

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO.: R-4041-2018

HYDRO-QUÉBEC  
DISTRIBUTION

Demandeur

ET

REGROUPEMENT NATIONAL  
DES CONSEILS RÉGIONAUX  
DE L'ENVIRONNEMENT DU  
QUÉBEC

Intervenant

---

HQD – DEMANDE RELATIVE AU PROGRAMME GDP AFFAIRES

---

**ARGUMENTATION**

**Table des matières**

Remarques introductives.....	2
La nature juridique du Programme .....	2
Efficacité énergétique.....	3
Approvisionnement.....	5
Programme commercial.....	7
La rentabilité du Programme .....	9
Conclusions et recommandations.....	11

## Remarques introductives

[1] En guise de toile de fond à ses recommandations dans le présent dossier, le RNCREQ souhaite réitérer sa position générale à l'égard de la GDP, étayée dans le dossier R-3986-2018. Dans ce dossier, le RNCREQ concluait que le plan d'approvisionnement 2017-2026 ne comportait aucun réel exercice de planification de la GDP et recommandait que le Distributeur optimise son approche et ses pratiques en la matière, le tout dans une perspective de développement durable. Cette position s'appuyait sur les constats du rapport d'expert au dossier :

HQD does not have an established structure for DR planning that is grounded in achievement of all cost-effective DR potential. As a symptom of this lack of structure, HQD has not conducted a DR potential study since 2012. In addition, that study did not consider the achievable potential or how quickly programs could ramp up to capture the potential. Instead, HQD has taken a piecemeal, “bottom up” approach to DR planning, such that only current or immediately foreseen DR programs are included in the Supply Plan.

➤ R-3986-2016, [C-RNCREQ-0021](#), p. 41.

[2] Le RNCREQ est d'avis que les préoccupations soulevées par la Régie à l'égard du programme GDP Affaires sont symptomatiques de l'approche fragmentaire du Distributeur en matière de GDP. C'est pourquoi ses recommandations dans le présent dossier tendent à favoriser une meilleure structuration de la GDP Affaires afin qu'elle contribue à développer un portefeuille intégré de programmes de gestion de la demande qui contribue, de façon grandissante, rentable et respectueuse de l'environnement, à réduire ou répondre aux besoins en puissance.

## La nature juridique du Programme

[3] La demande de la Régie de clarifier la nature juridique du Programme découle de l'apparente contradiction dans le traitement qu'en fait le Distributeur.

En effet, ce dernier souligne qu'il s'agit d'un programme pour la gestion de puissance et l'inscrit dans les mesures d'efficacité énergétique. Toutefois, il dépose les informations et gère les aides financières du programme comme s'il s'agissait d'un coût d'approvisionnement.

➤ R-4011-2017, [D-2018-025](#), para 264.

[4] Lors de la rencontre préparatoire du 12 juin 2018, la Régie a identifié quatre natures juridiques possibles pour le Programme, soit un tarif de gestion de la consommation, un programme commercial, un programme d'efficacité énergétique ou un approvisionnement. Le RNCREQ soumet que, dans sa forme actuelle, le Programme ne correspond exactement à aucune de ces natures.

## Efficacité énergétique

[5] La LRE ne définissant pas la notion d'efficacité énergétique, quelle interprétation doit-on en faire? Le Distributeur a soumis, et n'a pas été contredit, que les caractéristiques définissant les programmes d'efficacité énergétique ont été établies dans la décision D-2003-110. Cette définition a d'ailleurs été reprise plus récemment, dans des termes identiques, dans la décision D-2014-204.

### Nature du PGEÉ

Un tel plan vise une économie dans l'utilisation des ressources énergétiques disponibles, de laquelle résulte une baisse des ventes. Il se caractérise par l'instauration de mesures propres à inciter la clientèle à une gestion optimale de sa consommation d'énergie. Cette incitation se traduit par des mesures de nature administrative, commerciale et financière dont le coût est partagé entre la clientèle et le Distributeur.

