CANADA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC HYDRO-QUÉBEC DISTRICT DE MONTRÉAL Demanderesse

N° R-4210-2022 et

Phase 1

REGROUPEMENT DES ORGANISMES ENVIRONNEMENTAUX EN ÉNERGIE

(ROEÉ), e*t al.*

Intervenants

Énergir – Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2023-2032

ARGUMENTATION DU ROEÉ

LE ROEÉ EXPOSE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

A. CONTEXTE

- 1. Le 1er novembre 2022, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur), dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation de son plan d'approvisionnement 2023-20321 (la Demande)¹. La Demande est présentée en vertu de l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*² (la Loi) et est accompagnée de deux déclarations sous serment³.
- 2. Le 11 novembre 202, la Régie publie un Avis aux personnes intéressées⁴ les invitant à déposer une demande d'intervention.

² RLRQ, c. R-6.01.

¹ Pièce B-0002.

³ Pièces B-0004 et B-0005.

⁴ Pièce A-0003.

- 3. Le 2 décembre 2022, le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ) déposer sa demande d'intervention accompagnée de son budget de participation⁵.
- 4. Le 2 février 2023, la Régie rend sa décision D-2023-011 portant sur les demandes d'intervention, les budgets de participation, le cadre d'examen et le calendrier de traitement de la phase 1. La Régie accueille par cette décision l'intervention du ROEÉ au présent dossier et circonscrit les sujets d'intervention.
- 5. Dans cette même décision, la Régie convient de traiter, dans une seconde phase, la stratégie d'Hydro-Québec pour l'acquisition des approvisionnements additionnels requis en énergie et en puissance.
- 6. Le 21 avril 2023, par sa décision D-2023-0051, la Régie se prononce sur les enjeux soulevés par le plan d'action et l'échéancier préliminaires de la stratégie de conversion du réseau des IDLM. Finalement, elle porte sur les ajustements requis au calendrier de traitement de la phase 1 du présent dossier.
- 7. Le 4 mai 2023, le ROEÉ dépose sa preuve relativement à la phase 1 du présent dossier⁶.
- 8. Dans l'ensemble, la preuve confirme le bien-fondé de l'analyse et des recommandations du ROEÉ.

B. CADRE JURIDIQUE ET LES RÉSPONSIBILITÉS DE LA RÉGIE

- 9. Le contexte énergétique actuel entrainera inévitablement une hausse des ventes d'électricité au Québec, ayant pour conséquence un bilan en énergie et en puissance très serré, notamment sur la base de la prévision des besoins déposée au présent dossier.
 - → Demande d'approbation du Plan d'approvisionnements d'Hydro-Québec, B-0002, par. 64-66.
 - « 64. Le contexte énergétique sera marqué au cours des prochaines années par la transition énergétique en cours qui exercera une influence importante sur la croissance des ventes du Distributeur, notamment en raison de l'électrification des transports, de la décarbonation et de l'émergence de secteurs de développement économique connexes à la décarbonation.
 - 65. Pour répondre à la croissance de la demande, Hydro-Québec devra intégrer davantage d'énergie et de puissance dans son portefeuille d'approvisionnements.

⁵ Pièces C-ROEÉ-0003, C-ROEÉ-0004 et C-ROEÉ-0005.

⁶ Pièce C-ROEÉ-0017.

Ainsi, deux appels d'offres sont déjà en cours, et deux autres seront lancés au cours des prochains mois. D'autres appels d'offres suivront au cours des prochaines années pour satisfaire l'ensemble des besoins prévus sur la période du Plan d'approvisionnement.

66. Le Distributeur présente ainsi un bilan d'énergie très serré, et ce, sur la base de la prévision des besoins déposée dans le cadre du Plan d'approvisionnement qui n'intègre pas la quantité du solde du Bloc réservé. »

10. Au terme de l'étude du présent dossier, la Régie sera appelée à se prononcer quant à l'approbation ou non du Plan d'approvisionnement 2023-2032 d'Hydro-Québec, en vertu de l'article 72 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

→ Article 72 LRÉ :

d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte:

1° des risques découlant de ses choix de sources d'approvisionnement;

2° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112;

[...]

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques. sociales environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.

72. À l'exception des réseaux privés 72. With the exception of private electric power systems, a holder of exclusive electric power or natural gas distribution rights shall prepare and submit to the Régie for approval, according to the form, tenor and intervals fixed by regulation of the Régie, a supply plan describing the characteristics of the contracts the holder intends to enter into in order to meet the needs of Québec markets following the implementation of the energy efficiency measures. supply plan shall be prepared having regard to:

- (1) the risks inherent in the sources of supply chosen by the holder;
- (2) as concerns any particular source of electric power, the energy block established by regulation of the Government under subparagraph 2.1 of the first paragraph of section 112; and

[...]

