

CANADA

REGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO. : R-4057-2018

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

Demanderesse

- et -

REGROUPEMENT NATIONAL DES
CONSEILS RÉGIONAUX DE
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC

Partie intéressée

DEMANDE D'INTERVENTION

LA PARTIE INTÉRESSÉE, LE REGROUPEMENT NATIONAL DES CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (ci-après « RNCREQ »), SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

1. Dans sa décision procédurale D-2018-097 rendue le 31 juillet 2017 relativement au dossier identifié en rubrique, la Régie invite les personnes qui sont intéressées à participer à l'audience publique à déposer une demande d'intervention conforme aux exigences du *Règlement sur la procédure de la Régie*.
2. Suite à cette décision, le RNCREQ demande par la présente à être reconnu comme intervenant.
3. La désignation complète de l'intéressée à la présente demande est:

Nom :	Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
Adresse :	Maison du développement durable 50, rue Sainte-Catherine Ouest Bureau 380 Montréal (Québec) H2X 3V4
Téléphone:	(514) 861-7022
Télécopieur :	(514) 861-8949
Adresse électronique :	info@rncreq.org

4. INTÉRÊT ET REPRÉSENTATIVITÉ DU RNCREQ

- a. Fondé en 1991, le RNCREQ est un organisme reconnu par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Il a pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec et a le mandat d'être le porte-parole des orientations communes des seize (16) Conseils régionaux de l'environnement (CRE) situés dans chacune des régions du Québec (à l'exception du Nord-du-Québec). Le RNCREQ est par ailleurs habilité pour représenter les CRE devant toute instance décisionnelle, y compris les gouvernements et les régulateurs économiques ou autres.
- b. Pour le RNCREQ, le secteur de l'énergie est un important facteur de développement sociétal, notamment par les importantes retombées économiques et la création d'emplois de qualité qu'il peut procurer. Néanmoins, ce secteur est aussi responsable de problèmes environnementaux importants, dont l'épuisement des ressources, les changements climatiques et la pollution atmosphérique. Il importe donc de prendre des décisions responsables en matière de développement de l'énergie en mesurant attentivement les implications de ces choix.
- c. Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2017, les CRE que le RNCREQ représente devant la Régie de l'énergie comptent ensemble près de 1 500 membres, dont :
 - 263 organismes environnementaux;
 - 313 gouvernements locaux (MRC, municipalités, etc.);
 - 377 organismes parapublics (commissions scolaires, régies régionales de santé, régies inter-municipales de gestion des déchets, universités, etc.), entreprises privées et autres organismes à vocation socioéconomique;
 - 411 membres individuels.

Il est à noter que, en juin 2017, les CRE cumulent plus de 19000 abonnés à leurs réseaux sociaux, et ce chiffre ne cesse d'augmenter.

- d. En tenant compte des réalités locales et régionales et conformément à leur mission, les CRE veillent à ce que les choix de production, de distribution et de consommation d'énergie s'effectuent selon une perspective de développement durable et d'équité intergénérationnelle. Ils appuieront les projets qui participent au développement des régions, à la réduction de la pollution atmosphérique, à la lutte aux changements climatiques, à l'amélioration de la santé humaine, à l'accroissement de la sécurité

énergétique, à la création d'emplois et au positionnement favorable des entreprises québécoises.

- e. En matière de production énergétique, le RNCREQ favorise le développement de filières propres et renouvelables. Il souscrit à une vision à long terme du développement de l'énergie qui contribue à la vitalité économique du territoire tout en répondant aux principes du respect de l'environnement et d'équité entre les peuples et les générations. Dans cette perspective, il préconise le développement de sources d'énergie locales et propres, allié à une politique de la conservation d'énergie et des efforts rigoureux de planification de l'offre et de la demande (incluant les enjeux de transport et d'occupation du territoire), pour assurer l'approvisionnement et la fiabilité en énergie du Québec.
- f. Le RNCREQ s'intéresse autant au profil de production que de consommation de l'énergie. C'est en traitant ces aspects de manière intégrée qu'il sera possible d'envisager un développement énergétique du Québec qui soit socialement acceptable, bon pour l'environnement et économiquement viable.
- g. Grâce à sa vaste représentativité géographique ainsi qu'à la diversité des intérêts et opinions de la multitude de ses membres, le RNCREQ a un ton, un discours et une approche qui lui sont propres.
- h. Le RNCREQ diffère de façon importante des autres organismes à vocation environnementale, en ce que les CRE qu'il représente sont des organismes de représentations régionales qui privilégient la concertation comme mode d'intervention. Ils cherchent à assurer la conciliation des intérêts environnementaux, sociaux et économiques dans les choix de développement. Ce caractère unique a été reconnu par la Régie.¹
- i. Le RNCREQ, les CRE qu'il représente et, à leur tour, les organismes membres des CRE, s'intéressent aux questions énergétiques depuis de nombreuses années, en raison notamment du rôle particulier que joue l'énergie dans les efforts de préservation et d'amélioration de l'environnement.
- j. Le RNCREQ est intervenu dans de nombreuses causes devant la Régie et ses interventions ont toujours été reconnues utiles aux délibérations de cette dernière, qui a aussi été d'avis que la participation du RNCREQ était d'intérêt public.

