

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

HYDRO-QUÉBEC

No R-4000-2017

Demanderesse

et

**REGROUPEMENT DES ORGANISMES
ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE
(ROÉÉ) *et al.***

Intervenants

Hydro-Québec – 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

ARGUMENTATION DU ROÉÉ

POSITION DU ROÉÉ

1. Au terme du dossier, le ROÉÉ exprime son soutien à l'approbation du programme pour la conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel (le Programme) soumis par Hydro-Québec.

2. Toutefois, ce soutien est sous réserve de rectifications du Programme et l'imposition de conditions par la Régie en conformité avec les recommandations formulées par le ROEE dans sa preuve¹ et exprimées dans la présente argumentation.

LE CADRE D'EXAMEN DU DOSSIER ET LA RESPONSABILITÉ DE LA RÉGIE

3. Le Programme qui fait l'objet de la demande d'Hydro-Québec ne peut s'implanter qu'avec l'approbation de la Régie dans l'exercice de sa compétence exclusive aux articles 31, al. 1(5^o) et 74 LRÉ.
4. L'article 74 prévoit ce qui 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. » [nos soulignés]

5. Comme toujours, l'exercice de la compétence et de la responsabilité conférée à la Régie par l'Assemblée nationale du Québec requiert l'interprétation large et libérale du texte législatif selon ses termes, sa finalité et dans tout son contexte.²
6. L'obtention de l'approbation préalable de la Régie est obligatoire (« doit »)³ et n'a rien d'automatique. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire conféré à la Régie.
7. Il est vrai tel que souligné par la formation⁴ que le traitement par la Régie de la demande d'Hydro-Québec sous l'article 74 LRÉ requiert la pris en compte « de

¹ C-ROEE-0013, p. 19

² [Loi d'interprétation](#), L.R.Q. , c. I-16, a. 41 et 41.1

³ [Loi d'interprétation](#), L.R.Q. , c. I-16, a. 51

l'évolution des pratiques commerciales et de la rentabilité des programmes commerciaux en considérant leurs impacts sur les tarifs du distributeur. » Mais il s'agit seulement des considérations que la Régie doit « notamment » étudier.

8. Les termes de l'article 74 orientent donc aussi la Régie vers l'étude d'autres considérations. Mais il ne s'agit pas d'un exercice sans limites. La structure de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et les pouvoirs et responsabilités de la Régie servent de guide.
9. À ces égards, il est à noter que l'article 74 LRÉ se trouve dans cette loi au « CHAPITRE VI DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ OU DE GAZ NATUREL » (les articles 60 – 85.1).
10. Le chapitre VI comporte deux sections.
11. La première est la « SECTION I ATTRIBUTION D'UN DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION » dont la première sous-section est la § 1. — Distribution d'électricité (articles 60 – 62).
12. L'article 74 se trouve au chapitre VI de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, à la deuxième section, soit la « SECTION II OBLIGATIONS DU TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ ET DES DISTRIBUTEURS » (articles 71.1 – 85.1).
13. Ainsi, l'exigence de l'article 74 est imposée comme l'une des conditions à l'octroi à Hydro-Québec par le Législateur de son monopole, c.-à-d. le droit exclusif de distribution de l'électricité.
14. Aussi, pour l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, la Régie est en tout moment tenue par son obligation de prendre en compte les éléments de l'article 5 LRÉ⁵ :

⁴ D-2017-037, par. 15

⁵ D-2017-007, par. 87-115;

5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure 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. [nos soulignés]
15. Le ROÉÉ conclut et fait valoir respectueusement que dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 74, la Régie peut assortir son approbation de conditions, incluant des modifications au Programme, notamment lorsqu'elle juge cela nécessaire afin de respecter la lettre, l'économie et la finalité de sa Loi.
16. Le ROÉÉ est bien conscient de limites énoncées par la Régie dans sa décision D-2017-058 quant au traitement de certains enjeux.
17. En ce qui concerne la juridiction de TÉQ, la formation décide de ne pas en traiter dans le cadre du présent dossier.⁶ Le ROÉÉ n'en traite pas, mais maintient qu'il s'agit d'un enjeu dont la Régie devrait traiter dans un prochain dossier générique convoqué par la Régie et auquel devrait être conviées Hydro-Québec, Gaz Métro, Gazifière et TÉQ et les autres personnes qui désirent intervenir.
18. De manière similaire, le ROÉÉ ne traite pas des enjeux de développement durable et environnemental exclus par la Régie⁷ La Régie mentionne que :

« Il faut rappeler que le but premier d'un programme commercial est d'accaparer une part de marché supplémentaire au profit de l'entreprise réglementée et de sa clientèle. Si l'entreprise réussit, cela se fait soit par une augmentation de la consommation d'énergie globale, soit par le déplacement d'un type d'énergie pour un autre ou, encore, l'un et l'autre. »⁸

Par contre, le ROÉÉ fait valoir respectueusement que la poursuite de ces objectifs et l'approbation d'un tel programme doit obligatoirement se faire de manière à respecter l'article 5 LRÉ. En d'autres termes, l'objectif commercial

⁶ D-2017-058, par 31-32.