When examining a supply plan for approval, the Régie shall consider such economic, social and environmental concerns as have been identified by order by the Government.

- 11. L'article 72 LRÉ et la compétence et les responsabilités de la Régie en matière des Plans d'approvisionnement s'apprécient dans tous le contexte de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et suivant sa finalité.
- 12. Il y a donc lieu de mettre en lumière l'article 31, al. 1 (2°), qui octroie à la Régie compétence exclusive en la matière :
 - 31. La Régie a compétence exclusive pour:
 - 1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;
 - 2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants;
 - 2.1° 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;

[...]

13. Par ailleurs, il est important de souligner que l'article 72 s'inscrit dans le chapitre VI de la LRÉ, dont la Section 1 attribue le monopole (art. 62) et dont la Section 2 impose les obligations qui en découlent (art. 72-.76.2)

CHAPITRE VI

DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ OU DE GAZ NATUREL

SECTION I – ATTRIBUTION D'UN DROIT EXCLUSIF DE DISTRIBUTION

SECTION II – OBLIGATIONS DU TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ ET DES DISTRIBUTEURS

- 14. En outre, à travers l'exercice de régulation économique aux fins de l'examen et le cas échéant l'approbation du Plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec en vertu de l'article 72, la Régie est conviée par le Législateur à la prise en compte de facteurs plus larges, qui comprennent la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable, la lutte contre les changements climatiques et la réduction des émissions des GES de la province.
- 15. Notamment, l'article 5 LRÉ sert de guide à l'exercice de l'ensemble des compétences de la Régie :

- « 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. »
- 16. De plus le Décret 1697-2022, 2 novembre 2022 prévoit notamment que :
 - «1. Il y aurait lieu de s'assurer qu'Hydro-Québec dispose d'énergie propre en quantité suffisante afin de favoriser la transition énergétique et l'électrification de l'économie, de favoriser l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre et d'accroître la prospérité du Québec; »
- 17. De par ses principes directeurs, le ROEÉ prône, notamment: la conservation et l'efficacité énergétique par rapport à toute autre forme de production d'énergie; la réduction à la source de la consommation d'énergie, surtout de source fossile et des émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers des choix de consommation plus judicieux; ainsi que la fourniture de services énergétiques à juste coût.
- 18. Pour le ROEÉ, dans le présent contexte d'urgence climatique, la décarbonation de l'économie et une réduction drastique et urgente des émissions de gaz à effet de serre au Québec doivent être priorisé dans l'établissement du Plan d'approvisionnement pour la prochaine décennie critique.
- 19. Le rôle de la Régie sous l'article 72 en est une de planification. L'horizon du plan nous porte au-delà de 2030. À cette date le Québec doit connaitre une réduction de 37,5 % des émissions de GES par rapport à 1990 et nous accusons déjà un retard, De plus, nous nous approchons rapidement à 2050 ou le Québec devrait être carboneutre. L'heure n'est plus à la transition (surtout pas par l'utilisation du gaz), mais bien à un virage complet. Nos enfants et petits-enfants nous demanderons comment nous avons agi devant l'urgence climatique.
- 20. En ce qui concerne les recommandations du ROEÉ au chapitre des approvisionnements et en lien avec l'efficacité énergétique, l'intervenant fait valoir, surtout aux vues des importants besoins en énergie et en puissance, que la Régie est pleinement habilitée et appelée à en traiter dans l'établissement de Plan d'approvisionnement afin d'assurer aux consommateurs des approvisionnements suffisants.
 - → D-2019-062, R-4110-2019, par. 577 à 582
 - → D-2023-011, par. 21-24 et 34-35
 - → Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification, 2020, L.Q. c. 19.

Cette loi ne modifie pas la compétence exclusive de la Régie de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et l'approbation avec ou sans modifications du Plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec (art. 31, al. 1 (2°) et 72).

→ Loi sur la Régie de l'énergie, art. art. 31, al. 1 (2°) et 72.