5. LES MOTIFS À L'APPUI DE L'INTERVENTION DU RNCREQ

¹ R-3726-2010, [D-2010-055](#), paragraphe 8.

- a. Les CRE et leurs groupes membres, ainsi que le RNCREQ qui les représente, possèdent un intérêt manifeste pour le domaine énergétique, reconnaissant son importance de premier ordre pour le développement économique, environnemental et social de chacune des régions du Québec, et vu ses implications pour le développement durable du Québec entier.
- b. Le RNCREQ est habilité à représenter les seize (16) CRE du Québec devant la Régie.
- c. En lien avec sa mission axée sur le développement durable, le RNCREQ s'intéresse grandement aux approvisionnements et conditions de service d'Hydro-Québec et aux mesures prises par cette dernière pour répondre adéquatement aux demandes de sa clientèle, notamment en période de pointe, tout en respectant les principes du développement durable. Le RNCREQ partage des préoccupations des autres groupes environnementaux et des groupes de consommateurs, tout en ayant une approche distincte des uns et des autres.
- d. Le RNCREQ a participé, dans le passé, à plusieurs dossiers tarifaires, dont ceux des années 2018-2019, 2016-2017, 2014-2015, 2013-2014, 2012-2013, et 2011-2012.
- e. Le RNCREQ a pris connaissance de la demande et autres documents soumis par Hydro-Québec dans le présent dossier et est intéressé à se prononcer sur les sujets énumérés à la section suivante.

6. SUJETS D'INTERVENTION ET CONCLUSIONS RECHERCHEES

- a. D'après sa lecture initiale de la preuve, le RNCREQ souhaite orienter son intervention dans le présent dossier sur les points suivants :
 - i. Mesurage net au réseau intégré
 - ii. Tarification dynamique
 - iii. Coûts évités

Mesurage net

- b. Tel qu'exprimé dans notre lettre du 8 août 2018, le RNCREQ considère qu'il n'est pas approprié de traiter de cette modification importante du programme de mesurage net dans le cadre d'un dossier tarifaire. Il réitère sa position exprimée dans le dossier R-4011-2017 à l'effet que la modification proposée est majeure et risque d'avoir de répercussions importantes sur l'essor de l'industrie solaire au Québec, notamment. Elle affecterait sérieusement les intérêts économiques de tous les acteurs de cette industrie ainsi que de l'ensemble de leurs clients, passés et potentiels. Ces entreprises et individus ne sont pas des participants réguliers aux causes tarifaires et n'ont pas été avisés que leurs droits et intérêts seraient affectés dans le présent dossier.

Par conséquent, nous jugeons que le traitement de cette question dans le dossier tarifaire ne rejoint pas adéquatement la piste de solution 17 de la Régie formulée dans l’Avis, qui demande d’envisager « une consultation publique sur l’autoproduction afin de revoir les paramètres de l’option de mesurage net (...) ».²