⁷ D-2017-058, par. 33 – 41.

⁸ D-2017-058, par. 36

poursuivi et le respect des considérations de développement durable et d'environnement doivent procéder de pair.

19. Dans ce sens, le ROÉÉ fait valoir que la question n'est pas de différencier les programmes commerciaux et les mesures d'efficacité énergétique, mais bien d'appliquer l'article 74 LRÉ selon ses termes, interprétés de manière large et libérale, dans tout son contexte et conformément à sa finalité.
20. Concrètement, l'approbation de programmes commerciaux par la Régie sans ou avec condition doit se faire dans l'intérêt public, en respectant les objectifs de la Politique énergétique 2030 et dans une perspective de développement durable.
21. De plus, l'application de l'article 74 LRÉ doit tenir compte du contexte dans lequel le programme est proposé, soit l'écoulement des surplus en énergie et le besoin de mesures permettant de gérer de manière avantageuse du point de vue économique et environnemental les besoins additionnels en puissance résultant de la vente des surplus d'énergie.

LA COLLABORATION ENTRE HYDRO-QUÉBEC ET TÉQ

22. À la lumière de la preuve, le ROÉÉ demeure convaincu que la justification du Programme est problématique considérant l'offre très similaire pour la conversion d'équipements fonctionnant aux combustibles fossiles qui existe déjà par le biais du programme Écoperformance,⁹ maintenant reconduit et géré par TÉQ.¹⁰
23. Cela est vrai même si le Programme d'Hydro-Québec offre des subventions en fonction de la consommation de l'énergie et Écoperformance vise directement la réduction de GES.
24. Dans ce contexte, le ROÉÉ considère que la Régie devrait prendre des mesures visant à assurer la cohérence des programmes d'efficacité énergétique et le Programme commercial d'Hydro-Québec.

⁹ ç-ROÉÉ-0014, p. 5-7

¹⁰ <http://www.transitionenergetique.gouv.qc.ca/en/business-clientele/ecoperformance/#.Wa-CfrJ946W>

25. D'abord, à la lumière de la preuve d'Hydro-Québec,¹¹ référée à son Argumentation,¹² le ROEÉ fait valoir que la Régie devrait faire de l'obtention par Hydro-Québec des renseignements permettant d'identifier et répondre au danger de dédoublements des aides financières ainsi que la collaboration avec TÉQ une modalité obligatoire du Programme.
26. De même, la Régie devrait donner comme instruction à Hydro-Québec de faire un suivi lors de chaque dossier tarifaire annuel sur cette question de ses efforts de collaboration et d'obtention de renseignements et des résultats concrets obtenus.
27. Enfin, considérant la similarité des deux programmes, la collaboration entre Hydro-Québec et TÉQ et la nécessité de permettre à TÉQ une période de transition, le ROEÉ demande à la Régie de limiter le Programme à deux ans, s'il est approuvé.¹³

LE PLAFONNEMENT DES APPUIS FINANCIERS

28. Le budget proposé pour le Programme est de l'ordre de 50 \$ M sur deux ans.¹⁴ Le ROEÉ fait valoir que la preuve d'Hydro-Québec afin de justifier l'absence de plafond absolu des appuis financiers est ni probante ni convaincante.¹⁵ Considérant le grand nombre de projets escompté par Hydro-Québec¹⁶ et l'existence d'un plafond de 10 \$M pour les aides du programme Écoperformance, il est justifié d'émettre un plafond sur les appuis financiers. Le ROEÉ recommande d'adopter un plafond similaire pour le Programme à celui d'Écoperformance.

¹¹ B-0027, question 1.4; B-0043, question 4.1

¹² B-0045, par 59 et 60.

¹³ B-0013, p. 8.

