

4 novembre 2022

L’honorable Craig Simailak

Ministre responsable de la Société d’énergie Qulliq

Assemblée législative du Nunavut

C.P. 2410

Iqaluit (Nunavut) X0A 0H0

Monsieur le ministre Simailak,

Objet : Demande de révision de la formule du taux de chaleur (la Demande), rapport du Conseil d’examen des taux des entreprises de service du Nunavut de mars 2022

Dans une lettre datée du 22 septembre 2022, la Société d’énergie Qulliq (SÉQ) a demandé au ministre responsable de la SÉQ d’approuver sa demande de révision de la formule du taux de chaleur résiduelle utilisée pour établir la facturation des clients des réseaux de chauffage urbain. La SÉQ a demandé l’autorisation de réduire le facteur de cout du montant actuellement approuvé de 90 % à 75 % à compter du 1er décembre 2022. Dans une lettre datant du 23 septembre 2022, le ministre responsable de la SÉQ a demandé l’avis du Conseil d’examen des taux des entreprises de service du Nunavut (CETES) concernant la demande de la SÉQ.

En réponse à la Demande et à la requête du ministre, vous trouverez en annexe le rapport du CETES de mars 2022 concernant la Demande de révision de la formule du taux de chaleur de la SÉQ.

Nous vous remercions de l’attention que vous porterez aux présentes.



Graham Lock, vice-président

Conseil d’examen des taux des entreprises de service du Nunavut

CC : Le premier ministre P.J. Akeeagok, ministre responsable du CETES

Jimi Onalik, sous-ministre, Exécutif et Affaires intergouvernementales

Rick Hunt, président de la Société d’énergie Qulliq

Monica Ell-Kanayuk, présidente du CETES

Laurie-Anne White, directrice générale du CETES

C.P. 1000, SUCCURSALE 200, IQALUIT, NU X0A 0H0, [URRC@GOV.NU.CA](mailto:URRC@gov.nu.ca) [www.CETES.gov.nu.ca](http://www.URRC.gov.nu.ca/)



**Rapport au ministre responsable de la Société d’énergie Qulliq portant sur :**

**La demande de révision de la formule du taux de chaleur**

**Rapport de mars 2022**

**4 novembre 2022**

**CONSEIL D’EXAMEN DES TAUX DES ENTREPRISES DE SERVICE DU NUNAVUT**

**MEMBRES**

Graham Lock Vice-président

Bill Williams Membre

**PERSONNEL DE SOUTIEN**

Laurie-Anne White Directrice générale

Wade Vienneau Consultant

**LISTE DES ABRÉVIATIONS**

|  |  |
| --- | --- |
| RCU | Réseau(x) de chauffage urbain |
| STE | Station de transfert d’énergie |
| GN | Gouvernement du Nunavut |
| DMTG | Demande de modification tarifaire générale |
| DR | Demande de renseignements |
| kWh | Kilowattheure |
| L | Litre |
| F-E | Fonctionnement et entretien |
| SÉQ | Société d’énergie Qulliq |
| *Loi sur la* SÉQ | *Loi sur la Société d’énergie Qulliq* |
| CETES | Conseil d’examen des taux des entreprises de service du Nunavut |
| *Loi sur le CETES* | *Loi sur le Conseil d’examen des taux des entreprises de service* |

**TABLE DES MATIÈRES**

[1.0 BACKGROUND 4](#_Toc117408405)

[2.0 PARTICULARS OF THE APPLICATION 6](#_Toc117408406)

[3.0 PROCESS 8](#_Toc117408407)

[3.1 MAJOR OR MINOR APPLICATIONS 8](#_Toc117408408)

[3.2 PUBLIC PROCESS 8](#_Toc117408409)

[4.0 EXAMINATION OF THE APPLICATION 9](#_Toc117408410)

[5.0 URRC RECOMMENDATIONS 12](#_Toc117408411)

1. CONTEXTE
2. La Société d’énergie Qulliq (SÉQ), à titre d’entreprise de services désignée, est tenue, conformément au paragraphe 12 de la *Loi sur le Conseil d’examen des taux des entreprises de service* (la *Loi sur le CETES*), d’obtenir l’approbation du ministre responsable avant d’imposer un taux ou un tarif. Ainsi, l’article 12 de la *Loi sur le CETES* prévoit la présentation d’une demande d’approbation d’un taux ou d’un tarif comme suit :
   * 1. L’entreprise de service désignée qui souhaite établir un taux ou un tarif présente au ministre responsable, par écrit, une demande d’approbation de ce taux ou de ce tarif.

