

# Planification du réseau d'électricité

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2015*

#### APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées			
		Pleinement mise en œuvre	En voie de mise en œuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en œuvre
Recommandation 1	4	3			1
Recommandation 2	2	2			
Recommandation 3	4	1	3		
Recommandation 4	3	1	2		
Recommandation 5	3		3		
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>44</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

## Conclusion globale

Selon l'information que le ministère de l'Énergie (le Ministère) nous a fournie, au 4 août 2017, environ 44 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2015* ont été pleinement mises en oeuvre, particulièrement en ce qui concerne la participation de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) et d'autres experts techniques au processus décisionnel, et la communication de renseignements supplémentaires sur les répercussions de diverses décisions aux consommateurs d'électricité. Le Ministère était en voie de mettre en oeuvre

50 % de nos recommandations, principalement les suivantes : travailler en collaboration avec la SIERE et d'autres experts techniques afin de déterminer la formule optimale d'approvisionnement diversifié pour l'Ontario; effectuer des analyses coûts-avantages pour évaluer l'impact des décisions sur les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité; surveiller l'étendue et l'impact des surplus d'électricité, les examiner et en rendre compte publiquement; évaluer diverses initiatives de conservation; se pencher sur les problèmes actuels de capacité et de fiabilité; et effectuer des analyses avant d'entreprendre de grandes initiatives susceptibles d'avoir une incidence sur le réseau de transport. Le Ministère ne mettra pas en oeuvre la recommandation de soumettre des rapports

techniques complets à l'examen et à l'approbation de la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO).

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé dans le présent rapport.

## Contexte

La planification du réseau d'électricité comporte la gestion de la demande d'électricité à long terme et la détermination des moyens à prendre pour combler cette demande par la production, le transport, la distribution, l'exportation, l'importation et la conservation de l'électricité.

En Ontario, les entités qui interviennent dans la planification du réseau d'électricité à l'échelon provincial sont le Ministère, la SIERE, la CEO, Ontario Power Generation (OPG), Hydro One, 4 autres transporteurs d'électricité de petite taille titulaires de permis et environ 70 sociétés de distribution locales.

L'importance de la planification est manifeste dans la loi provinciale : la *Loi de 1998 sur l'électricité* a été modifiée en 2004 pour exiger que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), fusionné par la suite avec la SIERE en 2015, procède à un exercice de planification indépendant, dresse un plan technique détaillé et le présente à la CEO à des fins d'examen et d'approbation pour s'assurer qu'il est prudent et rentable.

Toutefois, au moment de notre audit de 2015, aucun plan du genre n'avait été approuvé au cours des 10 années précédentes, comme l'exige la législation visant à protéger les intérêts des consommateurs. Le Ministère avait plutôt émis, en 2010 et 2013, deux plans stratégiques qui n'étaient pas soumis à l'examen ni à l'approbation de la CEO. Ces plans stratégiques fournissaient certains renseignements techniques, mais nous avons constaté qu'ils étaient insuffisants pour combler les besoins du réseau d'électricité de l'Ontario et pour protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

Bien que les freins et contrepoids du processus de planification prescrit par la loi n'aient pas été respectés, le Ministère a pris un certain nombre de décisions sur la production d'électricité dans 93 directives et orientations adressées à l'OEO de 2004 à 2014. Certaines d'entre elles allaient à l'encontre des conseils techniques de l'OEO et ne tenaient pas pleinement compte de l'état du marché de l'électricité ni des effets à long terme. Ces décisions se sont traduites par des coûts importants pour les consommateurs d'électricité. Le montant payé par les consommateurs d'électricité résidentiels et les petites entreprises au titre du volet produit d'électricité de leur état de compte (dont l'ajustement global) a augmenté de 70 %, passant de 5,32 cents/kWh en 2006 à 9,06 cents/kWh en 2014. Plus particulièrement, les frais d'ajustement global, qui représentent les paiements excédentaires aux producteurs en sus du prix courant entre 2006 et 2014, totalisaient 37 milliards de dollars. Ces paiements devraient coûter aux consommateurs d'électricité 133 milliards de 2015 à 2032.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Nous avons calculé que, sur la période de 20 ans couverte par les contrats, les énergies renouvelables générées aux termes du programme à tarifs de rachat garantis coûteraient aux consommateurs 9,2 milliards de dollars de plus qu'ils auraient eu à payer dans le cadre du programme d'approvisionnement précédent (selon la SIERE, le montant additionnel serait plutôt de l'ordre de 5,3 milliards lorsque la valeur temps de l'argent est prise en compte).
- En janvier 2010, l'OEO a indiqué au Ministère qu'il était préoccupé par la hausse d'un milliard de dollars par rapport à l'estimation initiale des coûts du projet hydroélectrique de la partie inférieure de la rivière Mattagami. Le Ministère a enjoint à l'OEO d'aller de l'avant pour atteindre les cibles d'énergie renouvelable du Ministère, et pour investir dans les collectivités autochtones et dans l'économie du Nord de l'Ontario. Le coût moyen de

l'énergie provenant de cette installation est de 135 \$/MWh, alors que le coût moyen de l'énergie produite dans le cadre de deux autres projets hydroélectriques récents à l'extérieur de la région de la rivière Mattagami en Ontario est de 46 \$/MWh.