Il s'agit donc de mesures offertes à la clientèle dans le cadre d'une approche commerciale et dans un contexte de concurrence et ce, sans effet sur le confort des participants. Dans cette perspective, le PGEÉ peut être considéré comme une forme de prestation de service et, à ce titre, être traité selon l'article 49 de la Loi. (Nous soulignons)

- R-3473-2001, [D-2003-110](#), p. 8-9.
- R-3884-2014, [D-2014-204](#), par. 173.

[6] Le RNCREQ ne remet pas en question la pertinence de la définition énoncée dans la décision D-2003-110, mais est en désaccord avec l'interprétation que fait le Distributeur du premier critère de cette définition. En effet, le Distributeur soumet que le Programme rencontre le critère d'économie dans l'utilisation des ressources énergétiques disponibles en ce qu'il « vise une diminution dans l'utilisation des ressources énergétiques du Distributeur, en périodes de pointe » et ajoute que « [l]a méthode utilisée par le participant, que ce soit du préchauffage ou l'utilisation d'une génératrice diesel, n'est pas pertinente en regard de la qualification du Distributeur. » (Nous soulignons)

- R-4041-2018, [B-0015](#), p. 23, lignes 7 à 11.

[7] Cette interprétation ne s'accorde pas avec le principe moderne d'interprétation énoncé par Elmer A. Drieger, qui fait autorité dans la jurisprudence canadienne et a été reconnu par la Régie :

Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

- E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2e éd. 1983), p. 87.
- Pour la reconnaissance dans la jurisprudence canadienne et québécoise, voir notamment *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002 CSC 42 \(CanLII\)](#), par. 26 à 30; *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999 CanLII 639 \(CSC\)](#), [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50; *Québec (Procureur général) c. Paulin*, [2007 QCCA 1716 \(CanLII\)](#).

- Pour la reconnaissance par la Régie, voir notamment R-3837-2013, [D-2014-032](#), para 23; R-3492-2002, [D-2003-93](#), p. 180 et 181.

[8] L'esprit de la LRÉ est énoncé principalement à l'article 5.

- R-3492-2002, [D-2003-93](#), p. 181.

[9] Lorsque le texte d'une loi peut recevoir plus d'une interprétation raisonnable, le sens ordinaire des mots joue un rôle moins important et il peut devenir nécessaire de se référer davantage au contexte et à l'objet de la Loi.

- *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 R.C.S. 601, [2005 CSC 54 \(CanLII\)](#), par. 10.

[10] La LRÉ s'inscrit dans le contexte des politiques énergétiques des gouvernements, tel qu'en témoigne son article 5. La Politique énergétique 2030 (Politique) est donc un élément de contexte pertinent dans l'interprétation de la notion d'efficacité énergétique, d'autant plus que cette notion se trouve au cœur de la Politique.

[11] Selon HQD, le fait de substituer les ressources énergétiques du Distributeur par d'autres ressources énergétiques en période de pointe constitue de l'efficacité énergétique. Cette définition est incompatible avec la Politique, qui considère l'efficacité énergétique et la substitution énergétique comme deux concepts distincts : « L'efficacité énergétique, la substitution énergétique et les changements comportementaux sont les trois piliers d'une transition énergétique réussie. » De plus, la Politique définit l'efficacité énergétique comme impliquant une diminution de la consommation d'énergie, sans la qualifier en termes de source ou filière. « Sans aucune modification du mode de vie de la population, l'efficacité énergétique permet d'utiliser moins d'énergie pour satisfaire un même besoin comme se chauffer, se déplacer, s'éclairer, produire des biens, etc. » (Nous soulignons). Nous en déduisons donc que c'est une diminution de la consommation d'énergie toutes filières confondues qui est envisagée par la Politique.

- Gouvernement du Québec, « [Politique énergétique 2030; L'énergie des québécois, source de croissance](#) », 2016, p. 14 et 46.

[12] De plus, il est bien établi que le Législateur doit être réputé ne pas souhaiter de résultats absurdes lorsqu'il adopte un texte de loi. Une interprétation est en effet déraisonnable lorsqu'elle entraîne des conséquences anormales et inattendues.

- *B010 c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, [2015 CSC 58 \(CanLII\)](#), para 71.