- c. Pour ces raisons, le RNCREQ soumet que la Régie devrait insister sur la demande faite dans sa décision D-2017-0105 (paragraphe 16), et répétée dans sa décision D-2018-025 (paragraphe 663), à l’effet que cette proposition devrait faire partie d’un dossier portant spécifiquement sur les modifications à y apporter.
- d. Si la Régie retient néanmoins le mesurage net comme sujet à débattre au présent dossier, le RNCREQ entend d’abord, dans ses DDI, demander qu’HQD présente de façon plus complète son raisonnement quant aux menaces de la production distribuée, notamment en demandant qu’il produise les études des experts externes auxquelles il a fait illusion dans son témoignage oral au dossier R-4011-2017³. Ensuite, le RNCREQ entend produire une preuve qui :
 - i. Explore les impacts d’un tel changement sur l’industrie de l’énergie solaire au Québec, en :
 1. comparant la période de retour d’un investissement en PV domestique sur les deux régimes,
 2. analysant les implications financières pour quelqu’un qui a déjà fait un tel investissement, en présumant la continuité du régime actuel, et
 3. en présentant un ou des témoignages de compagnies actives dans ce domaine.
 - ii. Explore les implications pour le Distributeur de différents scénarios de pénétration de la production distribuée, en faisant un examen critique du risque invoqué d’une « spirale de la mort ».
 - iii. Explore les différentes approches tarifaires qui peuvent être utilisées afin de s’assurer que l’autoproduit paie un tarif approprié pour les services qu’il obtient.

Coûts évités

- e. Dans sa décision D-2018-025, la Régie fait état d’un changement de contexte économique et réglementaire à l’égard des coûts évités :

² R-3972-2016, [A-0038](#), p. 22

³ R-4011-2017, Notes sténographiques de l’audience du 5 décembre 2017 – Volume 1, p. 238, lignes 12 à 19.

[204] Comme la preuve l'a démontré dans le présent dossier, la Régie constate de nombreux changements dans l'utilisation des coûts évités depuis leur création. Les coûts évités n'ont plus comme principale finalité d'évaluer la rentabilité des programmes en efficacité énergétique. Cette finalité a changé et de nombreux éléments du contexte économique et réglementaire ont modifié la nature et la notion même d'approvisionnement « à la marge ».

[205] Selon la Régie, plusieurs critiques d'intervenants et certaines incohérences apparentes dans la preuve du Distributeur sont la manifestation de ce changement de contexte économique et réglementaire, L'utilisation des coûts évités à de nouvelles fins peut éventuellement requérir d'autres signaux de prix que ceux qui avaient été adoptés pour le Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) :

- la réforme tarifaire avec, notamment, les coûts de la puissance ou de la deuxième tranche du tarif D calibrés en fonction des coûts évités;
 - 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;
 - les besoins de puissance en croissance malgré les surplus d'énergie, conduisant à des programmes de GDP ou à l'annonce de projets de tarification dynamique, exigeant une compréhension et une analyse plus fine des coûts marginaux pendant les périodes de pointe et une remise en question de l'allocation des coûts de puissance par unité d'énergie;
 - enfin, la priorisation des contrats postpatrimoniaux sur l'électricité patrimoniale dans les approvisionnements du Distributeur⁹⁵, qui a provoqué des variations substantielles des coûts à la marge.⁴ (nous soulignons)
- f. Quoique le Distributeur invoque ces propos de la Régie dans la section introductive de son document sur les Coûts évités, il minimise les conclusions de la Régie à cet égard en choisissant de ne pas suivre les pistes de réflexions innovatrices suggérées par celle-ci et en se limitant à « dissiper les inquiétudes de la Régie quant aux incohérences apparentes »⁵ de sa preuve.

⁴ *Ibidem.*

⁵ [B-0015](#), p. 5 et 6.

S'en suit une analyse de coûts évités en continuité totale avec l'approche qu'il utilise depuis plusieurs années.

- g. Le RNCREQ s'intéresse depuis longtemps à la question des coûts évités, qu'il a soulevée dans plusieurs dossiers récents. Il est d'avis que les préoccupations exprimées par la Régie dans la décision D-2018-025 sont fondées et qu'il est temps de tenir une véritable réflexion sur le sujet.
- h. Le cœur du problème avec l'approche actuelle du Distributeur est qu'il n'y reconnaît aucunement la structure unique de ses approvisionnements patrimoniaux, ni les implications de sa courbe de charge, et notamment de sa fine pointe, sur ses coûts d'approvisionnement, préférant plutôt fixer les coûts évités uniquement en fonction des périodes de pointe (de 6h à 22h de toute journée ouvrable) et hors pointe (tous les autres heures) des marchés avoisinants.⁶ Il constate, en moyenne mobile, un écart de 13,29\$/MWh, qui ne reflète aucunement le surcoût aux heures de pointe sur le réseau du Distributeur.
- i. Cet écart est ensuite appliqué, pour les mois d'hiver, à « un signal de prix basé sur les prix à terme des marchés de court terme de New York ». Nous avons appris, dans des dossiers antérieurs, que ce signal de prix est obtenu en fonction des prix à terme disponibles au moment de la préparation du dossier tarifaire, mais qu'il n'est aucunement comparable aux prix payés par le Distributeur lorsqu'il doit utiliser ces ressources. Le RNCREQ a démontré lors du dossier R-4011-2017 que les coûts unitaires réels des achats de court terme ont excédé les coûts estimés, sur cette même base, par jusqu'à 250% dans les années récentes⁷.
- j. L'approche proposée par HQD fait fi des propos de son propre expert au dossier R-3972-2016 :