- Le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de convertir une centrale au charbon de Thunder Bay en une centrale alimentée à la biomasse en dépit de l'avis de l'OEO qu'il s'agissait d'un projet non rentable. Le coût de l'électricité produite par cette centrale est de 1 600 \$/MWh, soit 25 fois le coût moyen de l'électricité provenant des autres centrales alimentées à la biomasse en Ontario.
- Le Ministère a enjoint à l'OEO d'annuler les contrats de deux centrales au gaz naturel devant être construites dans le sud-ouest de la région du grand Toronto, où le besoin de telles centrales était le plus grand, et de les aménager plutôt à Napanee et à Lambton. Dans nos rapports spéciaux sur l'annulation des centrales électriques d'Oakville et de Mississauga, nous avons estimé les coûts d'annulation à 950 millions de dollars.
- Au moment de notre audit de 2015, l'Ontario était en situation d'approvisionnement excédentaire, l'électricité disponible ayant excédé sa consommation horaire maximale de 5 160 MW par année, en moyenne, de 2009 à 2014. Cette quantité est presque équivalente à la puissance installée totale de la province du Manitoba. Dans l'intervalle, l'Ontario avait consacré environ 2,3 milliards de dollars à des programmes de conservation entre 2006 et 2014, et il s'était engagé à y consacrer une somme additionnelle de 2,6 milliards au cours des 6 années suivantes. Nous convenons que la conservation nécessite un engagement soutenu. Cependant, investir dans la conservation en période de surplus contribue à des réductions et des exportations coûteuses de l'électricité.

- En raison des surplus excessifs, l'Ontario a dû verser 339 millions de dollars aux producteurs entre 2009 et 2014 pour qu'ils réduisent leur production de 11,9 millions de MWh d'électricité excédentaire. En outre, le montant qu'il leur a versé pour produire 95,1 MWh d'électricité exportée dépassait ses revenus d'exportation de 3,1 milliards de dollars. Par ailleurs, le prix horaire de l'électricité en Ontario a été négatif durant près de 2 000 heures, et l'Ontario a payé un montant total net de 32,6 millions de dollars à d'autres exportateurs pour qu'ils acceptent notre énergie.
- Nous avons constaté que l'absence de processus de planification régionale organisée et coordonnée avait eu des effets défavorables continus sur le rendement du réseau de transport, soulevait des préoccupations en matière de fiabilité et causait des problèmes de congestion, qui avaient coûté un total de 407,6 millions de dollars en paiements aux producteurs.

Notre rapport d'audit recommandait notamment que le Ministère : exige que des plans techniques complets soient préparés et soumis à l'examen et à l'approbation de la CEO; reste en contact régulier avec la SIERE, OPG, Hydro One, environ 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques afin d'examiner divers scénarios et de procéder à des analyses coûts-efficacité au moment de la prise des décisions; évalue les effets de la conservation et son incidence sur les coûts de l'électricité durant les périodes de production excédentaire; évalue les programmes de conservation et de gestion de la demande afin de s'assurer qu'ils répondent aux critères de rentabilité; et collabore avec la SIERE, Hydro One et d'autres transporteurs de petite taille afin de réduire au minimum les coûts superflus pour les consommateurs d'électricité attribuables aux problèmes de fiabilité du transport et de congestion.

Ce rapport contenait 5 recommandations prévoyant 16 mesures afin de donner suite aux constatations de notre audit.

La majeure partie des réponses du Ministère à nos recommandations renvoyaient au récent projet de loi 135. Nous n'étions alors pas en mesure de formuler des commentaires quant au bien-fondé de ce projet de loi, ni d'évaluer si les changements proposés dans le projet de loi étaient conformes à l'esprit de nos recommandations.

## Comité permanent des comptes publics

En novembre 2016, le Comité permanent des comptes publics (le Comité) a tenu une audience publique au sujet de notre audit de 2015 sur la planification du réseau d'électricité. En mars 2017, le Comité a déposé un rapport découlant de cette audience à l'Assemblée législative. Le Comité a approuvé nos constatations et nos recommandations. Il a formulé 10 autres recommandations et a demandé au Ministère et à la SIERE de lui rendre compte de leurs progrès avant la fin juillet 2017. Les recommandations du Comité et leur suivi sont présentés au **chapitre 3.02**.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 1<sup>er</sup> avril et le 4 août 2017. Nous avons obtenu une déclaration écrite du Ministère nous informant qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2017, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations que nous avons formulées lors de l'audit initial deux ans auparavant.

## Le processus de planification ne fonctionne plus

### Recommandation 1

Pour que la planification du réseau d'électricité protège mieux les intérêts des consommateurs d'électricité, le ministère de l'Énergie doit se conformer aux lois provinciales et :

- clarifier les rôles du ministère de l'Énergie et de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité aux fins de la préparation des prochains plans techniques;

**État : Pleinement mise en oeuvre**

### Détails

Dans notre audit de 2015, nous avons souligné que la *Loi de 1998 sur l'électricité* avait été modifiée en 2004 pour exiger que l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO), depuis fusionné avec la SIERE, procède à un exercice de planification indépendant et prépare un Plan pour le réseau d'électricité intégré (ci-après appelé le « plan technique ») afin d'aider la province à atteindre ses objectifs énergétiques. Les mesures législatives prévoyant la fusion de l'OEO et de la SIERE, qui ont été adoptées en 2014, exigent toujours de la SIERE qu'elle prépare un plan technique. Cependant, après la fusion de 2015, le Ministère n'a pas fourni de directives à la SIERE à cet égard.