[13] La Politique compte parmi ses objectifs de « privilégier une économie faible en carbone » et de « tirer pleinement parti du potentiel de l'efficacité énergétique ». Si l'efficacité énergétique pouvait s'entendre, comme le prétend le Distributeur, d'une intervention par laquelle une partie des ressources énergétique du Distributeur est remplacée, en période de pointes, par l'utilisation d'une génératrice diesel, ces deux objectifs de la Politique entreraient en conflit, générant ainsi un résultat absurde.

- Gouvernement du Québec, « [Politique énergétique 2030; L'énergie des québécois, source de croissance](#) », 2016, p. 10.

[14] La Régie s'est déjà appuyée sur une politique énergétique afin de définir un terme de la LRÉ, soit le terme « consommateur » qui, dans la décision [2013-187](#) (para 48), avait été défini selon son sens commun. Dans la décision D-2014-032, la Régie a modifié cette définition en vue d'éviter un résultat absurde, s'appuyant notamment sur un extrait de la Politique énergétique 1996 pour interpréter l'objet et l'esprit de la LRÉ.

Ce cadre juridique présente un équilibre entre les différents intérêts en jeu, lesquels apparaissent à l'article 5 de la Loi. Ainsi, selon la Régie, le fait de ne pas reconnaître le client GNL comme un « consommateur » au sens de la Loi pourrait avoir comme conséquence de créer une brèche dans le territoire exclusif du Distributeur. Des tiers pourraient en effet y construire un réseau de distribution de gaz naturel aux seules fins de revente autrement que par canalisation. Suivant l'analyse qui précède, la Régie est d'avis que cette interprétation n'est pas compatible avec l'objet de la Loi et l'intention du législateur.

- R-3837-2013, [D-2014-032](#), para 35.

[15] Le RNCREQ soumet que les principes d'interprétation ci-dessus plaident pour une interprétation de la notion d'efficacité énergétique qui soit compatible avec la Politique énergétique 2030 et que, par conséquent, un programme qui a pour effet de remplacer la consommation d'électricité par l'utilisation de produits pétroliers ne peut être considéré comme un programme en efficacité énergétique.

[16] Le RNCREQ a écouté avec intérêt la suggestion de la Formation de reconnaître deux sous-familles à l'intérieur de la grande famille des programmes en efficacité énergétique :

...c'est-à-dire une lignée de programmes qui vise l'efficacité énergétique et la réduction de l'énergie utilisée par les consommateurs qui est l'approche traditionnelle et une autre sous-famille qui serait les programmes qui visent le déplacement de la consommation dans le temps et non pas la réduction de la consommation dans le temps.

- R-4014-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 2 octobre 2018 – Volume 5](#), p. 122 lignes 5 à 12.

[17] Le RNCREQ appuie cette proposition, dans la mesure où la substitution vers des énergies fossiles est exclue des deux sous-familles mentionnées par la Formation. En effet, en ce que le déplacement de la charge peut retarder la construction d'une nouvelle centrale de pointe ou d'autres équipements de production, le RNCREQ considère qu'il correspond à la définition et atteint les objectifs de l'efficacité énergétique. Le RNCREQ réitère l'importance de que toute réinterprétation du concept d'efficacité énergétique soit compatible avec le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement, tel que requis en application de l'article 5 de la LRÉ.

## **Approvisionnement**

[18] Le Distributeur inscrit le programme GDP Affaires à son bilan en puissance au même titre que l'ensemble de ces contrats d'approvisionnement.

- R-4041-2018, [B-0010](#), Tableau 1

[19] Bien qu'il ne fasse pas de doute que le Programme a un impact sur le bilan en puissance du Distributeur, le RNCREQ n'appuie pas la manière dont le Programme est traité au bilan. En effet, un programme de gestion de la demande peut influencer le bilan en puissance de deux manières : il peut soit réduire la demande de pointe ou être considéré comme une source de puissance. En incluant le Programme GDP Affaires dans la liste des ressources de puissance qui se trouve à son bilan, le Distributeur opte pour la seconde option, évoquant une nature juridique d'approvisionnement.

[20] Le RNCREQ est plutôt d'avis que le Programme doit appartenir à la première catégorie, sans quoi son traitement réglementaire ne sera pas cohérent avec les exigences du NPCC.

