

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2017-119

R-4000-2017

3 novembre 2017

PRÉSENTE :

Lise Duquette
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond – Motifs à suivre

Demande d'approbation d'un programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel

Observateurs :

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);

Équiterre;

Les producteurs en serre du Québec (PSQ);

Ecosystem.

Intervenants :

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP);

Association québécoise du propane (AQP);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA);

Union des consommateurs (UC).

1. INTRODUCTION

[1] Le 1^{er} mars 2017, Hydro-Québec, dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur), dépose auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation d'un programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane (le Programme).

[2] Le 6 mars 2017, le Distributeur dépose une demande amendée, en vertu des articles 31 (5°), 34 et 74 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[3] Le 24 mars 2017, la Régie rend sa décision D-2017-037² par laquelle elle reconnaît les intervenants au dossier et accorde au Distributeur l'autorisation de créer, à compter de la date de la décision, un compte d'écart et de report (CÉR) pour y comptabiliser les coûts du Programme encourus en 2017.

[4] Le 30 mars 2017, le Distributeur dépose une demande réamendée et la preuve à son soutien.

[5] Le 11 mai 2017, le Distributeur dépose un complément de preuve.

[6] Le 30 mai 2017, la Régie rend sa décision procédurale D-2017-058³.

[7] Le 7 juin 2017, le Distributeur dépose le complément de preuve requis par la décision D-2017-058.

[8] Le 19 juin 2017, les intervenants et la Régie font parvenir leurs demandes de renseignements (DDR) au Distributeur qui y répond le 7 juillet 2017.

[9] Entre le 28 juin et le 20 juillet 2017, la Régie reçoit les observations de l'AREQ, d'Équiterre, des Producteurs en serre du Québec et de Ecosystem.

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Décision [D-2017-037](#).

³ Décision [D-2017-058](#).

[10] Le 19 juillet 2017, l'AQCIE-CIFQ, l'AQP, l'AQUIP, le GRAME, le ROEÉ et l'UC déposent leur mémoire. La FCEI et SÉ-AQLPA déposent le leur, respectivement les 20 et 21 juillet 2017.

[11] Le 11 août 2017, la Régie adresse sa DDR n° 2 au Distributeur qui y répond le 23 août 2017.

[12] Les argumentations sont déposées le 29 août 2017 par le Distributeur et les 5 et 6 septembre 2017 par les intervenants.

[13] Le Distributeur dépose sa réplique le 11 septembre 2017.

[14] Le 25 septembre 2017, la Régie publie sa décision D-2017-108 par laquelle elle procède à une réouverture d'enquête et convoque une audience le 29 septembre 2017.

[15] Le 28 septembre 2017, à la suite des correspondances de l'AQUIP demandant une remise d'audience, et du Distributeur proposant de répondre aux questionnements soulevés par la Régie dans sa décision D-2017-108 par une preuve écrite, la Régie annule l'audience prévue le 29 septembre 2017.

[16] Le 4 octobre 2017, le Distributeur dépose ses réponses aux questions soulevées par la décision D-2017-108. À la suite de ce dépôt, la Régie émet un nouveau calendrier.

[17] Le 10 octobre 2017, la Régie fait parvenir sa DDR n° 3. À la même date, le GRAME, l'AQCIE-CIFQ, SÉ-AQLPA et l'AQUIP déposent chacun leur DDR n° 2 au Distributeur. La FCEI fait de même le 11 octobre 2017. Le Distributeur répond à ces questions le 17 octobre 2017.

[18] Le 19 octobre 2017, l'AQUIP et le GRAME déposent leur mémoire. SÉ-AQLPA et la FCEI déposent le leur le 20 octobre 2017.

[19] Le 23 octobre 2017, le Distributeur dépose son argumentation écrite additionnelle relative à la preuve complémentaire déposée le 4 octobre 2017.

