

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N^o : R-4000-2017

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

(ci-après le « Distributeur »)

Demanderesse

ET

FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE

(section Québec), 630, boul. René
Lévesque Ouest, bureau 2880, Montréal,
Québec, H3B 1S6

(ci-après la « FCEI »)

Intervenante

**ARGUMENTATION DE LA FCEI SUR LA DEMANDE D'APPROBATION DU
DISTRIBUTEUR D'UN PROGRAMME POUR LA CONVERSION À L'ÉLECTRICITÉ
DES ÉQUIPEMENTS FONCTIONNANT AU MAZOUT OU AU PROPANE DANS LES
MARCHÉS COMMERCIAL, INSTITUTIONNEL ET INDUSTRIEL**

L'INTERVENANTE EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

I. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

1. Dans sa demande déposée le 1^{er} mars 2017 d'approbation d'un programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane, dans les marchés commercial, institutionnel et industriel (le « Programme »), le Distributeur s'appuie sur l'article 74 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la « Loi »).
2. Le Distributeur a par la suite fourni, le 30 mars 2017, la preuve au soutien de sa demande.
3. La FCEI, dans sa communication du 6 avril, écrivait ce qui suit :

« Suite à l'analyse des documents déposés par le Distributeur le 30 mars 2017, la FCEI est préoccupée par trois aspects du programme de conversion proposé par le Distributeur : la rentabilité du programme, ses impacts sur le bilan, ses impacts sur la biénergie résidentielle. »

La FCEI note que la preuve est sommaire. Elle estime que les affirmations du Distributeur doivent être étayées par des démonstrations concrètes. La FCEI souhaite questionner le Distributeur sur ces points de même que sur les autres aspects du dossier. La FCEI produira une preuve présentant ses conclusions. La FCEI juge que la rentabilité du programme doit être validée non seulement de manière globale, mais également pour chacune des différentes clientèles, voire pour chacun des clients.

Considérant le caractère très sommaire de la preuve du Distributeur, la FCEI soumet respectueusement que le dépôt d'une preuve complémentaire améliorerait grandement l'efficacité du processus. Une telle preuve pourrait contenir notamment les éléments suivants :

- Le détail des analyses économiques et financières réalisées incluant l'ensemble des hypothèses. Les analyses économiques et financières par type d'usage et de clientèle, si le Distributeur a procédé à de telles analyses, devraient également être soumises.*
 - Les calculs supportant les conclusions du Distributeur quant à la position concurrentielle de l'électricité face aux énergies visées par le programme.*
 - Les analyses du Distributeur démontrant l'impact négligeable du programme sur les réseaux de distribution et de transport. »*
4. Le Distributeur a déposé le 11 mai 2017, une nouvelle version de sa preuve. Suite à la rencontre préparatoire tenue le 18 mai 2017, lors de laquelle la Régie et les intervenants ont indiqué au Distributeur quelles informations additionnelles étaient requises aux fins de l'analyse du dossier, le Distributeur a, encore une fois, le 7 juin 2017, complété sa preuve.
5. Ce dossier a donc nécessité de nombreuses remises à niveau de la part d'Hydro-Québec Distribution :
- Dépôt de la demande le 1^{er} mars;
 - Demande amendée le 6 mars;
 - Dépôt d'une demande ré-amendée le 30 mars;
 - Dépôt d'une preuve bonifiée à la demande de la Régie le 11 mai;
 - Dépôt du complément de preuve le 7 juin.

6. Ce dossier a suscité de nombreuses interrogations et le Distributeur a répondu aux nombreuses questions de la Régie et des intervenants à l'occasion des demandes de renseignements.¹
7. La FCEI a transmis elle aussi plusieurs questions qui ont suscité à leur tour d'autres interrogations.
8. Le Distributeur soumet à la Régie qu'il s'est acquitté de son fardeau de preuve et avoir soumis l'ensemble des démonstrations nécessaires au soutien de sa demande.
9. Rappelons que, dans le cadre d'une demande d'approbation d'un programme commercial, la Régie doit notamment tenir compte de l'évolution des pratiques commerciales et de la rentabilité du programme en considérant son impact sur les tarifs du Distributeur (art. 74, al. 3).