Hydro-Québec's marginal costs are quite unusual, as mentioned previously. In all but about 300 hours, marginal costs are flat due to the effect of hydraulic dominance and transmission constraints. In remaining hours, in which imports from other jurisdictions are possible, marginal costs may vary, especially at times of low system reserves.⁸ (Nous soulignons.)

- k. Elle ignore également les propos de l'expert Hopkins dans le dossier R-3986-2016 :

To plan well while considering the cost-effectiveness of each DR program, accurate avoided costs are essential. Québec has a particularly complicated structure in which to calculate avoided costs, due to the dynamics between the patrimonial supply structure, other long-term

⁶ B-0015, p. 9, Tableau 2.

⁷ R-4011-2017, [C-RNCREQ-0020](#), Raphals, P., Preuve écrite, R-4011-2017, Graphique 3, p.age 12, graphique 3..

⁸ Ibid., p. 46.

contracts, market interactions with neighbouring states and provinces, and possible additional U.S. inerties.

The patrimonial supply structure places a premium on a load duration curve as similar as possible to the patrimonial curve, with predictable deviations allowing the cost-effective purchase of additional supply. Designing demand response and other load control as tools to make the deviations from the patrimonial “bâtonnets” more predictable, and quantifying the benefits, will be a fascinating challenge. As load rises, the relationship between load and the patrimonial supply structure also changes, so avoided costs must be re-evaluated on a regular basis as part of the planning process. Avoided costs will also differ by the shape and duration of each particular DR or load shaping program—the cost savings from load changes in the top 20 hours, top 300 hours, and top 2000 hours of the year are quite different. HQD’s approach to calculating avoided costs should be revised (and updated regularly) to take into account the differences in avoided costs in relation to HQD’s peak hours and to allow customized avoided costs to be calculated for different kinds of DR interventions.

In order to best match DR potential with avoided costs, HQD may require more extensive data and models regarding the load shapes of different classes or sectors of customers than it currently possesses.⁹ (Nous soulignons.)

- l. Ces propos démontrent l’importance de trouver une meilleure approche pour évaluer les coûts évités par la réduction d’un kW et d’un kWh. Ces coûts diffèrent grandement d’une heure à l’autre, compte tenu des particularités du régime réglementaire en vigueur au Québec.
- m. Le Distributeur n’a malheureusement pas choisi de relever ce défi. Face à ce refus, le RNCREQ entend répondre aux préoccupations clairement exprimées par la Régie dans la décision 2018-025 et présenter un rapport d’expert qui propose une nouvelle approche pour structurer les coûts évités d’HQD afin de refléter ses véritables coûts marginaux.

Tarification dynamique

- n. Dans son ensemble, le RNCREQ accueille très favorablement cette proposition, qui suit d’ailleurs des suggestions faites par les analystes et experts du RNCREQ en plusieurs dossiers¹⁰.
- o. Toutefois, compte tenu du lien étroit entre la tarification dynamique et les coûts évités, le RNCREQ considère qu’il est essentiel de tenir compte des coûts évités réels du Distributeur en fixant les paramètres du programme de

⁹ R-3896-2016, C-RNCREQ-0021, Best Practices in Utility Demand Response Programs, With Application to Hydro-Québec’s 2017–2026 Supply Plan (rapport d’expert du Dr Asa Hopkins), p. 41.

¹⁰ Voir, par exemple, le rapport d’analyse externe de P. Raphals déposé par le RNCREQ dans le dossier R-3864-2014 (section 2.5, aux pages 19 à 21) ainsi que le rapport d’expert de Synapse en R-3986-2017.

tarification dynamique. Pour cette raison, le RNCREQ considère qu'il est approprié d'ajouter la tarification dynamique au mandat d'expertise décrit ci-dessus.