Demande d’avis du Conseil d’examen

* + 1. Dans les 15 jours de la réception de la demande visée au paragraphe (1), le ministre responsable demande l’avis du Conseil d’examen.

Avis aux représentants élus

* + 1. Le ministre responsable donne un avis suffisant de la demande d’avis visée au paragraphe (2) aux maires et aux députés à l’Assemblée législative représentant les municipalités ou les circonscriptions dans lesquelles les résidents, à son avis, sont susceptibles d’être touchés par le taux ou le tarif.

1. La *Loi sur la Société d’énergie Qulliq (Loi sur* *la* SÉQ) définit l’énergie comme incluant, entre autres, « la chaleur fournie, grâce à une installation de chauffage centralisée, par eau chaude, air chaud ou vapeur ».
2. Les paragraphes 5(1)(a) et (b) de la *Loi sur la* SÉQstipulent, entre autres, que la SÉQ a pour mission :
   1. de produire, de transformer, de transmettre, de distribuer, de livrer, d’acheter, de vendre et de fournir de l’énergie d’une façon sure, économique, efficiente et fiable;
   2. de planifier les besoins à long terme du Nunavut en énergie à prix abordable et d’y pourvoir, en tenant compte de la volonté du Nunavut d’accroitre son autonomie en matière d’énergie et de conserver l’énergie ainsi que les ressources énergétiques;

…

1. Le paragraphe 7(e) de la *Loi sur le CETES* stipule, entre autres, que le Conseil d’examen des taux des entreprises de service du Nunavut (CETES) a pour mandat de conseiller le ministre responsable d’un service public désigné concernant l’imposition de taux ou de tarifs conformément aux articles 11 à 18 (de la *Loi sur le CETES*).
2. Le paragraphe 13(2) de la *Loi sur le CETES* stipule, entre autres, que le CETES vérifie le caractère juste et raisonnable du taux ou du tarif proposé, en tenant compte :
   1. du cout de la prestation du service, y compris les frais de financement connexes;
   2. de tout autre facteur mentionné dans les lignes directrices visées à l’article 6 (de la *Loi sur le CETES*).
3. Dans une lettre datée du 22 septembre 2022, la SÉQ a demandé au ministre responsable de la SÉQ d’approuver sa demande de révision de la formule du taux de chaleur résiduelle utilisée pour établir la facturation des clients des réseaux de chauffage urbain (RCU). La SÉQ a demandé l’autorisation de réduire le facteur de cout du montant actuellement approuvé de 90 % à 75 % à compter du 1er décembre 2022. Dans une lettre datant du 23 septembre 2022, le ministre responsable de la SÉQ a demandé d’obtenir l’avis du CETES concernant la demande de la SÉQ dans un délai accéléré de 45 jours. L’examen du CETES de ces questions est présenté dans ce rapport.
4. DÉTAILS DE LA DEMANDE
5. La SÉQ a demandé l’autorisation de réviser la formule du taux de chaleur résiduelle utilisée pour établir la facturation des clients des réseaux de chauffage urbain. La SÉQ a demandé l’autorisation de réduire le facteur de cout du montant actuellement approuvé de 90 % à 75 % à compter du 1er décembre 2022.
6. La SÉQ exploite des RCU à Kugluktuk, à Arviat, à Pangnirtung, à Iqaluit, à Rankin Inlet et à Sanikiluaq et prévoit d’installer et de mettre en service un RCU à Taloyoak en 2022. La SÉQ a remarqué que les RCU sont aussi communément appelés « systèmes de récupération de chaleur résiduelle ». La SÉQ a fait valoir qu’elle compte 19 clients de RCU dans les collectivités susmentionnées.
7. La SÉQ a fourni des renseignements généraux dans la Demande concernant la formule du taux de chaleur résiduelle. La formule du taux de chaleur résiduelle a été approuvée par le ministre conformément à la DMTG de 2004-2005 de la SÉQ et est utilisée depuis, à deux exceptions près[[1]](#footnote-1).
8. À titre de référence, la formule approuvée du taux de chaleur résiduelle est fournie ci-dessous :