[20] Le 25 octobre 2017, l'AQCIE-CIFQ, l'AQUIP et SÉ-AQLPA déposent leur argumentation additionnelle. Le Distributeur y réplique le 26 octobre 2017.

[21] Par la présente décision, la Régie se prononce sur la demande du Distributeur.

2. CADRE LÉGAL

[22] En vertu de l'article 74 de la Loi, le Distributeur doit soumettre ses programmes commerciaux à l'approbation de la Régie. Cet article se lit comme suit :

« 74. Le distributeur d'électricité ou tout distributeur de gaz naturel doit soumettre à l'approbation de la Régie leurs programmes commerciaux.

Dans un territoire desservi par un réseau autonome de distribution d'électricité, le distributeur d'électricité peut également soumettre à l'approbation de la Régie des programmes commerciaux visant d'autres formes d'énergie afin d'assurer que les consommateurs de ce territoire bénéficient d'un approvisionnement en énergie leur permettant un traitement équitable par rapport à tout autre consommateur d'électricité distribuée par le distributeur d'électricité pour le chauffage résidentiel et le chauffage de l'eau.

Lorsqu'elle étudie une demande visée au présent article, la Régie doit notamment tenir compte de l'évolution des pratiques commerciales et de la rentabilité des programmes commerciaux en considérant leurs impacts sur les tarifs du distributeur ». [nous soulignons]

3. DÉCISION DE LA RÉGIE

[23] Dans sa demande amendée⁴, le Distributeur souligne que le déploiement du Programme est prévu le 31 mars 2017 afin d'entreprendre le démarchage pour permettre la réalisation de certains projets dès l'hiver 2017-2018. Il demande, à cet égard, une autorisation prioritaire pour la création d'un CÉR. Il souligne que tout retard ou report

⁴ Pièce [B-0004](#), p. 2 à 4, par. 12 à 21.

dans le lancement du Programme mettrait à risque les retombées attendues pour l'hiver 2017-2018 et les bénéfices à long terme du Programme.

[24] Lors de sa réplique le 11 septembre 2017⁵, le Distributeur plaide que l'incertitude quant à l'approbation du Programme représente un frein important pour les clients et les intervenants du marché et qu'elle entraîne un retard dans la mise en œuvre de plusieurs projets.

[25] C'est pourquoi il demande à la Régie de rendre sa décision dans les meilleurs délais possibles, avec motifs à suivre si nécessaire, afin de ne pas compromettre la réalisation des projets de conversion en temps utile avant l'hiver 2017-2018.

[26] Il réitère cette urgence dans sa lettre du 28 septembre 2017 et dans son argumentation additionnelle du 26 octobre 2017.

[27] Dans ce contexte, et afin que le Distributeur et sa clientèle intéressée par le Programme puissent connaître la décision de la Régie en temps opportun pour l'hiver 2017-2018, la Régie rend la présente décision et détaillera ses motifs ultérieurement.

[28] Toutefois, avant de rendre la décision, la Régie croit utile de préciser son rôle et son devoir dans le présent dossier.

[29] Dans leurs mémoires et argumentations, la majorité des intervenants, incluant les associations de consommateurs qui pourraient bénéficier du Programme, soulignent les failles des calculs de rentabilité du Distributeur et plaident pour le rejet du Programme, tel que présenté par le Distributeur.

[30] SÉ-AQLPA, un regroupement à caractère environnemental, souligne « *les terribles insuffisances de la preuve* » du Distributeur mais plaide que ces insuffisances ne devraient pas compromettre l'obtention d'une décision favorable⁶ :

« 9 - Certes, si le présent dossier consistait en un simple litige entre deux parties privées, porté devant un tribunal judiciaire de droit commun, l'on pourrait peut-être se demander si les terribles insuffisances de la preuve d'Hydro-Québec

⁵ Pièce [B-0047](#), p. 11, par. 56 et 57.

⁶ Pièce [C-SÉ-AQLPA-0027](#), p. 8 et 9.