[21] Bien qu'il soit vrai, comme l'affirme le Distributeur, que le NPCC « reconnaît la GDP comme moyen de gestion à inscrire au bilan qui contribue à l'atteinte du respect du critère de fiabilité comme toute autre ressource », le NPCC distingue les ressources qui sont contrôlables par l'opérateur du réseau de celles qui ne le sont pas. Le RNCREQ en conclut que, pour être traitées comme une source en puissance, une ressource en GDP doit être entièrement sous le contrôle de l'opérateur de réseau. Si ce n'est pas le cas, il s'agit plutôt d'une ressource contribuant à la réduction des besoins.

- R-4041-2018, [B-0010](#), p.7
- R-4041-2018, [C-RNCREQ-0009](#), p. 10 à 12

[22] Cette distinction s'exprime également en terme de « passive DR » et « active DR », où la GDP passive est associée à des mesures d'efficacité énergétique faisant baisser la demande, et la GDP active fait référence à la notion de contrôle.

- R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 3 octobre 2018 - Volume 6](#), p. 254 ligne 16 à p. 255 ligne 8.
- NPCC, [Northeast Power Coordinating Council Reliability Assessment For Winter 2017-18](#), Final report, December 5, 2017, p. 35-36.

[23] En lien avec la distinction entre « passive DR » et « active DR », la Formation a questionné le Distributeur sur la possibilité de calculer différemment la rentabilité des programmes en efficacité énergétique et celle des programmes de GDP. Le Distributeur a répondu que de façon générale, il n'y avait pas de différence. Il résume ainsi l'analyse qui s'applique dans les deux cas :

Donc, si je devais reprendre ça dans les trois principales lignes d'analyse, c'est « Combien me coûte le programme? Qu'est-ce qu'il m'évite comme coûts d'approvisionnement? Et qu'est-ce qu'il me fait perdre comme revenus du fait que c'est des kilowattheures que je ne vends pas? »

- R-4014-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 2 octobre 2018 – Volume 5](#), p. 126 lignes 12 à 17

[24] Le RNCREQ considère que cette réponse mérite une nuance en ce qui concerne les coûts évités qu'il convient d'utiliser. Selon une logique économique stricte, c'est le coût de court terme qui est évité, tant que la capacité en question est moindre que le potentiel du marché de court terme. Toutefois, la prémisse de la GDP, vue dans son ensemble, est que, conjointement, toutes les ressources de GDP permettront également de retarder ou même remplacer une ressource à long terme.

[25] Toutefois, il est important de rappeler que le coût évité ne crée qu'une **limite supérieure** aux coûts que le Distributeur peut engager. S'il peut avoir accès à la ressource à un prix moindre, il n'est aucunement obligé de payer le coût évité.

[26] Étant donné que le Programme GDP Affaires n'est pas assorti d'une obligation de la part des participants de s'effacer à la pointe, il n'est pas sous le contrôle de l'opérateur de réseau et ne par conséquent pas être considéré comme une source de puissance, selon les critères du NPCC. S'agissant plutôt d'un moyen de réduction des besoins, son traitement réglementaire ne peut être celui d'un approvisionnement.

[27] Par ailleurs, selon l'article 2 de la LRÉ, un contrat en approvisionnement d'électricité est « un contrat intervenu entre le distributeur d'électricité et un fournisseur dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois ». Au même article, un fournisseur d'électricité est défini comme « quiconque étant producteur ou négociant d'électricité fournit de l'électricité ». Cette définition ne nous semble pas correspondre aux clients participants au Programme. Un élargissement de la définition de fournisseur d'électricité est prévu à l'article 74.1, dont le dernier alinéa précise que « [p]our l'application du présent article, le promoteur d'un projet d'efficacité énergétique est considéré comme un fournisseur d'électricité. » Compte tenu de la conclusion du RNCREQ à l'effet que le Programme ne constitue pas de l'efficacité énergétique, les clients y participant ne peuvent acquérir le statut de fournisseur d'électricité par le truchement de l'article 74.1 LRÉ. Finalement, un approvisionnement implique un appel d'offre, ce qui n'est pas le cas du Programme dans sa forme actuelle.

### **Programme commercial**

[28] Entre le dépôt de la demande et l'audience, le discours du Distributeur à l'égard de la nature juridique du Programme semble avoir évolué. Lors du dépôt de sa demande, le Distributeur qualifiait les programmes en GDP de « programmes, au même titre que les autres interventions en efficacité énergétique ». Dans son complément de preuve, le Distributeur confirme que le Programme a été conçu pour s'inscrire sous l'article 49 de la LRÉ et présente un argumentaire à l'appui de son traitement à titre de programme en efficacité énergétique, reposant notamment sur la décision D-2003-110 citée ci-haut.

- R-4041-2018, [B-0004](#), p. 16 ligne 21.
- R-4041-2018, [B-0007](#), p. 6 ligne 16 à p. 7 ligne 24.

[29] Lors de l'audience, le Distributeur faisait plutôt référence à la GDP Affaires à titre de programme commercial, insistant sur l'importance de maintenir une offre commerciale flexible et simple d'application.

- R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 1er octobre 2018 – Volume 4](#), p. 145 lignes 5 à 7, p. 147 lignes 9 à 12, p. 180 lignes 5 à 9.

[30] Dans quelle mesure les programmes commerciaux se distinguent-ils des programmes en efficacité énergétique? Dans la décision 2003-110, la Régie effectue toutefois un rapprochement entre les programmes commerciaux et les programmes en efficacité énergétique, qualifiant le PGEÉ de « mesures offertes à la clientèle dans le cadre d'une approche commerciale et dans un contexte de concurrence et ce, sans effet sur le confort des participants. » Un peu plus loin, elle précise la nuance entre les deux programmes :

Il ne s'agit pas, par ailleurs, d'un cas exceptionnel puisqu'un tel traitement est appliqué aux programmes commerciaux lesquels, partagent avec le PGEÉ la caractéristique de constituer des formes de prestation de service dans une optique commerciale. (Nous soulignons)

- R-3473-2001, [D-2003-110](#), p. 9 et 11.

[31] Les programmes commerciaux et les programmes en efficacité énergétique relèvent donc tous deux d'une démarche commerciale. C'est dans leurs objectifs qu'il diffèrent : l'augmentation des ventes d'une part et l'augmentation de l'efficacité, qui peut se traduire par une diminution des ventes, de l'autre.

l'arrivée de surplus d'énergie aboutissant à des propositions de tarifs temporaires ou de programmes commerciaux visant l'augmentation des ventes d'électricité, qui doivent pouvoir être justifiés en même temps que des programmes d'efficacité énergétique qui peuvent être perçus comme visant des objectifs contraires, si les uns comme les autres ne sont pas conçus en fonction du fait que les surplus sont à très bas coûts en dehors des périodes de pointe et que les économies d'énergie ont plus de valeur lorsqu'elles ont un impact en période de pointe; (Nous soulignons)

- R-4011-2017, [D-2018-025](#), p. 63

Premièrement, ces deux types de programmes ne visent pas les mêmes objectifs. En effet, les programmes commerciaux visent à répondre aux besoins énergétiques des consommateurs (plus de besoins énergétiques assouvis), alors que les programmes du PGEÉ visent à répondre plus efficacement aux besoins énergétiques des clients (moins d'énergie pour répondre aux besoins). (Nous soulignons)

- R-4003-2017, [B-0112](#), p. 2.

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.

- R-4000-2017, [D-2017-058](#), para 36.



[32] À première vue, le fait que le Programme ne vise pas une augmentation des ventes pose obstacle à sa qualification en tant que programme commercial. À plus forte raison, c'est la facilité avec laquelle le Distributeur interchange les étiquettes de programme en efficacité énergétique et de programme commercial, sachant l'écart entre les objectifs poursuivis par l'un et l'autre, qui soulève des questions de cohérence dans la position du Distributeur sur la nature juridique du Programme. La Formation a elle aussi remarqué cette imprécision, et la confusion qui en découle.

C'est juste que ça devient confondant parce que vous dites que c'est un programme d'efficacité énergétique. Vous n'arrêtez pas de dire que c'est un programme commercial. Par ailleurs, c'est traité dans les années passées comme un appro, vous l'avez même mis dans le compte de « pass on ». À un moment donné, on ne s'y retrouve plus. Alors, on cherche ce qui permet de distinguer les uns des autres.