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

[...]

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. (nos soulignés)

10. La FCEI souscrit au principe sous-jacent à cette demande en ce qui a trait à la transformation de l'économie vers un objectif plus vert, qui émet moins de gaz à effet de serre.
11. Elle favorise également la valorisation auprès de l'ensemble des clients des surplus d'énergie dont dispose le Distributeur.
12. Toutefois, Hydro-Québec Distribution, de par le déroulement du dossier, a démontré que son dossier n'était pas assez étoffé et qu'un peu plus de temps lui aurait été bénéfique.

II. LA PREUVE DE LA FCEI DANS SON MÉMOIRE DU 20 JUILLET 2017

13. Rappelons que dans son mémoire, la FCEI, après une première analyse, recommandait au Distributeur de refaire ses analyses économiques et financières du programme en :

¹ Pièces B-0022 à B-0034, B-0037 à B-0041 et B-0043.

- révisant les cas types du Programme afin que ceux-ci soient plus représentatifs de la clientèle visée;
 - considérant des revenus et des coûts basés sur un pourcentage de la CÉA inférieur à 100 % à justifier par le Distributeur en tenant compte des facteurs mentionnés à la section 2.2.1;
 - fournissant une analyse de sensibilité avec des taux de ventes additionnelles de 75 % et de 85 % de la CÉA;
 - utilisant un taux d'inflation de 0,5 % pour la portion des revenus de l'analyse économique et de 2,0 % pour les autres paramètres;
 - incluant si requis les coûts additionnels du programme GDP Affaires engendrés par le Programme;
 - incluant les coûts de distribution et de transport que le Programme engendre;
 - utilisant un horizon de 20 ans;
 - revoyant les analyses de sensibilité sur un horizon de 20 ans.
14. La FCEI recommandait également qu'après avoir refait ses analyses avec les hypothèses révisées, le Distributeur révise au besoin les paramètres d'appui financier du Programme.
15. De plus, la FCEI recommandait à la Régie de demander au Distributeur une démonstration de la rentabilité pour le Distributeur pour tous les types de clientèle qui voudront participer au Programme et pour tous les cas types considérés. Dans le cas où le Distributeur devrait modifier les caractéristiques du Programme pour certains types de clientèle, la FCEI soumet que de telles modifications devraient être approuvées par la Régie.
16. La FCEI a été dans l'obligation de contester les réponses du Distributeur à ses demandes de renseignements.
17. Dans sa décision D-2017-079 du 20 juillet, la Régie ordonnait au Distributeur de répondre à ses questions 3.1.1, 3.2 et 3.3.1 ainsi qu'à la question 2.44 (7.4) de la FCEI au plus tard le 24 juillet. La Régie permettait aussi à la FCEI de déposer sa preuve complète le 27 juillet en déposant un complément de preuve.

III. LA PREUVE COMPLÉMENTAIRE DE LA FCEI DANS SON MÉMOIRE DU 27 JUILLET 2017

18. Tel qu'elle le rappelait dans son complément de preuve, la FCEI a pu faire progresser son analyse grâce aux réponses obtenues suite à la décision de la Régie en lui permettant de :
- Reproduire les résultats de l'analyse économique du Distributeur sur l'horizon de 10 ans;
 - Prolonger l'analyse sur un horizon de 20 ans;
 - Faire varier les taux d'inflation utilisés dans l'analyse;
 - Inclure les coûts de distribution et de transport;
 - Faire varier les taux de ventes additionnelles en énergie.
19. La FCEI concluait également que l'analyse du Distributeur introduit une incohérence majeure entre l'impact sur la puissance considérée pour le calcul des coûts (64 MW) et celle considérée pour le calcul des revenus (soit 170 MW tel que confirmé par les réponses 6.3 et 6.4 du Distributeur à la demande de renseignements numéro 2 de la Régie).
20. L'écart entre la puissance implicite considérée dans les coûts d'approvisionnement et l'impact réel du programme sur le besoin en puissance conduit à une sous-estimation des coûts de plus de 2 M\$ par année jusqu'en 2023 et de 10 M\$ par année de 2024 à 2027.
21. Selon le scénario retenu par la FCEI, le programme présente, dans sa forme actuelle, une rentabilité négative de 138 M\$ sur 20 ans. Ce résultat ne tient pas compte de l'écart de coûts mentionné au paragraphe précédent sur la période 2017-2027. Il ne tient pas compte non plus de la présence éventuelle de clients opportunistes.