Distribution (HQD) ne devraient pas compromettre l'obtention d'une décision favorable, selon la règle faisant supporter à la partie demanderesse le fardeau de la preuve.

10 - Mais ceci n'est pas un simple litige entre deux parties privées, porté devant un tribunal judiciaire de droit commun.

La Régie de l'énergie a le devoir de rechercher elle-même, d'office, le bien commun et l'intérêt public ...

... malgré les terribles insuffisances de la preuve d'Hydro-Québec Distribution (HQD).

... malgré le silence de Transition Énergétique Québec (TÉQ).

11 - En effet, tel que mentionné dans notre argumentation initiale, dans l'exercice de toute ses fonctions, la Régie est tenue, selon l'article 5 de sa Loi constitutive, d'« assurer 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 ».

[notes de bas de page omises] ».

[31] SÉ-AQLPA indique aussi que la Régie doit absolument tenir compte du fait que le Programme constitue une mesure permettant la mise en œuvre de la nouvelle *Politique énergétique 2030* du gouvernement du Québec. Selon lui, le principe d'un tel programme est souhaitable pour l'intérêt public et, plutôt que de le rejeter en raison de ses faiblesses importantes, la Régie doit y apporter, ou y faire apporter par le Distributeur, les changements requis. En conséquence, il propose une série de conditions qui rendrait, selon lui, le Programme acceptable.

[32] La Régie reconnaît qu'il est courant pour une entreprise de chercher à conserver et à augmenter ses parts de marché à l'aide de programmes commerciaux. En ce sens, elle juge qu'il est tout à fait approprié pour le Distributeur de mettre sur pied un programme afin d'inciter des consommateurs d'énergie à augmenter leur consommation d'électricité.

[33] La Régie reconnaît également que le Programme pourrait participer à la réalisation de la *Politique énergétique 2030* du gouvernement en facilitant la conversion d'équipements fonctionnant à partir d'un combustible fossile admissible vers des équipements à l'électricité.

[34] Il est également vrai que, lorsqu'elle constate des lacunes ou des faiblesses dans la preuve, la Régie peut questionner le Distributeur plutôt que de simplement rejeter sa

demande, contrairement à un tribunal judiciaire de droit commun. À cet égard, elle tient à souligner que, dans le présent dossier, de nombreux efforts ont été faits en ce sens :

- la Régie a tenu une rencontre préparatoire au mois de mai 2017 pour annoncer au Distributeur que sa preuve comportait de nombreuses lacunes et lui indiquer l'ensemble des enjeux pour lesquels elle estimait qu'un complément était essentiel pour statuer sur la demande;
- lorsqu'elle a considéré que la preuve complémentaire se révélait insuffisante, elle a procédé à deux séries de DDR;
- constatant que les réponses fournies ne lui permettaient toujours pas de conclure sur la rentabilité du Programme, la Régie a procédé à la réouverture de l'enquête puis à une troisième DDR.

[35] La Régie juge qu'elle a pris tous les moyens à sa disposition pour s'acquitter des devoirs liés à ses responsabilités.

[36] **La Régie juge que la preuve au dossier ne permet pas de conclure à la rentabilité du Programme**, considérant les éléments suivants :

- la prise en compte dans l'analyse économique de la part des procédés industriels et les conséquences qui y sont associées sur l'ensemble des coûts et des revenus;
- les coûts évités utilisés pour l'analyse;
- les coûts du service de transport de la charge locale;
- l'analyse de sensibilité du Distributeur sur les heures d'achat d'énergie en hiver;
- les hypothèses au soutien de l'impact du Programme sur les besoins en puissance et les coûts et revenus qui y sont associés;
- l'horizon d'analyse.

[37] Par ailleurs, la prise en compte de l'appui effectif sur le budget d'appui financier⁷ pourrait avoir un effet favorable sur la rentabilité du Programme. La Régie ne peut toutefois conclure de la preuve que cela rendrait le Programme rentable.

⁷ Pièce [B-0043](#), R5.2, p. 13.

