lequel les coûts de sortie pourraient s'avérer prohibitifs. De telles décisions pourraient s'avérer grandement préjudiciables pour ses membres.

7- CONCLUSION

L'AQPER convient avec le législateur que certains mécanismes relatifs à l'établissement des tarifs d'électricité doivent être modifiés. La réalisation d'une cause tarifaire à un intervalle plus grand qu'à chaque année est un exercice qui vaut la peine d'être mis à l'essai, d'autant que le projet de loi comporte les dispositions requises pour tenir une cause tarifaire avant l'échéance si besoin est.

Compte tenu qu'une part non négligeable des revenus d'un distributeur proviennent de ses actifs sous rémunération et que l'article 11 retirerait au Distributeur l'obligation de faire approuver l'acquisition ou la construction d'actifs, l'intervalle de cinq ans entre chaque audience est à notre avis trop long, pour avoir un regard sur ce type de coûts qui ont un effet direct sur les tarifs d'électricité. L'AQPER croit également qu'au-delà du coût des achats de ressources, des enveloppes requises pour couvrir les charges liées aux ressources humaines et aux immobilisations, il demeure des enjeux beaucoup plus complexes. Des questions dont les conséquences sont encore difficiles à prévoir et pour lesquelles prendre le temps de faire un débat éclairé n'est pas un luxe, mais bien une nécessité. Le travail qui est devant nous en est un de gestion du changement et l'acceptation de ce dernier passe non pas par des campagnes de communication, mais bien par la transparence, la diffusion d'informations claires et par l'audition de points de vue divergents. **C'est pourquoi l'AQPER recommande au législateur de ramener cet écart à deux ans.**

L'AQPER est convaincue que dans sa volonté d'instaurer une réforme simplifiant l'établissement des tarifs, le gouvernement du Québec cherchait à éliminer les calculs rodés au fil des années et non à éliminer des débats lourds de conséquences pour lesquels l'audition d'experts internationaux est une nécessité. Elle croit également que le législateur cherche à utiliser toute l'expertise de ce tribunal administratif là où cela créera de la valeur. La preuve en est qu'il a jugé que **le Québec serait mieux servi en**

laissant à la Régie de l'énergie, une instance neutre, le soin de gérer les appels d'offres.

En définitive notre association est d'avis que c'est du choc des idées que jaillit la lumière et que c'est de la transparence que naît l'adhésion Pour l'AQPER, **le Québec serait mieux servi en laissant à la Régie de l'énergie, une instance neutre, le soin de gérer les appels d'offres, de suivre l'évolution des tarifs et d'évaluer les nouveaux modèles d'affaires.. C'est pourquoi elle est d'avis que le législateur serait avisé de retirer les articles 8, 11 et 12 du projet de loi 34.**