La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie* a été promulguée le 1<sup>er</sup> juillet 2016, soit après notre audit. Cette loi modifiait la *Loi de 1998 sur l'électricité* et la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* afin de préciser les rôles respectifs du Ministère et de la SIERE dans la planification de l'approvisionnement en énergie. En vertu de la nouvelle loi, la SIERE est tenue de préparer un rapport technique qui appuie l'élaboration du Plan énergétique à long terme (PELT).

Le 1<sup>er</sup> septembre 2016, la SIERE a soumis au Ministère le rapport technique, intitulé *Perspectives de planification de l'Ontario (PPO)*. Le rapport technique PPO présentait différents scénarios de planification pour le secteur de l'électricité sur une

période de 20 ans, soit de 2016 à 2035. Le Ministère a également retenu les services d'un tiers pour préparer un rapport technique sur les combustibles, intitulé Fuels Technical Report (FTR). Diffusé le 30 septembre 2016, le FTR passe en revue la consommation de combustibles et présente les perspectives pour 2016 à 2035. Les deux rapports (PPO et FTR) ont été publiés sur le site Web du Ministère aux fins de consultation et de mobilisation du public.

Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT en se fondant sur les renseignements tirés des deux rapports techniques ainsi que sur les commentaires recueillis dans le cadre des consultations et des activités de mobilisation du public, qui ont eu lieu d'octobre 2016 à janvier 2017. Le Ministère s'attendait à finaliser et à diffuser le PELT à l'automne 2017.

- *exiger que des plans techniques exhaustifs soient préparés dans les délais et s'assurer qu'ils sont soumis à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins de leur examen et de leur approbation;*  
**État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire que l'Office de l'énergie de l'Ontario devrait examiner et approuver le PELT afin de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons observé que la loi exigeant la mise en place d'un plan technique datait de plus de 10 ans, mais la province n'avait jamais établi de tel plan. Entre 2004 et 2015, moment de sa fusion avec la SIERE, l'OEO a élaboré deux plans techniques, en 2007 et 2011. Cependant, la CEO n'a jamais approuvé ces plans en raison des changements apportés à la politique gouvernementale. Comme la CEO n'a pas eu l'occasion d'examiner les plans techniques conformément à la *Loi de 1998 sur l'électricité*, elle n'a pas pu s'assurer que la planification des besoins énergétiques de l'Ontario avait été menée de façon prudente et

rentable afin de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité.

La *Loi de 2016 modifiant des lois sur l'énergie*, qui a été adoptée après notre audit de 2015, a modifié le processus de planification énergétique en Ontario. Comme mentionné ci-haut, la SIERE a soumis le rapport technique PPO au Ministère le 1<sup>er</sup> septembre 2016, conformément aux exigences. En vertu de la nouvelle loi, le Ministère doit élaborer le PELT après avoir examiné attentivement le rapport technique et les commentaires formulés lors des consultations publiques.

Bien qu'un processus de consultation publique ait été mis en place dans le cadre de l'élaboration du PELT, il n'est pas nécessaire de soumettre le rapport technique de la SIERE ni le PELT à l'examen et à l'approbation de la CEO. La Commission doit seulement préparer un plan de mise en oeuvre lorsque le Ministère le lui demande pour s'assurer qu'il est donné suite aux buts et aux attentes du gouvernement énoncés dans le PELT. Autrement dit, le nouveau processus de planification énergétique à long terme ne permet pas à la CEO d'examiner et d'approuver les plans en tant qu'organisme de réglementation indépendant.

- *diffuser davantage d'information publique destinée aux consommateurs d'électricité à propos des facteurs générateurs de coûts agissant sur la hausse des tarifs d'électricité et de l'impact de diverses décisions sur les coûts de l'électricité;*  
**État : Pleinement mise en oeuvre**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que les consommateurs d'électricité n'étaient pas informés des causes de l'augmentation des coûts de l'électricité. Même si, dans son plan stratégique de 2013, le Ministère avait indiqué les mesures prises par le gouvernement pour réduire les coûts de l'électricité, il n'avait pas précisé les facteurs générateurs de coûts qui avaient eu l'effet le plus marqué sur les coûts de l'électricité.

Dans le cadre du processus de consultation et de mobilisation concernant le PELT, le Ministère a fourni plus de renseignements au public sur les facteurs générateurs de coûts agissant sur la hausse des tarifs d'électricité et l'impact de diverses décisions sur les coûts de l'électricité.

LA SIERE a élaboré sept modules comportant des données et des analyses pour fournir une ventilation détaillée des hypothèses, des faits et des chiffres utilisés dans son rapport technique PPO. L'un des modules – Electricity System Cost Outlook (Perspectives des coûts du réseau d'électricité) – illustre les coûts du réseau d'électricité selon différents scénarios de demande (faible, inchangée et élevée) pour montrer comment le coût de la livraison, de l'exploitation et de l'entretien des ressources en électricité (conservation, production et transport/distribution) et les investissements dans de nouvelles ressources varient selon le niveau de la demande d'électricité.

Le rapport PPO et les modules connexes ont été diffusés avant le processus de consultation et de mobilisation du public concernant le PELT, qui a débuté en octobre 2016.