¹⁴ B-0013, p. 14

¹⁵ B-0018, p. 12

¹⁶ B-0018, p. 12

ÉVITER DE NUIRE AUX OBJECTIFS D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

29. Dans sa décision procédurale D-2017-058, la Régie indique ce qui suit :

« [39] De même, le Programme n'est pas un programme d'efficacité énergétique. Évidemment, il y a un exercice de calibration à faire dans l'octroi des appuis financiers afin de ne pas nuire aux objectifs du Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)⁷. Toutefois, il n'y a pas lieu de les calibrer afin de transformer le Programme en un programme d'efficacité énergétique additionnel. **Pour ce motif, la Régie est d'avis qu'il y a lieu d'exclure l'enjeu proposé sur les modalités du Programme afin que les appareils visés par ce programme soient nécessairement d'une technologie plus efficace énergétiquement.** » [caractères gras de la Régie]

30. Le ROÉÉ considère que les modalités du Programme comme présentées risquent justement de nuire aux objectifs en efficacité.

31. En effet, à la suite des interrogations de la Régie et selon la preuve d'Hydro-Québec cette dernière confirme que les appuis financiers pour l'installation d'équipements plus performants seraient moindres comparativement aux appuis financiers pour l'installation des équipements conventionnels.¹⁷ À ce chapitre Hydro-Québec invoque l'admissibilité des participants à ses programmes d'efficacité énergétique pour prétendre que son Programme ne représente pas une barrière à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

32. Par ailleurs, sans que les modalités du Programme soient ajustées afin que les appareils admissibles « soient nécessairement d'une technologie plus efficace énergétiquement »¹⁸ le ROÉÉ considère qu'il a lieu pour la Régie de tenir compte du fait que les modalités proposées par Hydro-Québec favoriseront l'implantation d'équipements de chauffage à résistance inefficace à durée de vie quasi illimitée.

33. Pour un programme à court terme et afin d'augmenter les ventes d'électricité devant la situation de surplus actuel, le Programme risque justement de compromettre à plus long terme la possibilité de favoriser le choix d'équipements efficaces.

¹⁷ B-0022, réponse à la question 1.2 a) de la DDR no 1 de la Régie; A-11, p. 48-50; et B-0018, p. 7

¹⁸ D-2017-058, par. 39.

34. Selon le ROÉÉ, il a lieu pour la Régie de prendre acte que les modalités de participation du Programme proposé constituent une barrière à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Le ROÉÉ demande donc à la Régie d'exiger qu'Hydro-Québec lui soumette de nouvelles modalités qui encourageraient l'installation d'équipements affichant une performance énergétique optimale.

ÉVITER DE NUIRE AU POTENTIEL DE LA GESTION DE LA DEMANDE EN PUISSANCE

35. Le ROÉÉ a pris bonne note de la décision de la Régie d'exclure du dossier la proposition d'utilisation des appuis financiers du Programme aux fins de la conversion d'équipements au mazout vers la biomasse pour utilisation en période de pointe.¹⁹

36. Par ailleurs, la Régie juge pertinent « les enjeux relatifs à la gestion de la pointe »²⁰

37. Or, le Programme proposé par Hydro-Québec inclut la subvention du démantèlement des équipements au mazout. Pourtant, près du quart des participants au programme GDP d'Hydro proviennent de clients qui utilisent un équipement d'appoint au combustible, tel qu'indiqué à la page 9 de la présentation à laquelle réfère le ROÉÉ dans sa réponse à la demande de renseignements de la Régie.²¹

38. Considérant le bilan de puissance d'Hydro-Québec et la problématique de l'effritement du parc de biénergie, le ROÉÉ considère que la Régie devrait demander à Hydro-Québec le réexamen dans une perspective de la conservation du potentiel de gestion de la demande en puissance de son choix de financier dans tous les cas le démantèlement des équipements au mazout.

¹⁹ D-20117-058, par. 40-41.

²⁰ D-20117-058, par. 41.

²¹ C-ROÉÉ-0017

39. La poursuite de l'augmentation de la vente de l'électricité ne justifie pas l'approbation par la Régie de choix à court terme d'Hydro-Québec qui peuvent forcer le recours à la pointe à de la puissance « spot » plus coûteuse ou de source fossile. Ce qui à plus long terme pourrait empêcher ou rendre plus chère la conversion vers un combustible renouvelable sans émission nette de GES.
40. Les considérations de la sécurité des approvisionnements, de l'impact pour les clients et de développement durable doivent, comme nous l'avons vu, toujours animer les décisions de la Régie.