Taux de chaleur résiduelle en kWh = facteur de cout x couts du combustible x rendement de la STE

Contenu calorifique (kWh/L) x rendement annuel moyen

Les variables sont définies comme suit :

Facteur de cout 90 %

Cout du combustible prix du combustible de chauffage local

Station de transfert d’énergie 95 %

Contenu calorifique net 9,79 kWh/litre

Rendement annuel moyen 0,70

1. La SÉQ a fait valoir qu’en 2009 environ, un client d’un RCU avait demandé que son système de connexion au RCU soit mis hors service. La SÉQ a ajouté que les revenus tirés de la vente de chaleur résiduelle ont diminué, passant de 2,4 millions de dollars en 2008-2009 à environ 0,5 million de dollars en 2020-2021.
2. La SÉQ a affirmé que les facteurs contribuant à la baisse des ventes comprennent la faiblesse de l’avantage procuré par un service quelque peu imprévisible sans garantie de continuité, l’absence d’avantage financier lié au RCU, les variations des prix du combustible de chauffage et les pannes de réseau dues à l’entretien et aux réparations.
3. La SÉQ a fait valoir qu’une réduction du facteur de cout de 90 % est nécessaire pour retenir et attirer de nouveaux clients du RCU. La SÉQ a proposé un facteur de cout de 75 % parce que de nombreux actifs de chauffage sont considérablement amortis ou ont des contributions gouvernementales qui compensent le cout en capital des actifs.
4. La SÉQ a proposé de réduire le facteur de cout pour tous les clients du RCU. La SÉQ a estimé que la réduction proposée du facteur de cout entrainerait une réduction des revenus d’environ 100 000 $ à 150 000 $ par année. La SÉQ prévoit que les revenus supplémentaires provenant des nouveaux clients du RCU et de la reconnexion de clients déconnectés dépasseraient la perte de revenus liée à la réduction du facteur de cout.
5. La SÉQ a déclaré que la révision de la formule du taux de chaleur résiduelle n’aurait aucune incidence sur les clients d’électricité de la SÉQ, car les immobilisations, les revenus et les dépenses liés à la chaleur résiduelle ne sont pas inclus dans les exigences en revenus de la SÉQ. La SÉQ a remarqué que ce fait est conforme au rapport du CETES daté du 18 février 2005 et aux indications du ministre du 21 février 2005.
6. PROCESSUS
   1. DEMANDES MAJEURES ET MINEURES
7. En vertu de la *Loi sur le CETES*, il est entendu que le CETES peut, à son entière discrétion, déterminer si une demande est majeure ou mineure afin de déterminer le délai de traitement de la demande : une demande mineure est assujettie à un délai maximal de 90 jours avant le dépôt du rapport du CETES au ministre responsable, tandis qu’une demande majeure est assujettie à un délai maximal de 150 jours.
8. Le ministre a demandé au CETES d’examiner la demande dans un délai de 45 jours à titre d’examen interne. Le ministre a déclaré que l’ensemble des membres de l’Assemblée législative et des maires représentant les municipalités dans lesquelles résident des clients de chaleur résiduelle sera avisé de la Demande. De plus, la SÉQ a indiqué qu’elle fournirait une copie de la Demande à tous les clients de chaleur résiduelle.
9. Compte tenu du fait que les effets de la Demande sont limités aux clients de chaleur résiduelle et aux collectivités dans lesquelles ils résident, le CETES considère que la demande est mineure. Les réponses aux demandes de renseignements (DR) peuvent être fournies dans un délai abrégé.
10. Le CETES a déterminé que l’échéance du délai de 45 jours pour soumettre son rapport au ministre responsable serait le 7 novembre 2022 et qu’en raison de la nature accélérée et de l’étroitesse de l’objet de la demande, un comité plus restreint serait approprié pour effectuer l’examen. Un comité de deux membres a été jugé adéquat pour examiner la demande et a été établi par le président conformément au paragraphe 6(2.1)(b) de la *Loi sur le CETES*.
    1. PROCESSUS PUBLIC
11. Compte tenu des engagements pris par la SÉQ et le ministre, le CETES n’a pas donné avis de la Demande. Le CETES s’est plutôt fié aux efforts de la SÉQ et du ministre pour s’assurer que les parties concernées sont informées de la révision proposée de la formule du taux de chaleur.
12. Le CETES a demandé des renseignements supplémentaires à la SÉQ concernant la Demande. Le CETES a soumis une demande de renseignements à la SÉQ le 28 septembre 2022. La SÉQ a répondu aux DI du CETES le 17 octobre 2022.
13. EXAMEN DE LA DEMANDE