- p. Ainsi, l'expert du RNCREQ examinera en détail la proposition de tarification dynamique décrite à la section 4 du document B-0030, et notamment les modalités proposées pour le CPC ainsi que pour le TPC. On constate que le prix/crédit proposé de 50 ¢/kWh est basé uniquement sur le coût évité en puissance, sans tenir compte de la réduction d'achats de court terme lors des pointes du réseau. Est-ce qu'une meilleure évaluation des coûts évités mènera à un prix/crédit différent? Est-ce que le choix de 100h pour la période critique est optimal? Le RNCREQ présentera ses conclusions sur ces modalités après avoir pris connaissance des recommandations de son expert.

7. PRÉSENTATION DE LA PREUVE

- a. Le RNCREQ a l'intention de participer activement à l'ensemble du dossier, entre autres par la présentation d'un rapport d'expert sur les questions des coûts évités et de la tarification dynamique. Si le sujet du mesurage net demeure inclus au présent dossier, le RNCREQ déposera un mémoire rédigé par ses analystes sur le sujet.
- b. Pour l'aider à mener à bien ce dossier, le RNCREQ a retenu les services de M. Philip Raphals, directeur général du Centre Hélios, à titre de témoin expert sur les coûts évités et les questions connexes, incluant la tarification dynamique qui y est étroitement liée. M. Raphals a déjà été reconnu à titre de témoin expert sur cette question dans le cadre du dossier R-3519-2003, entre autres. Il a également témoigné à titre d'experts dans de nombreux dossiers de la Régie¹¹ ainsi que devant d'autres régulateurs canadiens¹².
- c. M. Raphals agira également à titre d'analyste externe sénior sur le mesurage net, le cas échéant.
- d. Au demeurant, dans un souci de répondre aux préoccupations de la Régie et d'éviter un dédoublement de preuve, le RNCREQ vérifiera autant que possible auprès des autres intervenants les sujets dont ils entendent traiter.

8. BUDGET DE PARTICIPATION

¹¹ Notamment aux dossiers R-3401-98, R-3473-2003, R-3550-2004, R-3669-2008 phase 2, et R-3738-2010.

¹² Dans des dossiers tarifaires en Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Colombie-Britannique, et dans des dossiers touchant des investissements en Nouvelle-Écosse, en T-N et L, et en C-B.

- a. Suivant l'instruction de la Régie, le RNCREQ joint à la présente demande un budget de participation conforme aux dispositions du Guide de paiement des frais des intervenants.

9. PROCUREUR AU DOSSIER ET COMMUNICATION

Le procureur désigné au dossier est :

Nom : Me Prunelle Thibault-Bédard
Adresse : 2267, rue Aylwin
Montréal (Québec) H1W 3C7
Téléphone/cellulaire : 514-792-6138
Télécopieur : N/A
Adresse électronique : prunelletb@gmail.com

Toute communication devra être acheminée à l'adresse et aux coordonnées ci-dessus, ainsi qu'au représentant du RNCREQ aux coordonnées suivantes :

Nom : Isabelle Poyau
Coordonnatrice
Adresse : Maison du développement durable
50, rue Sainte-Catherine Ouest Bureau 380
Montréal (Québec) H2X 3V4
Téléphone : (514) 861-7022 poste 25
Télécopieur : (514) 861-8949
Adresse électronique : isabelle.poyau@rncreq.org

10. CONCLUSION

En lien avec les commentaires précédents, l'intérêt du RNCREQ dans le présent dossier est manifeste et se trouve au cœur des actions que l'organisme a décidé de prendre pour défendre les intérêts privilégiés de sa mission et ses orientations stratégiques.

La présente demande d'intervention est bien fondée en faits et en droit.

POUR CES MOTIFS, LE RNCREQ DEMANDE RESPECTUEUSEMENT À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE :

2018-08-14_R-4057-2018_RNCREQ_DDI

D'ACCUEILLIR la demande d'intervention du RNCREQ;

D'ACCORDER le statut d'intervenant au RNCREQ dans le présent dossier;

DE RÉSERVER au RNCREQ le droit d'amender la présente demande et le budget de participation qui y est joint, au besoin;

DE RENDRE toute autre ordonnance qu'elle jugera utile de rendre dans les circonstances.

Le tout respectueusement soumis, ce 14 août 2018.



Me Prunelle Thibault-Bédard, procureur du RNCREQ