LE PRIX DU MAZOUT ET LA RENTABILITÉ DU PROGRAMME

41. Aux fins de ses analyses économiques et financières, Hydro-Québec émet des hypothèses de prévision de hausses des prix du mazout »²²
42. Selon le ROEE il s'agit d'hypothèses qui risquent d'exagérer la rentabilité du Programme.
43. En effet, l'analyse et la preuve du ROEE à partir des prévisions les plus récentes indiquent que le taux moyen de croissance du prix de mazout sur l'horizon de 10 ans retenu risque d'être de l'ordre de 7,89 %, plutôt que le 8,94 % selon les hypothèses d'Hydro Québec.²³ Le ROEE est bien conscient que ces changements n'auront pas une incidence marquante sur les résultats du TP, mais il vaut mieux selon le ROEE donner l'information la plus complète aux participants.
44. Le ROEE recommande donc que la Régie exige d'Hydro-Québec le calcul de la rentabilité à l'aide des prévisions fournies par l'Energy Outlook 2017 de l'EIA plutôt que ceux de l'Energy Outlook 2016 aux fins des analyses économiques et financières du Programme de conversion à l'électricité des équipements fonctionnant au mazout ou au propane dans les marchés commercial, institutionnel et industriel.²⁴

²² B-0018, p. 15.

²³ C-ROEE-014, p. 13-15.

²⁴ C-ROEE-014, p. 15

ASSURER QUE LES GRANDS ÉMETTEURS NE PROFITENT PAS DU SPEDE

45. La preuve du ROEÉ met à jour un enjeu d'équité, de coût pour l'ensemble de la clientèle et de cohérence environnementale découlant du fait qu'Hydro-Québec ne compte pas, pour le moment du moins, comptabiliser et se créditer les crédits d'émission de GES liée aux aides financières du Programme.
46. En effet, cela « pourrait permettre à certains utilisateurs du programme de vendre des crédits d'émission de GES sur le marché du SPEDE grâce aux conversions financées par Hydro-Québec à hauteur de 75 % des dépenses admissibles du programme. »²⁵
47. Ce risque est particulièrement présent en ce qui a trait des clients émetteurs de plus de 25 000 tonnes de CO₂.²⁶
48. À cet égard le ROEÉ ne considère pas, contrairement à Hydro-Québec, que le fait que ces situations soient peu fréquentes, fait en sorte qu'elles ne doivent pas être adressées comme semble indiquer la réponse 14,1 à la DDR no.2 de la Régie.²⁷
49. Considérant que ce sont des subventions liées à de gros émetteurs de GES et que le financement provient de la société d'État, il faut s'assurer que ces gros émetteurs ne soient pas exagérément financés.
50. Cela serait relativement simple à accomplir puisqu'il y a peu de participants dans cette catégorie. Le ROEÉ note que le Programme prévoit déjà un traitement au cas par cas pour la participation des clients au tarif L...
51. À titre d'exemple, le BEIE se donne le droit d'exiger un remboursement de l'aide versée correspondant à la valeur nette de la vente (les revenus moins les coûts d'enregistrement et de courtage) au prorata de l'aide versée par rapport aux

²⁵ C-ROEÉ-0014, p. 17

²⁶ B-0043, réponse 14.1

²⁷ B-0043, réponse 14.1

coûts totaux du projet dans ce type de situation. Nous sommes d'avis que cela devrait aussi s'appliquer au Programme proposé par Hydro-Québec..²⁸

52. Le ROÉÉ considère tout de même plus logique qu'Hydro-Québec s'octroie les économies de GES liées aux aides financières du Programme à la hauteur des aides financières perçues par le participant.

53. L'alternative serait d'empêcher les utilisateurs du Programme, à travers le Guide du participant de s'approprier les tonnes équivalentes de CO₂ liées aux aides financières du Programme de conversion en vue de les revendre sur le SPEDE.

54. La Régie ne devrait pas permettre que les désirs d'augmenter les ventes d'Hydro-Québec viennent supplanter le bon sens environnemental et l'équité envers les autres catégories de clients.

55. Manifestement Hydro-Québec semble vouloir ignorer cet enjeu.

56. Le ROÉÉ fait valoir pour sa part que dans l'exercice de sa discrétion à l'article 74 LRÉ et considérant ses pouvoirs et responsabilités généraux en matière tarifaire, toujours à la lumière de l'article 5 LRÉ, que la Régie devrait exiger qu'Hydro-Québec fasse une gestion saine de la comptabilisation des GES et de sa valeur de revente sur le SPEDE.