- R-4014-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 2 octobre 2018 – Volume 5](#), p. 167 lignes 9 à 17.

[33] Il ressort en fait du témoignage du Distributeur en audience qu'il se soucie peu de la nature juridique exacte du Programme, pourvu qu'en définitive le traitement soit celui qu'il demande.

Que le programme soit qualifié de programme... non, que la GDP soit un programme commercial, une mesure d'efficacité énergétique, le traitement qu'on pense qui est adéquat, c'est celui qui est proposé cette année, c'est-à-dire des charges à l'intérieur de l'enveloppe d'efficacité énergétique avec règles actuelles non capitalisable.

- R-4014-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 2 octobre 2018 – Volume 5](#), p. 94 ligne 19 à p. 95 ligne 1.

[34] Il importe également au Distributeur que le programme conserve sa flexibilité et sa simplicité d'application actuelles.

- R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 1er octobre 2018 – Volume 4](#), p. 145 lignes 5 à 7, p. 147 lignes 9 à 12, p. 180 lignes 5 à 9.

[35] Bien que le RNCREQ reconnaisse les avantages de la flexibilité et de la simplicité, ceci ne peut exempter un programme d'être conforme au cadre réglementaire. La clarté de la nature juridique d'un programme est un élément essentiel de sa conformité.

## **La rentabilité du Programme**

[36] La nature juridique caméléon du Programme a des répercussions sur l'analyse de sa rentabilité. Le Distributeur affirme avoir fixé le montant de l'aide financière de manière à inciter les clients à participer au Programme.

- R-4041-2018, [B-0015](#), question 11.2

[37] Certains intervenants ont toutefois soumis que la participation au Programme ne représente pas les mêmes coûts pour tous les participants et que les aides financières pourraient être modulées en conséquence, améliorant ainsi la rentabilité du Programme.

- ROÉÉ : R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 4 octobre 2018 – Volume 4](#), p. 177, lignes 2 à 12.

[38] Le Distributeur répond que la rentabilité du Programme ne doit pas être évaluée du point de vue de ce qu'il en coûte aux participants pour participer, mais simplement du point de vue de ce qu'ils offrent au Distributeur : des kilowatts.

Nous, l'important c'est les kilowatts qui sont rendus disponibles par nos clients en fonction de la rémunération qu'on va leur donner pour ça. Et on se limite à ça l'instant.

- R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 4 octobre 2018 – Volume 4](#), p. 177 ligne 22 à p. 178 ligne.

...en fait, l'appui financier ici est fait de façon globale, donc autant en fonction des alternatives pour le Distributeur, mais aussi en termes d'analyse du point de vue des clients en général, qu'est-ce que ça prend pour déclencher une adhésion de nos clients à ce type de programme. C'est sûr que c'est pas une analyse qui est faite cas par cas, on ne se met pas dans la peau de chacun des clients pour savoir : lui, qu'est-ce qu'il a comme coûts, mais plus un regard plus global.

- R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 4 octobre 2018 – Volume 4](#), p. 178, lignes 13 à 23.

[39] Le Distributeur mentionne qu'une réduction ou l'abolition du programme GDP Affaires aurait pour effet d'augmenter son recours à la puissance du marché de court terme. Dans sa preuve, le RNCREQ a démontré que les hypothèses émises par le Distributeur quant au prix, à la profondeur et aux modalités du marché de court terme ne sont pas fondées.

- R-4041-2018, [C-RNCREQ-0009](#), p. 5 à 9

[40] Le Distributeur plaide également qu'en l'absence du Programme, un appel d'offre serait nécessaire immédiatement afin de répondre à des besoins en puissance dès 2021-2022.

- R-4041-2018, [B-0054](#), para 21.

[41] Au tableau 3 de la pièce B-0035, le Distributeur indique qu'il entend aller en appel d'offres dès que les besoins dépasseront les 500 MW. Le RNCREQ s'inscrit en faux contre cette approche, qui ignore les ressources en puissance de court terme qui sont disponibles à un coût beaucoup moindre.

- R-4041-2018, [B-0035](#), p. 5

[42] Cette disponibilité existe à la fois selon la position du Distributeur, qui prétend que le potentiel du marché de puissance de court terme se limite à 1100 MW, et à plus forte

raison selon la preuve du RNCREQ. Celui-ci a fait la démonstration qu'il existe d'autres options qu'un appel d'offres dans les prochaines années en considérant les capacités de puissance de court terme de l'Ontario (750 MW), du Labrador (300 MW), de Brookfield (250 MW) et des centrales d'HQP situées au Québec. Les capacités UCAP dépassent donc de loin les 1100 MW en provenance de NY.

➤ R-4041-2018, C-RNCREQ-0009, p. 5

[43] Finalement, le RNCREQ note une incohérence dans la position du Distributeur entourant la rentabilité du Programme. Le Distributeur plaide que les coûts évités de long terme sont appropriés pour évaluer la rentabilité du Programme au motif que même s'il s'agit d'un programme renouvelé annuellement, le fort taux de renouvellement (97%) lui accorde un caractère durable. Toutefois, il insiste également sur l'importance de préserver la flexibilité du programme afin de pouvoir effectuer des changements en tout moment, qui pourraient inclure la réduction de volumes alloués pour ce programme. Ceci nous apparaît potentiellement incompatible avec le caractère soi-disant durable du Programme.

## **Conclusions et recommandations**

[44] Le RNCREQ est d'accord avec le Distributeur que les mesures de GDP doivent être flexibles, et ce, afin de capter tout le potentiel de réduction et de réponse aux besoins en puissance. Toutefois, cette flexibilité ne doit pas être atteinte au détriment de la rigueur réglementaire, par la conception de programmes « fourre-tout » qui appliquent une même règle générale à plusieurs situations différentes. La flexibilité doit plutôt être atteinte par la conceptions de plusieurs mesures qui, ensemble, contribuent au développement d'un portefeuille intégré de programmes de GDP. C'est avec cet objectif en tête que le RNCREQ demande à la Régie de reconnaître que le programme GDP Affaire vise en fait trois types de clientèles différentes et de restructurer le programme en conséquence.

[45] Tout d'abord, le Programme vise les clients qui disposent d'une génératrice comme moyen d'effacement. Pour les motifs énoncés ci-haut en lien avec l'atteinte des objectifs gouvernementaux en matière d'efficacité énergétique et de réduction de l'utilisation des produits pétroliers, et compte tenu que leur coûts de participation sont bien en-deça du 70\$, le RNCREQ recommande que cette catégorie de participants soit exclue du programme.

[46] En argumentation, le Distributeur plaide que le retrait de l'utilisation des groupes électrogènes ne peut être envisagé. Il est intéressant de noter que le Distributeur ne s'oppose pas à ce retrait au motif qu'il compromettrait l'atteinte des objectifs du programme ou que les arguments environnementaux en faveur du retrait sont non fondés; il s'y oppose pour des motifs essentiellement techniques :

71. Il n'est donc pas possible, pour le Distributeur, de déterminer quelles mesures ont été employées par le client pour réduire sa puissance et il n'est pas non plus possible de déterminer la réduction de puissance par mesures.
72. Même si le Distributeur rendait l'utilisation des groupes électrogènes non admissibles au programme, il n'y aurait aucun moyen pratique dans le cadre de l'exploitation du programme pour déterminer si des groupes électrogènes auraient été utilisés ou non

puisque l'énergie produite par ces groupes électrogènes n'est pas mesurée par le compteur.

73. Le Distributeur rappelle également que l'information fournie par les clients, lors de l'inscription, identifiant les moyens qu'il compte mettre en œuvre pour la réduction de puissance n'est fournie qu'à titre indicatif. Dans les faits, les mesures réellement mises en œuvre peuvent être différentes de celles prévues lors de l'inscription et varier d'un événement GDP à un autre au cours d'un même hiver.