- examiner le rôle de la Commission de l'énergie de l'Ontario afin de déterminer comment elle pourrait protéger encore mieux les intérêts des consommateurs d'électricité de l'Ontario.

**État : Pleinement mise en oeuvre**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons observé que le Ministère avait ignoré le rôle de réglementation de la CEO, alors qu'un des objectifs clés de la CEO est de protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix, la suffisance, la fiabilité et la qualité du service d'électricité.

Après notre audit de 2015, la *Loi de 2015 pour renforcer la protection des consommateurs et la surveillance du réseau d'électricité* a été promulguée le 4 mars 2016. Cette loi modifiait la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* et la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie*

afin de donner à la CEO un plus grand rôle dans la réglementation du secteur de l'énergie et de protéger les intérêts des consommateurs d'électricité. Les principaux objectifs de la Loi incluaient ce qui suit :

- mettre en oeuvre la recommandation de la CEO d'interdire aux détaillants d'électricité ou agents de commercialisation de gaz de conclure des contrats de détail avec des consommateurs à leur domicile;
- donner à la CEO le pouvoir d'établir la façon dont les détaillants d'électricité ou agents de commercialisation de gaz fixent les prix qu'ils exigent pour l'électricité et le gaz;
- exiger que la CEO établisse un processus de représentation des consommateurs dans ses procédures;
- permettre à la CEO de nommer un superviseur dans les situations où un distributeur ou un transporteur est incapable de respecter ses obligations financières ou les normes de fiabilité afin d'assurer la continuité du service aux consommateurs touchés;
- renforcer les pouvoirs d'application de la loi de la CEO en lui permettant d'augmenter les pénalités imposées aux particuliers et aux sociétés qui ont enfreint ses règles ou ses directives.

## Large utilisation des directives et orientations ministérielles

### Recommandation 2

*Pour qu'il soit bien tenu compte dans les directives et orientations du Ministère des répercussions tant techniques qu'économiques qui ont un impact sur les consommateurs d'électricité, le ministère de l'Énergie doit :*

- rester en contact régulier avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et d'autres conseillers techniques experts durant le processus de prise de décisions;

**État : Pleinement mise en oeuvre**

### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté qu'en l'absence de plan technique approuvé, le Ministère avait pour pratique de communiquer ses objectifs en matière de politique énergétique en adressant des directives et des orientations à l'OEO (aujourd'hui la SIERE). Dans bien des cas, l'OEO ou la SIERE ne pouvait pas mettre ses compétences à profit, car les raisons ayant motivé bon nombre des directives et orientations reçues du Ministère n'étaient pas apparentes. Entre la création de l'OEO en 2004 et sa fusion avec la SIERE en 2015, le Ministère a transmis plus de 90 directives et orientations à l'OEO. Celles-ci reflétaient un certain nombre de décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO.

Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère était resté en contact avec la SIERE et d'autres conseillers experts techniques durant son processus décisionnel pour l'élaboration du PELT. Comme mentionné ci-haut à la première mesure de la **recommandation 1**, la SIERE a soumis le rapport technique PPO au Ministère le 1<sup>er</sup> septembre 2016. Ce rapport présentait différents scénarios de planification pour le secteur de l'électricité de 2016 à 2035. Le Ministère a également engagé un tiers pour préparer un autre rapport technique, intitulé Fuels Technical Report. Diffusé le 30 septembre 2016, le FTR passe en revue la consommation de combustibles et présente les perspectives pour 2016 à 2035.

Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'élaborer le PELT en se fondant sur l'information provenant des deux rapports techniques, ainsi que sur les commentaires recueillis lors des activités de consultation et de mobilisation du public. Le Ministère s'attendait à finaliser et à diffuser le PELT à l'automne 2017.

- rendre le processus de prise de décisions plus transparent et favorable à la reddition de comptes en communiquant de l'information au public à propos des directives et des orientations, ainsi que des raisons ayant motivé les décisions.

État : Pleinement mise en oeuvre

### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que le recours du Ministère aux directives et orientations pour imposer d'importantes décisions avait engendré un processus qui manquait d'ouverture et de transparence. Nous n'avons trouvé aucune preuve que les directives et orientations ministérielles découlaient de consultations publiques ou d'analyses économiques divulguées au public.

Toutes les directives et orientations envoyées à la SIERE ont été et doivent continuer d'être publiées sur le site Web de la SIERE. Nous avons constaté que le Ministère avait adressé sept directives à la SIERE après notre audit de 2015. Notre examen de ces directives a révélé qu'elles comprenaient des renseignements généraux et des détails sur le contexte et la justification des objectifs stratégiques.

Comme mentionné ci-haut à la première mesure de la **recommandation 1**, au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT. Durant le processus de consultation publique, qui a eu lieu d'octobre 2016 à janvier 2017, le Ministère a organisé des séances à l'intention des intervenants et des portes ouvertes dans 17 collectivités de l'Ontario. Il a aussi tenu 17 séances avec des collectivités et organisations autochtones. Dans l'ensemble, le Ministère a reçu plus de 1 500 observations par la voie de son Registre environnemental, de courriels et d'autres canaux. En application de la *Loi de 1998 sur l'électricité*, le Ministère est tenu d'afficher toute l'information et les données utilisées dans l'élaboration du PELT, y compris le rapport PPO de la SIERE et les commentaires recueillis lors des consultations publiques, sur son site Web.