APPRÉCIATION DE LA RENTABILITÉ À LA LUMIÈRE DE L'ENSEMBLE DES TESTS

57. Lors de la conférence préparatoire, la formation a indiqué la preuve requise et a encadré l'étude du dossier :

« Alors, pour moi, il me semble que ce n'est que juste que de faire savoir au Distributeur quelle est la preuve pertinente qui doit être déposée au dossier pour avoir droit à une réponse positive de la part de la Régie.

²⁸ C-ROÉÉ-0014, p. 17

Comme mentionné dans cette lettre du treize (13) avril, il s'agit de l'autorisation d'un programme commercial et non d'un programme en efficacité énergétique. En conséquence, les tests et les démonstrations de rentabilité économique, ainsi que les traitements comptables doivent tenir compte de cette réalité.

Le Distributeur insiste pour importer du vocabulaire et, par extension, des concepts du PGEÉ comme, par exemple, aux lignes 12 et 13 de la page 19 de 21 de la pièce B-0012, la pièce révisée, lorsqu'il soutient que le TNT et le TP devraient être les seuls tests décisionnels pour ce type de programme. »²⁹ [nos soulignés]

58. Dans son argumentation, Hydro-Québec affirme de nouveau la suffisance des tests et des analyses de sensibilité présentés à l'appui de sa demande d'approbation du Programme.³⁰
59. Le ROEÉ soumet à l'attention de la Régie la nécessité de considérer un autre élément de l'évaluation de la rentabilité.
60. Hydro-Québec a refusé de procéder à une analyse de sensibilité du test du participant tel que demandé par le ROEÉ à sa question 5.1.³¹
61. Pourtant, Hydro-Québec avait accepté d'effectuer cette analyse de sensibilité pour le test de neutralité tarifaire (TNT) dans son complément de preuve.³²
62. Cette analyse démontrait une rentabilité accrue pour Hydro-Québec en ce qui a trait aux conversions totales sans écrêtement comparativement aux conversions avec écrêtement à la pointe.
63. Plus spécifiquement, la preuve d'Hydro démontre que les clients qui convertiront tout à l'électricité (TAÉ) seront plus payants pour Hydro (TNT) que ceux qui conserveront leur équipement au combustible pour faire écrêter leur pointe parce qu'ils auront une puissance maximale appelée plus élevée, ce qui amène une hausse de leur facture.

²⁹ A=0011, p. 9.

³⁰ B-0045, par. 13, 62, 63, 73-80

³¹ B-0027, réponse 5.1

³² B-0018. P. 20, tableau 8

64. À notre avis, à l'inverse du même exercice pour le TNT, une analyse de sensibilité du TP en fonction de l'écrêtement démontrerait un net avantage pour les clients à procéder à l'écrêtement de leur pointe.
65. En effet, plus c'est payant pour Hydro-Québec, moins c'est payant pour le participant. Puisque la facture des clients sera plus élevée s'ils font une conversion complète de leurs équipements, la rentabilité de leur conversion sera moindre dans le cas d'une conversion TAÉ que dans le cas d'une conversion partielle.
66. Selon le ROEÉ, Hydro-Québec n'a pas effectué toutes les analyses de sensibilité pertinentes sur les variables les plus déterminantes pour démontrer la robustesse de la rentabilité du Programme. Hydro-Québec l'a calculé pour elle-même et non pas pour les participants.
67. C'est pourquoi le ROEÉ recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec de procéder à une analyse de sensibilité du test du participant en fonction d'un écrêtement à la pointe.
68. De plus, le ROEÉ fait valoir qu'afin d'exercer régulièrement sa compétence en vertu de l'article 74 LRÉ dans les circonstances, la Régie doit concilier l'intérêt d'Hydro-Québec et celle de la clientèle quant à la structure du Programme et le choix de favoriser des conversions totales plutôt que des conversions partielles en conservant la possibilité de l'écrêtement à la pointe.

LES CONCLUSIONS

69. Le ROEÉ exprime son soutien à l'approbation du Programme, sous réserve de rectifications du Programme et l'imposition de conditions par la Régie en conformité avec les recommandations formulées par le ROEÉ dans sa preuve et exprimées dans la présente argumentation.
70. L'intervention du ROEÉ et la présente argumentation sont bien fondées en fait et en droit.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Montréal, le 6 avril 2017

(s) *Franklin S. Gertler*

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE

par : Franklin S. Gertler, avocat

Aldred Building

507 Place d'Armes, bur 1701

Montréal, Québec H2Y 2W8

t (514) 798-1988

f (514) 798-1986

franklin@gertlerlex.ca

□