IV. RÉPONSES À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENT NO 2 DE LA RÉGIE ET ARGUMENTATION DU DISTRIBUTEUR

22. Suite au dépôt des preuves des intervenants, la Régie a soumis une deuxième demande de renseignements au Distributeur. La FCEI revient ci-après sur quelques-unes des réponses du Distributeur.
23. En réponse aux questions 1.1 et 1.2 de la Régie, le Distributeur soutient que le niveau d'opportunistes parmi les participants au programme sera négligeable. Toutefois, le Distributeur ne soumet aucune donnée probante au soutien de sa prétention.

24. En particulier, cette hypothèse est en contradiction directe avec l'affirmation du Distributeur concernant les clients institutionnels :

« La forte présence des clients institutionnels est notamment attribuable aux efforts que ceux-ci doivent déployer afin de réduire leur empreinte environnementale. Le Distributeur rappelle notamment que le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques du gouvernement du Québec fixe une cible de réduction importante des GES et les acteurs du secteur institutionnel doivent contribuer à l'atteinte des cibles gouvernementales. » (nos soulignés)

25. Le taux d'opportunistes peut-être évalué de manière formelle et devrait l'être comme la Régie l'exige d'ailleurs dans le cadre des programmes d'efficacité énergétique.

26. En réponse à la question 6.3 de la Régie, le Distributeur indique que l'impact en puissance du Programme de « 170 MW est obtenu en divisant l'énergie additionnelle annuelle prévue (soit 340 GWh) par 2 000 heures, soit le nombre d'heures annuel moyen de fonctionnement des équipements de chauffage des bâtiments, à pleine puissance. ».

27. La FCEI note que ce calcul est incohérent avec le calcul du coût de la puissance par kWh lequel est basé sur 2 904 heures, ce qui confirme la sous-estimation des coûts de puissance tel que discuté aux paragraphes 19 et 20.

28. Tel qu'elle l'indiquait à la note 18 de son complément de preuve, la FCEI considère que la méthode d'évaluation du coût évité de la puissance par kWh développée pour les fins du PGEE est inadéquate dans le contexte du Programme.

« Selon la FCEI, cette méthode n'est pas adéquate dans le cadre du programme de conversion qui diffère de manière importante des programmes du PGEE aux fins desquels cette approche a été établie dans le cadre du dossier R-3610-2006. La méthode établie dans ce dossier suppose un impact uniforme sur le besoin de puissance pour toutes les heures de l'hiver ce qui est manifestement irréconciliable avec la conversion de la chauffe du mazout à l'électricité. »

29. Au paragraphe 67 de son argumentation, le Distributeur rappelle que

« 67. Certes, les coûts évités de transport et de distribution sont pris en compte dans les analyses de sensibilité de certains programmes d'efficacité énergétique. Les hypothèses au soutien de ces analyses doivent toutefois être adaptées à la réalité de chacun des programmes. HQD-2, document 2, question 7.1 » (nos soulignés)

30. Selon la FCEI, cette adaptation n'a pas eu lieu dans le cas présent en ce qui concerne le calcul du coût évité de la puissance.

31. En ce qui concerne la discussion sur les coûts de transport et distribution dans ce même paragraphe, la FCEI ne peut que noter l'absence de justification pour l'adaptation proposée dans le cas présent, soit de ne pas tenir compte de ces coûts.
32. Finalement, en réponse à la question 8.1 de la Régie, le Distributeur soutient que la méthode appliquée par la FCEI surestime les coûts d'approvisionnement. Avec égard, la FCEI croit avoir démontré (voir paragraphes 19, 20 et 26 à 29) que c'est plutôt la méthode appliquée par le Distributeur entre 2017 et 2027 qui conduit à une sous-estimation des coûts.