## Problèmes liés aux décisions d'approvisionnement en énergie

### Recommandation 3

*Pour que les prochaines décisions en matière de production d'électricité soient fondées sur des renseignements économiques et financiers appropriés et prises dans l'intérêt des consommateurs d'électricité*

et du réseau d'électricité de l'Ontario, le ministère de l'Énergie doit :

- collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), Ontario Power Generation, Hydro One, quelque 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques en vue de déterminer la formule optimale de l'approvisionnement diversifié de l'Ontario;

État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que, dans certaines de ses décisions concernant la production d'électricité, le Ministère n'avait pas pleinement tenu compte de l'état du marché de l'électricité ni de l'impact à long terme que divers scénarios d'approvisionnement diversifié auraient sur le réseau d'électricité de l'Ontario.

Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait travaillé en collaboration avec la SIERE et d'autres experts techniques afin de déterminer la formule optimale d'approvisionnement diversifié pour l'Ontario dans le cadre de son processus d'élaboration du PELT. Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, la SIERE a préparé le rapport technique PPO, qui décrit les perspectives d'approvisionnement et de la demande en électricité pour 2016 à 2035. Le rapport PPO souligne la valeur que présente une approche équilibrée de l'approvisionnement diversifié qui ne dépend pas outre mesure d'une seule source de production d'électricité. Selon le rapport PPO : « Le maintien d'un portefeuille énergétique varié, où les différentes ressources sont complémentaires, constitue un moyen efficace de fournir les divers services nécessaires à l'appui d'une exploitation fiable et efficace ».

En plus de mobiliser la SIERE afin de déterminer la formule optimale d'approvisionnement diversifié pour l'Ontario, le Ministère a recueilli des commentaires d'Ontario Power Generation, de Hydro One et de plusieurs sociétés de distribution locales dans

le cadre du processus de consultation publique sur le PELT.

- inviter la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), Ontario Power Generation, Hydro One, quelque 70 sociétés de distribution locales et d'autres experts techniques à examiner divers scénarios et à procéder à des analyses coûts-efficacité au moment de la prise de décisions concernant de nouveaux projets;

État : Pleinement mise en oeuvre

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que les directives et orientations émises par le Ministère reflétaient un certain nombre de décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO et qui ne tenaient pas pleinement compte de l'impact à long terme que divers scénarios d'approvisionnement diversifié auraient sur le réseau d'électricité de l'Ontario. Par exemple, le Ministère a donné pour instruction à l'OEO de mettre sur pied le programme de prix garantis (appelé « TRG » pour « tarifs de rachat garantis »), qui paie des prix excessifs aux producteurs d'énergie renouvelable. Il avait également enjoint à l'OEO de procéder à un projet hydroélectrique coûteux.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait retenu les services de la SIERE et d'autres experts techniques pour examiner différents scénarios et évaluer le rapport coût-efficacité lors de la prise de décisions sur les projets amorcés après notre audit de 2015. Par exemple :

- Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, le Ministère est tenu d'élaborer le PELT en tenant dûment compte du rapport technique de la SIERE, des différents scénarios et des risques et incertitudes possibles dans la planification pour le secteur de l'énergie. Le Ministère a également engagé d'autres experts qui ont participé aux consultations publiques qui ont eu lieu d'octobre 2016 à janvier 2017.



- Le Ministère a demandé à la SIERE d'effectuer un examen annuel des prix du programme de TRG en 2016. La SIERE a établi les barèmes des TRG pour 2016 et 2017 en tenant compte des commentaires des intervenants, y compris les sociétés de distribution locales. L'examen a donné lieu à des réductions des TRG allant de 0,5 % à 7 % pour les nouveaux projets d'énergie renouvelable, selon la taille du projet et la technologie employée.
- En 2016, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché (le Projet), qui a pour objectif de favoriser l'instauration d'un marché plus efficace et durable assorti de mécanismes concurrentiels et transparents qui répondent aux besoins du réseau et des participants au coût le plus bas possible. La conception et la mise en oeuvre de ce projet pluriannuel, qui en est encore à l'étape initiale de l'élaboration, se dérouleront de 2017 à 2021. Le Ministère a indiqué que les décisions sur le futur réseau d'électricité seront prises suivant des mécanismes fondés sur le marché introduits dans le cadre du Projet afin de réduire les coûts du système, d'accroître la transparence et d'offrir une plus grande souplesse dans le but de répondre aux besoins changeants du réseau d'électricité de l'Ontario. La série de réformes que le Projet vise à mettre en place dans le système du marché de l'énergie tirera parti des expériences acquises dans d'autres administrations. Au moment de notre suivi, la SIERE était en train de mobiliser les intervenants afin d'obtenir un consensus pour la conception et la mise en oeuvre du Projet et de sensibiliser le public.
- *exécuter des analyses coûts-avantages durant le processus de planification en vue d'évaluer l'incidence potentielle d'une décision pour les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité;*

**État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que le Ministère avait pris un certain nombre de décisions qui allaient parfois à l'encontre des conseils techniques de l'OEO. Beaucoup de ces décisions ont engendré des coûts importants pour les consommateurs d'électricité. Par exemple, le Ministère a accru de façon appréciable le poids de l'énergie renouvelable dans l'approvisionnement diversifié de l'Ontario sans avoir évalué pleinement l'impact, les concessions et les solutions de rechange au moyen d'une analyse de rentabilisation exhaustive.

Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, le Ministère était en train d'élaborer le PELT au moment de notre suivi. Dans le cadre de l'élaboration du PELT, le Ministère réalisera des analyses coûts-avantages en vue d'évaluer l'incidence potentielle des décisions sur les consommateurs d'électricité et le réseau d'électricité. Le PELT devrait être diffusé à l'automne 2017.

- *surveiller étroitement l'étendue et l'impact des surplus d'électricité, les examiner et en rendre compte publiquement.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2021**

#### Détails

Notre audit de 2015 a révélé que l'Ontario connaissait un surplus d'électricité. De 2009 à 2014, l'approvisionnement en électricité disponible de la province a excédé sa consommation horaire maximale de 5 160 MW par année en moyenne, soit à peu près l'équivalent de la puissance installée totale du Manitoba. La SIERE gérait le surplus d'électricité en exportant de l'énergie vers d'autres administrations et en demandant à certains producteurs de réduire, voire de suspendre, leur production d'énergie.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a continué d'utiliser le Rapport sur l'énergie de l'Ontario, qui est un site Web mis à jour chaque trimestre pour fournir au public des données sur le secteur de l'énergie, comme le coût de

l'électricité, l'offre, la demande et les exportations en période de production excédentaire.

En outre, la SIERE a surveillé l'étendue du surplus d'électricité et a rendu publiques la demande et l'offre d'électricité en diffusant des sommaires du marché sur une base périodique (quotidienne, hebdomadaire et mensuelle). Dans le cadre du rapport technique PPO présenté au Ministère pour l'élaboration du PELT, la SIERE a aussi publié les surplus énergétiques prévus selon différents scénarios de demande d'électricité en Ontario.

Comme mentionné précédemment, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché, qui est un projet pluriannuel dont la conception et la mise en oeuvre s'étendront de 2017 à 2021. Dans le cadre de ce projet, la SIERE prévoit mettre en place des mesures précises pour gérer les surplus d'électricité en éliminant les obstacles aux échanges avec les administrations voisines.

## Initiatives inefficaces de conservation et de gestion de la demande

### Recommandation 4

*Pour que ses programmes de conservation et de gestion de la demande soient mis en oeuvre de façon rentable et atteignent les buts escomptés, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) aux fins suivantes :*

- *évaluer les effets de la conservation et son incidence sur les coûts de l'électricité durant les périodes de production de surplus appréciable;*  
**État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que le Ministère continuait à investir dans des efforts de conservation alors que l'Ontario enregistrait déjà un surplus appréciable d'énergie. Or, investir dans la conservation n'engendre pas nécessairement des économies en période de surplus,

car les économies d'énergie résultant des efforts de conservation peuvent faire grossir le surplus d'électricité, entraînant une hausse des exportations et/ou une limitation de la production. L'Ontario devait exporter de l'énergie à des prix inférieurs aux coûts de production et continuer de payer les producteurs, même lorsque ceux-ci ne produisaient pas d'énergie. Il s'agit de deux options coûteuses.

Au cours de notre suivi, le Ministère a indiqué que, dans le cadre du processus d'élaboration du PELT, il collaborera avec la SIERE afin de modéliser et d'examiner les répercussions des initiatives de conservation sur les coûts de l'électricité en période de production excédentaire. Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT, qu'il comptait diffuser à l'automne 2017.

- *évaluer les programmes, dont les diverses initiatives de conservation et le Programme de tarifs préférentiels d'électricité pour le secteur industriel, pour veiller à ce qu'ils favorisent l'atteinte des buts et objectifs du Ministère;*  
**État : En voie de mise en oeuvre d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2018**

#### Détails

Notre audit de 2015 a permis de constater que, bien que la SIERE ait été responsable de 2,1 milliards sur les 2,3 milliards de dollars consacrés aux initiatives de conservation en Ontario de 2006 à 2014, seulement 923 millions sur ces 2,1 milliards ont fait l'objet d'une évaluation de la rentabilité par un tiers.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère a collaboré avec la SIERE à l'évaluation de divers programmes de conservation conformément au nouveau Cadre stratégique de priorité à la conservation de l'énergie, qui a été introduit après notre audit de 2015. Le Cadre couvre la mise en oeuvre de programmes de conservation sur la période de six ans allant de 2015 à 2020, l'accent étant mis sur le travail d'équipe entre les partenaires du secteur, particulièrement les sociétés de distribution locales (SDL).

À l'appui du Cadre, le Ministère et la SIERE continueront d'évaluer les programmes de conservation, principalement au moyen des deux processus suivants, afin de s'assurer que les programmes répondent aux besoins de la province de façon rentable :

- Les SDL doivent élaborer leurs propres plans de conservation et de gestion de la demande sur six ans afin de donner suite aux programmes de conservation. Ces plans comprennent des jalons, des budgets et des économies d'énergie prévues. Les SDL ont soumis leurs plans à l'examen et à l'approbation de la SIERE, qui a publié les plans approuvés sur son site Web.
- La SIERE soumet les programmes de conservation des SDL à son processus d'évaluation, de mesure et de vérification (EMV) afin de s'assurer qu'ils maintiennent un rapport coûts-avantages positif (avec quelques exceptions précises, comme les programmes pour les consommateurs à faible revenu), qu'ils atteignent les objectifs fixés, qu'ils offrent une valeur aux consommateurs et qu'ils cernent les possibilités d'amélioration. La SIERE a publié des rapports d'évaluation sur divers programmes de conservation, comme le Programme d'économie d'énergie pour les Autochtones, le Programme des services à domicile et le Programme des nouvelles constructions.