14. Le CETES note que la Demande vise à réduire la composante du facteur de cout dans la formule du taux de chaleur de 90 % à 75 % à compter du 1er décembre 2022. Le CETES note également que la Demande comprend également des renseignements généraux sur le RCU et la formule de calcul du taux de chaleur, les effets financiers potentiels d’une réduction du facteur de cout, ainsi que les raisons pour lesquelles la SÉQ demande la réduction du facteur de cout et la justification du passage à un facteur de cout de 75 %. De plus, la SÉQ a déclaré que la révision de la formule du taux de chaleur résiduelle n’aurait aucune incidence sur les clients d’électricité de la SÉQ, car les revenus et les dépenses liés à la chaleur résiduelle sont exclus des exigences en revenus d’électricité de la SÉQ.
15. Le CETES comprend que la Demande de la SÉQ et l’examen demandé par le ministre étaient axés sur la réduction de la composante du facteur de cout dans la formule du taux de chaleur.
16. Le CETES a fondé son examen de la Demande sur certains éléments de la *Loi sur le CETES* et de la *Loi sur la* SÉQ. L’un des objectifs énoncés dans la *Loi sur la* SÉQ pour la SÉQ est « de planifier les besoins à long terme du Nunavut en énergie à prix abordable et d’y pourvoir, en tenant compte de la volonté du Nunavut d’accroitre son autonomie en matière d’énergie et de conserver l’énergie ainsi que les ressources énergétiques ». Un autre objectif est « de produire, de transformer, de transmettre, de distribuer, de livrer, d’acheter, de vendre et de fournir de l’énergie d’une façon sure, économique, efficiente et fiable ». Le CETES a examiné la réduction proposée du facteur de cout en gardant ces deux objectifs à l’esprit.
17. Le CETES remarque que la chaleur résiduelle provenant de la production d’électricité est normalement considérée comme un « déchet », mais que si elle est récupérée dans le cadre d’un RCU, elle contribue à l’objectif de conservation de l’énergie et des ressources énergétiques. L’utilisation d’un RCU permet de réduire la quantité de combustible de chauffage utilisé par les clients du RCU.
18. Le CETES remarque également que la SÉQ doit vendre et fournir de l’énergie de manière sure, économique, efficace et fiable. L’examen a principalement porté sur les éléments liés à l’efficacité et au rendement de la réduction proposée du facteur de cout. De plus, il a été noté que les RCU devraient être maintenus ou augmentés tant qu’il est possible de le faire de manière efficace et rentable.
19. La formule du taux de chaleur n’a pas été examinée en détail depuis les DMTG de 2004-2005 et de 2010-2011. Le CETES a demandé des renseignements supplémentaires à la SÉQ afin de mieux comprendre la formule du taux de chaleur (et les variables associées), les répercussions financières d’une réduction du facteur de cout à 75 % (en ce qui concerne la perte de revenus découlant de la réduction du facteur de cout et l’accroissement potentiel des revenus lié à l’augmentation des ventes aux nouveaux clients et aux clients existants), ainsi que le traitement des immobilisations, des revenus et des dépenses liés aux RCU.
20. Le CETES comprend que les services de RCU sont fournis dans la mesure du possible par la SÉQ et qu’il ne s’agit pas d’un service continu. Le CETES comprend également que le taux du RCU est fondé sur les prix courants des sources d’énergie de rechange (p. ex. le prix du combustible de chauffage). La SÉQ a également fourni un document de travail de 2014 en réponse à la DR CETES-SÉQ-1-1, qui examinait la formule du taux de chaleur et les variables associées.
21. L’examen de la formule par le CETES est conforme à celui de la SÉQ. En réponse à la DR CETES-SÉQ-1-1, la SÉQ a indiqué qu’elle a retenu les services d’un consultant externe pour examiner l’approche du taux de chaleur résiduelle.
22. Le CETES note que les revenus du RCU ont considérablement diminué depuis 2008-2009 (passant de 2,4 millions de dollars en 2008-2009 à seulement 0,5 million de dollars en 2020-2021). Les dépenses liées à d’exploitation ont été de l’ordre d’environ 0,3 million de dollars par année au cours de la dernière période de cinq ans fournie par la SÉQ, durant laquelle les revenus ont également diminué, passant de 1,1 million de dollars à 0,5 million de dollars. Tant que le revenu marginal dépasse le cout marginal de la fourniture des services de RCU à court terme, ils devraient être maintenus, mais il est préoccupant que les revenus aient diminué de manière aussi considérable. Le CETES convient que la SÉQ devrait prendre des mesures pour augmenter les revenus des RCU afin qu’ils contribuent davantage à la reconstitution du capital et aux bénéfices à long terme.
23. Le CETES note en réponse à la DR CETES-SÉQ-1-4 que la SÉQ prévoit l’intégration de nouveaux clients au RCU et le retour de clients précédemment déconnectés si le facteur de cout est réduit à 75 %. La SÉQ a fait valoir en réponse à la DR CETES-SÉQ-1-3h) que la municipalité d’Iqaluit a déjà signé une nouvelle entente de service pour la reprise du service, sous réserve de la réduction du facteur de cout.