V. CONCLUSIONS DE LA FCEI

33. Après analyse de l'ensemble du dossier, la FCEI fait les constats suivants.
34. Le bilan des approvisionnements du Distributeur présente des surplus en énergie importants. La FCEI est favorable à la mise en place de mesures permettant aux clients de maximiser la valeur de ces surplus.
35. L'analyse de rentabilité présentée par le Distributeur au support du programme de conversion présente des carences méthodologiques significatives dont en particulier:
 - Sous-estimation du coût d'approvisionnement en lien avec la puissance;
 - Utilisation d'un horizon d'analyse trop court ne prenant pas en compte l'ensemble des coûts et bénéfices sur la durée de vie des équipements;
 - Absence d'analyse supportant le taux d'opportunistes nul;
 - Hypothèse d'opportunisme peu crédible dans le marché institutionnel;
 - Omission de tenir compte de l'optimisation hors pointe pré-conversion;
 - Omission de tenir compte des coûts de distribution et de transport et absence de justification de ce choix méthodologique.
36. La FCEI note également que l'analyse de rentabilité repose sur des hypothèses et que la réalité du déploiement du Programme sera nécessairement différente de ces hypothèses, notamment en termes de composition et profil des participants et de coûts évités.
37. Elle partage en ce sens le constat du Distributeur à l'effet que :

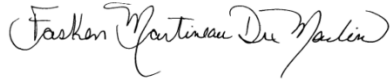
« Ce n'est qu'au fil de la réalisation de projets que les hypothèses pourront, au besoin, être ajustées. C'est pourquoi le Distributeur prévoit revoir, si requis et au moment opportun, les composantes du Programme pour les adapter à la clientèle et à l'évolution du contexte. »

VI. RECOMMANDATION DE LA FCEI

38. La FCEI comprend bien la nature de ce qui doit être un programme commercial qui est celle d'inciter une clientèle cible à changer son comportement à l'aide d'incitatifs économiques mais considère que la demande telle que formulée initialement, amendée, ré-amendée, bonifiée et complétée ne peut être accueillie dans sa forme actuelle, laquelle ne respecte pas l'article 74 al. 3 de la Loi parce que la rentabilité n'y est pas démontrée.
39. Considérant le principe sous-jacent du Programme qui vise à faire profiter les clients de la valeur des surplus d'énergie et faire du Québec une économie plus verte, principe auquel souscrit la FCEI mais pas à n'importe quel coût, considérant également la possibilité de revoir les paramètres du Programme, la FCEI ne s'opposerait pas à ce que la Régie approuve la demande du Distributeur à titre de projet pilote.
40. Cependant, considérant l'incertitude importante quant à la rentabilité du programme, elle recommande d'en limiter le budget à 10 M\$.
41. Suite à l'utilisation de ce budget et après une période d'un an, la Distributeur devrait présenter une nouvelle analyse de rentabilité reflétant les observations quant à la participation et à l'impact réels du Programme sur les revenus et les coûts et corrigeant les failles méthodologiques identifiées ci-haut.
42. Cela permettrait au Distributeur d'aller de l'avant et de constater la réponse de la clientèle face à ce programme tout en limitant le risque financier.
43. Un tel traitement en deux temps par la Régie, d'un dossier présentant un principe auquel tous adhèrent (la réduction des GES), mais qui souffre de la lacune méthodologique peut se comparer au dossier du raccordement de la Ville de Saint-Hyacinthe dans un dossier de Gaz Métro.
44. Dans les décisions D-2013-041 et D-2015-107, la Régie a rejeté, puis accueilli, une demande de Gaz Métro pour un investissement. Ce dossier est comparable au présent dossier en ce qu'il comportait différents vices méthodologiques qui ont été résolus dans la présentation d'un deuxième dossier sur le même sujet, mais mieux étoffé.
45. Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, ce 5 septembre 2017

(s) Fasken Martineau DuMoulin



FASKEN MARTINEAU DuMOULIN S.E.N.C.R.L.,
s.r.l.

Procureurs de l'intervenante Fédération canadienne
de l'entreprise indépendante

Copie conforme