Au moment de notre suivi, la SIERE entreprenait un examen à mi-parcours du Cadre. L'examen porte sur les objectifs de conservation, les budgets, les progrès, l'efficacité des programmes, l'intégration avec la planification régionale, la collaboration entre les SDL et les approches d'efficacité énergétique postérieures à 2020. L'examen à mi-parcours doit être terminé avant le 1<sup>er</sup> juin 2018.

- *fixer des cibles appropriées et raisonnables de réduction de la consommation de pointe, et assurer régulièrement la surveillance, le suivi*

*et la reddition de comptes publique au titre des progrès accomplis en vue de les atteindre.*

**État : Pleinement mise en oeuvre**

#### Détails

Notre audit de 2015 a permis de constater que, bien que l'OEO (aujourd'hui la SIERE) ait informé le Ministère qu'une réduction de la demande de 1 800 MW d'ici 2025 était un objectif de conservation raisonnable et prudent, le Ministère lui a donné pour directive de fixer une cible de 6 300 MW d'ici 2025. En 2010, le Ministère a encore révisé à la hausse sa cible, qui est passée à 6 700 MW d'ici 2025, et a fixé l'objectif provisoire de réduction de la demande de pointe à 4 550 MW d'ici 2025. Une évaluation des programmes gérés par l'OEO a montré que cette cible provisoire n'a pas été atteinte avant la fin de 2014.

Durant notre suivi, le Ministère a indiqué que l'Ontario a fixé une cible à long terme de 10 % pour la réduction de la consommation de pointe d'ici 2025, ce qui équivaut à environ 2 400 mégawatts (MW) selon les prévisions de 2013. Cette cible de réduction a été fixée dans le PELT de 2013 et devait être satisfaite à l'aide d'initiatives d'intervention en fonction de la demande (programmes qui réduisent temporairement la consommation d'électricité en période de pointe), comme l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel, l'intervention en fonction de la demande fondée sur la capacité, les projets pilotes d'intervention en fonction de la demande, et la tarification en fonction de l'heure de consommation. Le Ministère nous a informés qu'il évaluera cette cible en se fondant sur les perspectives de l'offre et de la demande qui seront présentées dans le prochain PELT, qui était en voie d'élaboration au moment de notre suivi et devrait être achevé à l'automne 2017.

La SIERE a suivi les progrès accomplis dans le recours aux initiatives d'intervention en fonction de la demande pour atteindre la cible de réduction de la consommation de pointe de 10 %. Dans son rapport PPO publié en septembre 2016, la SIERE a signalé que la quantité globale de la capacité

d'intervention en fonction de la demande en 2015 se situait à près de 1 700 MW.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) a aussi surveillé les progrès réalisés vers l'atteinte de cet objectif et en a rendu compte dans son Rapport annuel sur les progrès liés à l'économie d'énergie. Notre examen du dernier rapport du CEO, publié en mai 2016, a révélé qu'il était difficile d'évaluer les progrès réalisés, car plusieurs initiatives d'intervention en fonction de la demande étaient encore en cours d'élaboration en 2015. Le rapport indique également que l'objectif pourrait être modifié parce qu'il est basé sur les prévisions du PELT de 2013.

Dans le cadre du processus d'élaboration du prochain PELT, le Ministère évaluera la cible existante de réduction de la consommation de pointe.

## Problèmes concernant la planification du réseau de transport

### Recommandation 5

*Pour que l'Ontario dispose d'un réseau de transport d'une capacité suffisante pour acheminer de façon fiable l'électricité générée par les producteurs de la province là où se trouvent les besoins, le ministère de l'Énergie doit collaborer avec la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, Hydro One et d'autres sociétés de distribution locales afin de :*

- *cerner les problèmes courants au titre de la capacité et de la fiabilité du réseau, et définir les mesures à prendre pour composer avec la croissance de la demande en électricité;*

**État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017**

### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons repéré des problèmes de capacité et de fiabilité dans certaines régions où la plupart des lignes de transport dépassaient, atteignaient ou étaient sur le point d'atteindre leur capacité. On ne s'attendait pas à ce que ces lignes puissent soutenir des augmentations

importantes de la demande en période de pointe. L'OEO (aujourd'hui la SIERE) avait cerné ces problèmes dans son Plan pour le réseau d'électricité intégré de 2007, qui n'a jamais été approuvé ni mis en oeuvre. Même si, au moment de notre audit de 2015, des travaux étaient en cours pour répondre à ces besoins, les problèmes perduraient.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que le PELT aborderait les problèmes de capacité et de fiabilité liés aux réseaux de transport et de distribution, et indiquerait les mesures nécessaires pour faire face à la croissance future de la demande en électricité.

Comme mentionné à la première mesure de la **recommandation 1**, le 1<sup>er</sup> septembre 2016, la SIERE a soumis le rapport technique PPO au Ministère pour qu'il l'utilise dans l'élaboration du PELT. Nous avons constaté que le rapport PPO comprenait une série de modules fournissant une ventilation détaillée des hypothèses, des faits et des chiffres du rapport. L'un des modules – Market and System Operations and Transmission and Distribution Outlook (Opérations liées aux marchés et au réseau et perspectives en matière de transport et de distribution) – examinait les principales considérations touchant la planification et l'exploitation, comme les investissements éventuels dans le transport pour faciliter l'intégration des nouvelles ressources et les répercussions connexes sur les réseaux de transport et de distribution.

En outre, la SIERE travaille avec des sociétés de distribution et de transport locales afin de tenir compte des enjeux et des besoins régionaux dans la planification du réseau d'électricité. Au moment de notre suivi, le premier cycle de planification régionale de la SIERE était en cours, couvrant 21 régions d'électricité de la province (délimitées en fonction des infrastructures électriques). Les planificateurs régionaux examineront les besoins uniques de chaque région et détermineront les mesures de conservation, de production, de transport et de distribution requises pour répondre à ces besoins. Les besoins en électricité de chaque région seront examinés tous les cinq ans ou plus souvent,

au besoin. La SIERE a affiché sur son site Web l'état d'avancement des activités de planification régionale, y compris des mises à jour et des plans régionaux particuliers. La CEO a également publié sur son site Web les rapports annuels déposés par les transporteurs qui indiquent l'état de leur planification régionale.

Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait le PELT, qu'il comptait avoir terminé à l'automne 2017.

- *déterminer les causes profondes du nombre croissant de mesures de limitation auxquelles sont assujettis les producteurs et, de ce fait, minimiser les coûts superflus subis par les consommateurs d'électricité*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici 2021**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons constaté que l'évolution de la demande régionale et les modifications apportées à la formule d'approvisionnement diversifié pour faciliter l'abandon progressif du charbon, ainsi que les hausses importantes de production des énergies renouvelables, avaient eu une incidence sur les flux de consommation de l'électricité, contribuant à l'augmentation des contraintes de transport. Les sommes que la SIERE doit payer aux producteurs avaient aussi augmenté, car ces derniers ont habituellement droit à des indemnités quand la SIERE doit limiter la production de leurs installations.

Comme mentionné à la deuxième mesure de la **recommandation 3**, en 2016, la SIERE a lancé le Projet de renouvellement du marché, projet pluriannuel exécuté de 2017 à 2021 visant à mettre en place un marché plus efficace et durable doté de mécanismes concurrentiels et transparents qui répondent aux besoins du réseau et des participants au coût le plus bas possible. Le Ministère a précisé que les responsables du projet examineraient les causes profondes du volume croissant de contraintes imposées aux producteurs et introduiraient des mesures précises pour régler le problème

afin de réduire au minimum les coûts superflus pour les consommateurs d'électricité à l'avenir.

Dans un premier temps, la SIERE a retenu les services d'un tiers pour qu'il réalise une évaluation coûts-avantages qui aidera à comprendre les avantages nets de la conception proposée du projet. Selon le rapport d'évaluation terminé en avril 2017, il serait possible de réduire le volume de contraintes imposées aux producteurs et les coûts d'électricité connexes en modifiant le système actuellement utilisé par la SIERE pour administrer le marché de l'électricité et fixer les tarifs. Au moment de notre suivi, la SIERE était en train de mobiliser les intervenants afin d'obtenir un consensus pour la conception et la mise en oeuvre du Projet et de sensibiliser le public.

- *effectuer une planification et une analyse appropriées avant d'entreprendre de grandes initiatives susceptibles d'avoir une incidence sur le réseau de transport.*

**État : En voie de mise en oeuvre à l'automne 2017**

#### Détails

Lors de notre audit de 2015, nous avons observé que l'absence de processus de planification structuré et concerté avait eu des effets négatifs continus sur le rendement du réseau de transport. Par exemple, de nombreux projets d'énergie renouvelable n'avaient pu aller de l'avant parce que la capacité de transport n'était pas suffisante. En outre, même si importer de l'électricité des administrations voisines avait été une solution de rechange viable à l'acquisition de sources d'énergie renouvelable, l'accroissement éventuel de la capacité de transport afin de pouvoir acheminer l'électricité importée n'a pas fait l'objet d'une analyse coûts-avantages.

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que le PELT inclurait la planification et l'analyse du système avant la mise en oeuvre des initiatives qui auraient une incidence sur le transport. Le PELT traitera également de la fiabilité de l'approvisionnement en électricité et de la capacité de production,

de transport et de distribution. Au moment de notre suivi, le PELT était en voie d'élaboration et devait être terminé à l'automne 2017.

Le Ministère a ajouté que les besoins en électricité des 21 régions de planification de l'Ontario avaient été évalués au cours des trois dernières années. Cette évaluation a porté sur les besoins uniques de chaque région et a pris en compte la conservation, la production, le transport et la

distribution, ainsi que les ressources novatrices qui permettraient de répondre à ces besoins. Le Ministère a également noté que des plans régionaux intégrés de développement des ressources et des plans régionaux d'infrastructure avaient été élaborés et étaient accessibles au public sur les sites Web de la SIERE et de Hydro One, respectivement. Notre examen a révélé que ces plans abordaient notamment les répercussions sur le transport.