24. Le CETES remarque que la valeur comptable nette des actifs de chaleur résiduelle en milieu de l’exercice 2022-2023 devrait s’élever à 6,4 millions de dollars. Si les prévisions de revenus, de dépenses et de valeur comptable nette de la SÉQ liées au RCU sont exactes, la SÉQ devrait être en mesure de recouvrer son capital et de réaliser un profit en fournissant des services. L’information est insuffisante pour permettre au CETES de déterminer si la révision proposée de la formule du taux de chaleur est la meilleure approche, mais elle semble raisonnable.
25. Le CETES reconnait que la modification de la formule du taux de chauffage constitue une approche raisonnable et que la réduction du facteur de cout à 75 % est acceptable pour les clients existants et pourrait potentiellement attirer à nouveau les clients déconnectés.
26. Le CETES note que la SÉQ a proposé d’utiliser le facteur de cout de 75 % pour tous les clients (sauf dans la municipalité de Kugluktuk). L’information est insuffisante pour permettre au CETES de déterminer si la fourniture de services de RCU à de nouveaux clients serait rentable avec un facteur de cout de 75 %. En supposant que la SÉQ puisse démontrer que la prestation de services de RCU à de nouveaux clients est rentable, le CETES considère également qu’un facteur de cout de 75 % est raisonnable pour les nouveaux clients.
27. Le CETES recommande que la SÉQ réduise le facteur de cout utilisé dans la formule du taux de chaleur de 90 % à 75 % à compter du 1er décembre 2022. Le CETES recommande également que la SÉQ démontre (à l’aide d’une analyse de rentabilité) que tout nouveau projet de RCU est rentable et présente une demande au ministre si nécessaire.
28. Néanmoins, le CETES reste préoccupé par le fait que si les revenus du RCU restent aussi proches des dépenses liées aux activités de F-E du RCU (c’est-à-dire que le revenu marginal ne dépasse pas le cout marginal), les contributions aux couts liés au capital fixe et aux activités de F-E ainsi que le rendement et les bénéfices risquent d’être très faibles. Le CETES remarque que la SÉQ a prévu une augmentation des revenus du RCU (c’est-à-dire que la perte de revenus résultant de la réduction du facteur de cout serait dépassée par les revenus supplémentaires provenant de clients nouveaux et reconnectés). Le CETES recommande, dans l’éventualité où les revenus du RCU ne dépasseraient pas les couts associés aux activités de F-E, que la SÉQ s’adresse au ministre si ses plans pour améliorer la situation nécessitent une modification de taux ou la dépense d’un capital suffisamment important pour susciter une demande.
29. Le CETES estime que l’examen externe par une tierce partie que la SÉQ planifie sera utile ou confirmera le fait que la SÉQ adopte la bonne approche en réduisant le facteur de cout à 75 %. L’examen permettra peut-être également de déterminer si d’autres facteurs doivent être pris en compte, comme les problèmes de fiabilité et les pannes notées par la SÉQ dans les réponses à la Demande et aux DR. Le CETES recommande que la SÉQ présente une demande au ministre si les résultats de l’examen externe du RCU par une tierce partie nécessitent une modification de taux ou la dépense d’un capital suffisamment important pour susciter une demande.
30. Le CETES note qu’en réponse à la DR CETES-SÉQ-1-5, la SÉQ a mis en place des mécanismes pour s’assurer que les services de RCU sont fournis conformément au cadre règlementaire et aux règlements approuvés. La SÉQ a fait valoir que les renseignements relatifs aux revenus et aux dépenses font l’objet d’un suivi dans les états financiers et qu’ils sont examinés au moment des DMTG pour s’assurer qu’ils sont exclus des exigences relatives aux revenus des services d’électricité.
31. Le CETES note que les montants de base tarifaire dans la DMTG indiquent expressément que les montants liés au RCU ont été exclus. Le CETES remarque que la SÉQ a exclu les revenus et les dépenses liés au RCU, mais qu’il serait utile, dans les futurs DMTG, que la SÉQ fournisse les montants des dépenses des activités liées au F-E du RCU et des « dépenses liées aux activités de F-E communes » qu’elle a déduites de ses montants bruts de F-M. Le CETES recommande que la SÉQ indique les montants liés au RCU ayant été exclus ou déduits de ses exigences en matière de revenus dans les DMTG futures.
32. Le CETES note que les mécanismes et les mesures de contrôle internes de la SÉQ ont indiqué la modification du facteur de cout en 2018 sans dépôt de demande auprès du ministre. Le CETES comprend le fait qu’il n’y a pas de mécanisme ou de mesure de contrôle infaillible et qu’un équilibre est nécessaire. Le CETES invite la SÉQ à demeurer vigilante tout en restant efficace sur le plan administratif.
33. RECOMMANDATIONS DU CETES
34. Après l’examen des enjeux soulevés ci-dessus, le CETES formule les recommandations suivantes :

**Révision de la formule du taux de chaleur**

* Le CETES recommande que la SÉQ réduise le facteur de cout utilisé dans la formule du taux de chaleur de 90 % à 75 % à compter du 1er décembre 2022.
* Le CETES recommande également que la SÉQ démontre (à l’aide d’une analyse de rentabilité) que tout nouveau projet de RCU est rentable et qu’elle présente une demande au ministre si nécessaire.

**DMTG futures et recommandations générales**

* + Le CETES recommande que la SÉQ indique les montants liés au RCU ayant été exclus ou déduits de ses exigences en matière de revenus dans les DMTG futures.
  + Le CETES recommande également que si les revenus du RCU ne dépassent pas les couts associés aux activités de F-E, la SÉQ s’adresse au ministre si ses plans pour améliorer la situation nécessitent une modification de taux ou la dépense d’un capital suffisamment important pour susciter une demande.
  + Le CETES recommande enfin que la SÉQ présente une demande au ministre si les résultats de l’examen externe du RCU par une tierce partie nécessitent une modification de taux ou la dépense d’un capital suffisamment important pour susciter une demande.

1. Le présent rapport ne porte d’aucune manière atteinte à la capacité du CETES d’examiner d’autres questions ayant trait à la SÉQ.

**AU NOM DU**

**CONSEIL D’EXAMEN DES TAUX DES ENTREPRISES DE SERVICES DU NUNAVUT**



**EN DATE DU** : **4 novembre 2022**

**Graham Lock, vice-président**

**Conseil d’examen des taux des entreprises de service du Nunavut**

1. La municipalité de Kugluktuk utilise un facteur de coût de 60 % en raison de droits acquis et un autre client utilise un facteur de coût de 75 %. [↑](#footnote-ref-1)