[38] L'article 5 de la Loi requiert de la Régie qu'elle s'assure, dans l'exercice de ses pouvoirs, de concilier l'intérêt public, le traitement équitable du Distributeur et la protection des consommateurs. Elle ne peut remplir ce devoir de protection en autorisant des programmes commerciaux dont la rentabilité n'est pas démontrée.

[39] En effet, lorsque les coûts d'un programme commercial sont supérieurs aux revenus qu'il génère, ce déficit se répercute par une hausse des tarifs d'électricité, supportés par l'ensemble des consommateurs, sans que ceux-ci bénéficient d'un avantage en retour.

[40] Le législateur se soucie du risque qu'un distributeur en situation de monopole profite de cette situation dans son marché, et ce, à l'encontre des intérêts de ses consommateurs. Il est d'ailleurs explicite à cet égard : en vertu de l'article 74 de la Loi, la Régie doit tenir compte de la rentabilité de ces programmes en considérant leurs impacts sur les tarifs.

[41] C'est pourquoi la Régie rejette la demande du Distributeur d'approuver son programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel.

[42] Par ailleurs, la Régie rappelle que dans sa décision D-2017-037, elle créait un compte de report pour capter les sommes associées au Programme et concluait :

« [50] Toutefois, dans le cas où le Programme ne serait pas autorisé, les sommes qui seraient incluses au CÉR ne pourraient pas être récupérées au cours des prochaines années ».

[43] En conséquence, **la Régie met fin au CÉR et en radie les montants inscrits.**

[44] Cela dit, comme mentionné précédemment et comme le font remarquer des intervenants, un programme commercial pour acquérir des parts de marché supplémentaires et qui s'harmonise avec la *Politique énergétique 2030* du gouvernement peut constituer une initiative positive. Toutefois, le Programme, tel que soumis, est mal conçu et repose sur des paramètres et critères dont la calibration ne permet pas de conclure à sa rentabilité. Advenant que le Distributeur souhaite soumettre un programme de ce type à nouveau, la Régie l'enjoint à revoir les paramètres et critères du Programme

afin de s'assurer qu'il répond aux exigences de la Loi, aux principes réglementaires et qu'il est avantageux pour l'ensemble de ses consommateurs.

[45] De surcroît, il faut noter, en ce qui a trait à l'accessibilité du Programme, que la Régie aurait refusé l'admissibilité aux clients des redistributeurs d'électricité ainsi qu'aux clients des réseaux autonomes puisque le Distributeur n'a pas fait la preuve de la rentabilité de leur participation au Programme.

[46] Concernant les redistributeurs, la Régie juge qu'il aurait été nécessaire de disposer préalablement d'une entente sur les modalités, avec ces derniers, avant de pouvoir statuer sur l'admissibilité de leurs clients. En l'absence du dépôt d'une telle entente, plusieurs questions demeurent sans réponse sur l'application du Programme, notamment quant à l'adéquation entre l'aide financière à fournir aux clients des redistributeurs et leur consommation d'électricité supplémentaire, au revenu que le Distributeur pourrait en percevoir ou encore pour assurer l'application des modalités du programme comme l'obligation minimale annuelle du client.

[47] Enfin, pour les réseaux autonomes, si le Distributeur souhaitait les inclure, les coûts évités d'énergie et de puissance devraient faire l'objet d'une analyse particulière puisqu'ils diffèrent de ceux applicables en réseau intégré.

[48] **Pour les motifs à suivre,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande d'approbation du programme de conversion du mazout pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel;

MET FIN au CÉR créé par la décision D-2017-037 et en radie les montants inscrits.

Lise Duquette

Régisseur

Représentants :

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Pierre Pelletier;

Association québécoise des indépendants du pétrole (AQUIP) représentée par M^e Pierre-Olivier Charlebois;

Association québécoise du propane (AQP) représentée par M^e Michael Dezainde;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;

Hydro-Québec représentée par M^e Simon Turmel;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard.