

Le 2 avril 2020

PAR COURRIEL ET SDÉ

Me Véronique Dubois
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la Bourse, C.P. 001
800, Place Victoria, 2^e étage, bur. 255
Montréal, QC, H4Z 1A2

DOSSIER : R-4041-2018 : Demande relative au programme GDP Affaires

OBJET : Commentaire sur la lettre du 26 février 2020 du Distributeur

Chère consœur,

[1] Conformément à la demande formulée par la Régie dans sa lettre du 11 mars 2020, le RNCREQ transmet par la présente ses commentaires sur la lettre du Distributeur du 26 février 2020, dans laquelle le Distributeur propose un suivi aux ordonnances rendues dans la décision D-2019-164 à l'égard du Programme GDP Affaires (Programme), tenant compte de la sanction de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*, L.Q. 2019, c. 27 (Loi sur la simplification).

L'ORDONNANCE RELATIVE À LA NATURE JURIDIQUE DU PROGRAMME

[2] Concernant d'abord l'ordonnance de la Régie « de soumettre, au plus tard le 27 février 2020 à 12 h, une preuve comprenant (...) La proposition tarifaire, précisant les modalités tarifaires et le texte des tarifs de la nouvelle offre tarifaire optionnelle »¹, le Distributeur avise la Régie qu'il entend y donner suite dans le cadre du dossier tarifaire qu'il déposera éventuellement relativement à la fixation des tarifs à compter du 1^{er} avril 2025.

[3] Le Distributeur semble faire reposer cette proposition sur l'énoncé selon lequel « le Programme, dans sa mise en œuvre actuelle, constitue une offre tarifaire optionnelle et qu'il doit respecter les caractéristiques inhérentes à cette catégorie réglementaire »² qu'il semble interpréter comme signifiant que le Programme a d'ores et déjà acquis le statut juridique d'une option tarifaire et que, par conséquent, il est désormais assujéti au traitement réglementaire applicable aux tarifs en vertu de la Loi sur la simplification. Il semble également croire que cette nature tarifaire le dispense de faire approuver ses revenus requis avant l'année tarifaire 2025-2026 et lui permet

¹ R-4041-2018, [D-2019-164](#), p. 82.

² R-4041-2018, [D-2019-164](#), p. 81.

d'appliquer le Programme et d'en modifier les paramètres (critères d'éligibilité, rémunération unitaire, etc.) à sa guise jusqu'à cette date.

Le Distributeur entend faire évoluer le Programme de manière à atteindre cet objectif ambitieux et pourrait donc le modifier, le bonifier et faire varier le montant de l'appui financier en conséquence de manière à s'ajuster aux besoins des clients visés.³

[4] Avec égard, le RNCREQ considère que les conclusions que le Distributeur tire de la décision D-2019-164 sont erronées. Dans sa version en vigueur au moment de la décision, l'article 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*⁴ (LHQ) stipulait que « [l]es tarifs et les conditions auxquels l'énergie est distribuée sont fixés par la Régie. » Conformément à cet article, on trouve la formulation suivante dans les dispositifs des décisions de la Régie visant à fixer les tarifs :

FIXE les tarifs de distribution conformément au texte des Tarifs d'électricité, dans ses versions française et anglaise, présentées aux pièces B-0189 et B-0190, et FIXE au 1^{er} avril 2019 la date de leur entrée en vigueur;⁵ (nous soulignons)

[5] Dans la décision D-2019-164, la Régie n'a pas « fixé » un tarif, mais a décidé de la nature juridique d'un programme. Ce faisant, elle également décidé que le Programme devait respecter les caractéristiques inhérentes à cette catégorie réglementaire, sous entendant que ce n'est pas actuellement le cas.

DÉCIDE que le Programme, dans sa mise en œuvre actuelle, constitue une offre tarifaire optionnelle et qu'il doit respecter les caractéristiques inhérentes à cette catégorie réglementaire,⁶ (nous soulignons)

[6] L'une des caractéristiques inhérentes à la catégorie réglementaire de l'offre tarifaire est d'être fixé par la Régie et de faire l'objet d'un texte dans les Tarifs d'électricité en vigueur. C'est pourquoi la Régie ordonnait également au Distributeur de soumettre une « proposition tarifaire, précisant les modalités tarifaires et le texte des tarifs de la nouvelle offre tarifaire optionnelle. »⁷ Le paragraphe 202 de la décision est d'ailleurs clair à l'effet que le dépôt et l'approbation d'un texte tarifaire sont des étapes préalables nécessaires à la fixation du nouveau tarif.

[202] Puisque le Programme n'est pas présenté sous le format d'un tarif, la Régie crée une phase 2 au présent dossier lors de laquelle elle procédera à l'examen d'une nouvelle option tarifaire basée sur les caractéristiques du Programme reconnues par la présente décision. Elle demande au Distributeur d'y soumettre une proposition de modalités tarifaires ainsi que le texte des tarifs liés à cette nouvelle offre tarifaire optionnelle pour en permettre l'approbation et la fixation par la Régie.⁸ (nous soulignons)

³ R-4041-2018, [B-0061](#), p. 2.

⁴ [RLRQ, c. H-5](#).

⁵ R-4057-2018, [D-2019-037](#), p. 11.

⁶ R-4041-2018, [D-2019-164](#), p. 81.

⁷ R-4041-2018, [D-2019-164](#), p. 82.

⁸ R-4041-2018, [D-2019-164](#), p. 202.

[7] En attente de sa formalisation à titre d'option tarifaire et sa fixation par la Régie, le Programme était « maintenu en vie artificiellement » par l'ordonnance de sauvegarde émise dans la décision [D-2018-113](#) et prolongée dans la décision [D-2019-092](#) pour l'hiver 2019-2020.

[8] Le 8 décembre 2019, soit suite à la décision D-2019-164 mais avant le dépôt de la proposition tarifaire demandée, est entré en vigueur l'article 20 de la Loi sur la simplification. Cet article s'appliquait de manière transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur complète de la Loi sur la simplification, le 1^{er} avril 2020.

Loi sur la simplification

20. Les tarifs auxquels l'électricité est distribuée fixés ou modifiés par la Régie de l'énergie dans ses décisions D-2019-037 du 22 mars 2019, D-2019-129 du 23 octobre 2019 et D-2019-145 du 12 novembre 2019 s'appliquent jusqu'au 31 mars 2020 et ne peuvent être modifiés sous réserve d'une décision de la Régie de l'énergie dans le dossier R-4045-2018.⁹ (nous soulignons)

[9] En empêchant toute modification aux tarifs, cet article empêchait que la démarche entamée dans la décision D-2019-164 soit complétée et que le statut d'option tarifaire du Programme soit officialisé.

[10] Depuis le 1^{er} avril 2020, la Loi sur la simplification est entièrement en vigueur, ce qui inclut le nouvel article 22.0.1 et l'annexe I de la LHQ.

Loi sur Hydro-Québec

22.0.1 Les tarifs auxquels l'électricité est distribuée par la Société sont ceux prévus à l'annexe I. Les tarifs sont composés de l'ensemble des prix, de leurs conditions d'application et des modalités de calcul applicables à la facturation de l'électricité et des services fournis par la Société.

[11] L'Annexe I précise également que :

Les composantes des tarifs, autres que celles prévues à la présente annexe, sont celles approuvées par la Régie de l'énergie dans ses décisions D-2019-037 du 22 mars 2019, D-2019-129 du 23 octobre 2019 et D-2019-145 du 12 novembre 2019.

[12] Toutefois, aucune de ces décisions ne fixe une option tarifaire correspondant au Programme.

[13] Que ce soit en vertu de l'ancienne version de l'article 22.0.1, qui était toujours en vigueur au moment du dépôt de la lettre du 26 février 2020, ou de sa nouvelle version, le Programme n'a jamais fait partie des tarifs en vigueur, ne figurant ni dans les Tarifs d'électricité en vigueur au 1^e

⁹ Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité, L.Q. 2019, c. 27, art. 20.

avril 2019 figurant sur le site de la Régie¹⁰ et celui d'Hydro-Québec,¹¹ ni à l'Annexe I de la LHQ, telle qu'amendé par la Loi sur la simplification.

[14] Le Distributeur mentionne que la décision D-2019-164 n'a pas mis fin au Programme. C'est exact. Elle n'est toutefois pas dépourvue d'effets. Alors qu'une confusion existait à l'égard de la nature juridique du Programme, la décision D-2019-164 a tranché que, dans sa mise en œuvre actuelle, il ne s'agissait ni d'un programme commercial,¹² ni d'un approvisionnement assujéti à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la Loi,¹³ ni d'une intervention en efficacité énergétique.¹⁴ Elle a plutôt conclu qu'il s'agissait d'un moyen d'approvisionnement,¹⁵ dont les caractéristiques, sur le fond, correspondent à une option tarifaire.

[15] Dans ses lettres du 9 décembre 2019 et du 27 février 2020, l'intervenante SÉ soumet que la Régie peut poursuivre son examen en phase 2 du Programme sur la base d'une qualification juridique de « moyen d'approvisionnement » au sens de l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁶ (LRÉ), sans qu'une qualification plus précise ne soit requise.¹⁷ Avec égard, cette proposition ne nous semble pas conforme à la décision de la Régie à l'effet que le Programme, dans sa mise en œuvre actuelle, constitue une offre tarifaire optionnelle et doit respecter les caractéristiques inhérentes à cette catégorie réglementaire. De plus, en accordant au Programme un traitement réglementaire qui ne correspond pas à ses caractéristiques, elle comporterait l'inconvénient de maintenir l'incertitude juridique que le présent dossier visait justement à régler. Le RNCREQ juge préférable, pour des fins de prévisibilité et de certitude juridiques, que le Programme réponde à un traitement réglementaire précis et conforme à ses caractéristiques.

[16] Alors que la décision D-2019-164 n'a pas mis fin au Programme, l'ordonnance de sauvegarde qui permet son maintien temporaire s'est terminée à la fin de l'hiver 2019-2020. La Régie ayant conclu que le Programme « dans sa mise en œuvre actuelle », est de nature tarifaire mais ce statut juridique n'ayant pas été formalisé, le RNCREQ est d'avis que le Distributeur ne peut offrir le programme dans sa forme actuelle pour l'hiver 2020-2021, à moins que la Régie m'émette une nouvelle ordonnance de sauvegarde.

[17] Bien sûr, le RNCREQ ne plaide pas pour l'abandon du Programme. Il y a consensus entre le Distributeur, la Régie et les intervenants que le Programme joue un rôle important dans le maintien de l'équilibre offre-demande en puissance :

¹⁰ http://www.regie-energie.qc.ca/energie/electricite_tarifs.html.

¹¹ <http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/tarifs-electricite.pdf?v=20190401>

¹² R-4041-2018, [D-2019-164](#), para 169.

¹³ R-4041-2018, [D-2019-164](#), para 170.

¹⁴ R-4041-2018, [D-2019-164](#), para 189.

¹⁵ R-4041-2018, [D-2019-164](#), para 190.

¹⁶ [RLRQ, c. R-6.01](#)

¹⁷ R-4041-2018, [C-SÉ-0014](#) et [C-SÉ-0016](#).

[37] Tout comme les participants au dossier, la Régie demeure favorable aux objectifs du Programme en tant qu'outil de gestion des besoins en puissance à la pointe du Distributeur.¹⁸

[18] D'ailleurs, dans le Plan d'approvisionnement actuellement sous étude au dossier R-4110-2019, ce Programme compte pour 515 MW à l'horizon 2029.¹⁹

[19] De l'avis du RNCREQ, deux options sont à la disposition du Distributeur pour le maintien du Programme :

A. Formaliser le statut d'option tarifaire en ayant recours à la nouvelle procédure de modification des tarifs prévue à l'article 48.4 de la LRÉ

[20] L'article 48.4 de la LRÉ, de droit nouveau, établit la procédure à suivre pour fixer un nouveau tarif avant l'échéance de la période de cinq ans prévue à l'article 48.2 LRÉ.

48.4. Malgré l'article 48.2, le distributeur d'électricité peut demander à la Régie, avant l'échéance qui y est prévue, de fixer un tarif qui n'est pas prévu à l'annexe I de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) et de procéder aux modifications aux tarifs existants qui sont nécessaires pour son application, lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- 1° le distributeur d'électricité a présenté un rapport au gouvernement démontrant la nécessité de fixer un nouveau tarif;
- 2° le gouvernement, après analyse du rapport, prend un décret indiquant à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de la demande du distributeur.

[21] Une fois cette démarche accomplie, en présumant que la Régie accueille la demande tarifaire déposée en vertu de l'article 48.4 LRÉ et fixe la nouvelle option tarifaire, la prochaine opportunité pour la Régie de se pencher sur le Programme serait effectivement lors du dossier que le Distributeur déposera éventuellement relativement à la fixation des tarifs à compter du 1^{er} avril 2025. Une phase 2 au présent dossier ne serait donc pas requise.

[22] Cette procédure comporte l'inconvénient de présenter une certaine lourdeur administrative, surtout que le Distributeur en serait à sa première utilisation. La Régie pourrait néanmoins prolonger à nouveau l'ordonnance de sauvegarde afin de dégager le temps nécessaire à l'accomplissement des étapes visées aux paragraphes 1° et 2° de l'article 48.4 LRÉ, puis au dépôt et à l'analyse par la Régie d'une proposition tarifaire qui respecterait les ordonnances rendues dans la décision D-2019-164 en lien avec l'appui financier au Programme.

¹⁸ R-4041-2018, [D-2018-113](#), para 37.

¹⁹ R-4110-2019, [B-0009](#), p. 18, Tableau 3.2.

[23] Cette option comporte également une certaine part d'incertitude liée au risque que le gouvernement n'émette pas le décret requis par le paragraphe (2°) de 48.4 LRÉ. Toutefois, advenant un tel cas, rien n'empêcherait le Distributeur de se prévaloir de l'option B, qui suit.

B. Modifier les modalités de mise en œuvre du Programme afin qu'il corresponde adéquatement à une autre catégorie réglementaire

[24] En qualifiant le Programme d'option tarifaire, la Régie a bien pris la peine de préciser que cette qualification s'appliquait au Programme « dans sa mise en œuvre actuelle »²⁰. Par conséquent, une modification de certaines modalités de mise en œuvre du Programme pourrait avoir pour effet d'en changer la qualification juridique. Ainsi, le Distributeur pourrait également assurer le maintien du Programme en le modifiant de manière à le faire correspondre à une catégorie et un traitement réglementaire précis. La décision D-2019-164 comportant une analyse exhaustive des caractéristiques du Programme à la lumière de différentes catégories réglementaires, le Distributeur pourra identifier les caractéristiques essentielles à modifier pour atteindre cet objectif. La phase 2 du présent dossier servirait alors à valider la nouvelle qualification juridique retenue et approuver le Programme en conséquence.

[25] Dans ce cas aussi, la Régie pourrait prolonger l'ordonnance de sauvegarde afin de permettre le déroulement de la phase 2 du dossier.

[26] Certes, la modification de certaines modalités du Programme peut présenter des inconvénients pour le Distributeur et les participants actuels du Programme. Cette option comporte toutefois l'avantage d'éviter la lourdeur et l'incertitude liées à la procédure de l'article 48.4 LRÉ.

Conclusion au sujet de l'ordonnance relative à la nature juridique du Programme

[27] Par conséquent, en lien avec l'ordonnance relative à la nature juridique du Programme, le RNCREQ émet les recommandations suivantes :

- Que la Régie déclare que le Programme, dans sa forme actuelle, ne peut se dérouler que jusqu'à l'expiration de l'ordonnance de sauvegarde émise dans la décision [D-2018-113](#) et prolongée dans la décision [D-2019-092](#);
- Que la Régie demande au Distributeur de lui indiquer, avant une date rapprochée, s'il entend :
 - A. Formaliser le statut d'option tarifaire en ayant recours à la nouvelle procédure de modification des tarifs prévue à l'article 48.4 de la LRÉ;
 - B. Modifier les modalités de mise en œuvre du Programme afin qu'il corresponde adéquatement à une autre catégorie réglementaire; ou

²⁰ R-4041-2018, [D-2019-164](#), p. 81.