➤ R-4041-2018, [B-0054](#), para 71 à 73

[47] Ces motifs du Distributeur laissent entendre qu'il présume que ses clients ne respecteront pas les conditions d'admissibilité au Programme, même si celles-ci leur sont clairement communiquées au moment de leur adhésion. Ce manque de confiance surprend, surtout alors que le Distributeur dit entretenir une relation d'affaires et être en communication constante avec ses clients, « ce qui permet d'échanger de façon continue quant à la réalité sur le terrain. »

➤ R-4041-2018, [B-0054](#), para 41

[48] Le RNCREQ est d'avis que l'absence d'un contrôle total sur les mesures mises en œuvre par les clients n'est pas un motif suffisant pour refuser d'exclure des mesures dont les effets environnementaux néfastes sont non contredits. Nombreuses sont les règles, dans notre société, dont l'application n'est pas systématiquement vérifiée; il faut présumer de la bonne foi des acteurs. Le risque de fraude ne justifie pas, de l'avis du RNCREQ, que le Programme véhicule un message incompatible avec la Politique énergétique.

[49] De plus, des mesures de contrôle existent, par exemple :

- Requérir un engagement contractuel et/ou le dépôt d'un affidavit à l'effet que la réduction de la demande du Participant pendant un événement GDP ne sera pas accompagnée d'une augmentation de l'utilisation d'une génératrice;
- Préciser, dans les critères d'admissibilité au programme, que l'utilisation de génératrices n'est pas admissible;
- Communiquer clairement et publiquement que le Programme exclut désormais l'utilisation de génératrices comme moyen d'effacement, afin que la pression sociale et médiatique agisse comme outil de conformité;
- S'assurer, lors de l'inscription, que le client dispose de moyens autres que les groupes électrogènes pour répondre aux appels de puissance;
- Exiger de voir les registres d'utilisation des génératrices lors d'une inspection.
- Prévoir des pénalités en cas de défaut.

[50] Si le Distributeur démontre que la participation des clients avec génératrices est essentielle à l'équilibre son bilan de puissance, un programme distinct pourrait être mis sur pied s'adressant à eux, comportant des incitatifs financiers calibrés de manière à ne pas encourager l'acquisition de nouvelles génératrices et étant uniquement utilisé en dernier recours.

[51] La seconde catégorie est composée de clients qui sont en mesure de déplacer leur consommation. Le RNCREQ juge que deux options devraient leur être disponibles, afin qu'ils puissent choisir celle qui convient le mieux à leur profil de consommation : le tarif CPC et la GDP Affaires. Pour l'option GDP Affaires, un lien contractuel pourrait être établi afin de permettre au Distributeur d'exercer le contrôle requis pour pouvoir inscrire la ressource en tant qu'apport en puissance. Ce lien contractuel pourrait notamment découler d'un processus d'appel d'offre, qui permettrait en même temps de garantir un prix plus proche du coût d'opportunité du client.

[52] Finalement, la troisième catégorie se compose de clients disposés à faire des investissements additionnels afin de participer au programme. Ces clients devraient être traités au cas par cas et pourraient, s'il se qualifie, faire l'objet d'une aide financière de type efficacité énergétique pour permettre leur participation au Programme. Ils devraient pouvoir bénéficier d'un engagement suffisamment long pour rentabiliser leurs investissements.

[53] Les mesures de la troisième catégorie correspondraient vraisemblablement à de la GDP « active », ce qui justifierait alors d'utiliser les coûts évités de long terme en vue d'en évaluer la rentabilité.

- R-4041-2018, [Notes sténographiques de l'audience du 3 octobre 2018 - Volume 6](#), p. 267 lignes 17 à 22.

[54] En conséquence, le RNCREQ recommande ce qui suit :

- **Exclure les génératrices des moyens d'effacement admissibles au programme GDP Affaires;**
- **Sous réserve que le Distributeur fasse la démonstration que c'est nécessaire, créer un programme distinct, de dernier recours, pour les génératrices;**
- **Ouvrir l'option tarifaire CPC aux clients des tarifs M et G9;**
- **Établir un lien contractuel avec les clients du programme GDP Affaires de manière à assurer un contrôle du Distributeur sur la ressource en puissance. Envisager d'établir ce lien via un processus d'appel d'offres;**
- **Permettre un traitement au cas par cas des clients souhaitant réaliser des investissements afin de pouvoir s'effacer en cohérence avec les objectifs de la Politique énergétique 2030.**

Le tout respectueusement soumis, ce 10 octobre 2018.



Prunelle Thibault-Bédard  
Procureure du RNCREQ