C. Annuler le programme.

À noter que dans ce dernier cas, le Distributeur devra également amender son Plan d'approvisionnement pour en retirer les approvisionnements en puissance prévus pour le Programme et identifier les autres ressources qui pourront combler ce besoin.

- Si le Distributeur choisit l'option B, que la Régie fixe un calendrier accéléré pour la phase 2 du présent dossier afin de permettre au Programme de continuer à l'hiver 2020-2021.
- Si le Distributeur choisit l'option A ou B, que la Régie émette une nouvelle ordonnance de sauvegarde afin de permettre le déroulement des procédures prévues.

LES ORDONNANCES RELATIVES AUX COÛTS DU PROGRAMME

[28] La décision D-2019-164 comportait également plusieurs ordonnances en lien avec les coûts du Programme :

DEMANDE au Distributeur de soumettre, au plus tard le 27 février 2020 à 12 h, une preuve comprenant :

(...)

- une nouvelle proposition d'appui financier dégressif tenant compte de la taille de la charge interrompue, harmonisée avec les crédits applicables à l'OÉI et l'option de crédit hivernal,
- la réduction du montant moyen de l'appui financier au Programme de la valeur estimée correspondant à la compensation du coût d'installation d'équipements chez les participants, laquelle pouvant être assortie d'une offre commerciale ou d'une IEE incitant l'installation d'équipements nécessaires à la GDP chez les participants,
- un suivi de la participation des clients à profil de consommation atypique, tel que précisé à la section 5.4.2 et du calcul de l'appui financier applicable à ces participants,
- une mise à jour de l'équivalent du tableau E-7 de la pièce B-0005 [sic],²¹
- la mise à jour du Guide du participant, comprenant, notamment, la correction demandée pour éviter un avantage indu, via le MAMF, dans la compensation des participants non sollicités aux événements GDP;

[29] À cet égard, dans sa lettre du 26 février, le Distributeur soumet que les éléments relatifs aux coûts du Programme en lien avec l'établissement du revenu requis pour l'année tarifaire 2020-2021 devraient quant à eux être classés dans la catégorie « caducs ».

[30] Le RNCREQ n'est pas d'accord avec cette affirmation, qui repose elle aussi sur la prémisse que la décision D-2019-164 aurait eu pour effet de concrétiser le statut juridique d'option tarifaire

²¹ Une faute de frappe s'est glissée dans le dispositif de la décision; il s'agit en fait de la pièce [B-0050](#) (voir le paragraphe 288 et la note de bas de page 150 de la décision D-2019-164).

du Programme, le soustrayant de ce fait à la compétence de la Régie jusqu'au dossier tarifaire de 2025. Le RNCREQ a déjà exposé, ci-dessus, les motifs pour lesquels il juge cette prémisse erronée.

[31] De plus, le RNCREQ tient à rappeler que malgré les modifications apportées à la LRÉ par la Loi sur la simplification, la Régie conserve sa compétence exclusive pour « surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif » en vertu de l'article 31 (2.1°). Dans la décision D-2019-164, la Régie a identifié certains éléments susceptibles d'atteindre la neutralité tarifaire du Programme.²² Elle estimait également qu'une optimisation de la valeur de l'appui financier du Programme « pourrait assurer la neutralité tarifaire, voire exercer une pression à la baisse sur les tarifs ».²³

[32] Ces constats demeurent valides et pertinents. Les ordonnances de la Régie concernant les coûts du Programme ne sont pas caduques. Lorsque le Distributeur aura annoncé ses intentions pour la suite du Programme, la Régie pourra reporter ces ordonnances vers le forum approprié :

- Si le Distributeur retient l'option A, il devra donner suite aux ordonnances dans le cadre de la demande déposée en vertu de l'article 48.4 LRÉ;
- Si le Distributeur retient l'option B, il devra donner suite aux ordonnances dans le cadre de la phase 2 du présent dossier;
- Si le Distributeur retient l'option C et annule le Programme, il n'aura pas à donner suite aux ordonnances.

Espérant le tout conforme, nous vous prions d'accepter, chère consœur, nos sincères salutations.



Prunelle Thibault-Bédard

²² Voir notamment R-4041-2018, [D-2019-164](#) para 228, 229 et 231.

²³ R-4041-2018, [D-2019-164](#), para 229.