PRÉVISION DE LA DEMANDE

C. LA PRÉVISION DE LA DEMANDE DOIT PRENDRE EN COMPTE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE ÉNERGÉTIQUE AU QUÉBEC DE MANIÈRE PRÉCISE, INCLUANT LES PROJETS PUBLICS DE DÉCARBONATION DES MUNICIPALITÉS, ET HYDRO-QUÉBEC DOIT DISTRIBUER L'ÉLECTRICITÉ REQUISE

Hydro-Québec doit prendre en compte de façon rigoureuse le contexte énergétique actuel et les intentions de décarbonation des différentes municipalités

- 21. Hydro-Québec est tenu de prendre en compte de façon rigoureuse les intentions dument annoncées des municipalités de l'adoption éventuelle d'un règlement interdisant le gaz dans les nouvelles constructions.
- 22. Tel que mentionné plus haut, selon l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le rôle d'Hydro-Québec, dans le présent dossier consiste à « <u>préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. »</u>
- 23. Notamment, ce plan d'approvisionnement est tenu d'inclure :
 - → Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement, c. R-6.01, r.8, art. 1, al. 1 (1°) (2°)

Le plan d'approvisionnement que tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie de l'énergie doit contenir les renseignements suivants:

- 1° <u>le contexte économique, démographique et énergétique dans lequel le</u> titulaire évolue;
- 2° <u>les données sur la demande et sur les approvisionnements sur un horizon d'au moins 10 ans</u> dans le cas des distributeurs d'électricité et d'au moins 3 ans dans le cas des distributeurs de gaz naturel, <u>décrivant:</u>

- a) <u>les prévisions des besoins de leurs marchés</u>, en identifiant la contribution des programmes d'efficacité énergétique en cours ou engagés, ventilées par secteur de consommation et par usage final ou par caractéristique de consommation, incluant notamment une analyse de sensibilité et une comparaison des prévisions contenues au plan précédent avec les données réelles observées sur la période du plan précédent;
- [...] [Nous soulignons]
- 24. Par ailleurs, Hydro-Québec reconnait sans le moindre doute que le contexte économique, démographique et énergétique comprend les initiatives municipales de décarbonation.
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 8
 - « Cette prévision est par ailleurs toujours d'actualité dans un contexte en constante évolution. À titre d'exemples : une conjoncture marquée par un ralentissement économique, des objectifs gouvernementaux de décarbonation, l'adoption de la Loi sur le plafonnement (PL2), des nouvelles initiatives municipales en matière de décarbonation et l'intention d'Hydro-Québec de rehausser ses cibles en matière d'efficacité énergétique. »
- 25. Cependant, quant à la prise en compte concret des objectifs de décarbonation des municipalités, Hydro-Québec adopte un discours contradictoire. En effet, elle mentionne tenir compte de manière générale desdits objectifs sans indication de la hauteur à laquelle elles sont considérées, et décourage en parallèle de telles initiatives.
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 9
 - → Témoignage de Mme Souktani, N.S., vol.3, p. 48
- 26. Hydro-Quebec soumet par ailleurs qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte les objectifs de décarbonation de certaines municipalités du Québec parce qu'aucune règlementation n'a été adoptée. Hormis l'affirmation d'une prise en considération générale, non précisée et non chiffré, l'impact de l'adoption d'un règlement en ce sens ne serait regardé qu'à la suite de son adoption.
 - → Témoignage de Mme Souktani, N.S. vol.3, p. 10
 - « Dans notre prévision de la demande, on tient compte des efforts de décarbonation de manière générale et non pas de façon très, très spécifique à des projets en particulier, comme celui de la Ville de Laval ou la Ville de Montréal. Ces annonces-là, ce sont des annonces, il faut avoir des moyens pour qu'ils puissent se concrétiser. Pour le moment, <u>l'information</u>, elle n'est pas assez concrète pour qu'on puisse prendre en compte, supposer que les

<u>objectifs ou les annonces de ces projets municipaux vont concrètement se réaliser pour qu'on puisse les intégrer au niveau de la prévision de la demande.</u>

- → Témoignange de M. Lavigne, N.S. vol.3, p.11 et 49
- « Puis je voulais juste renforcer aussi le fait que ce ne sont que des annonces à l'heure actuelle. Il n'y a pas de règlement en tant que tel qui a été publié. Donc, c'est sûr qu'une fois que le règlement va être publié on va certainement en prendre connaissance et analyser toutes les modalités, là, pour voir comment ça peut impacter la prévision. »
- 30. Hydro-Québec dénature ainsi l'exercice de **planification** obligatoire suivant <u>l'article 72</u> et priverait la Régie des informations nécessaires à l'exercice régulier de ses compétences. Au demeurant, la preuve indique que l'intention de plusieurs municipalités de bannir le gaz dans les nouvelles constructions est sans équivoque, et que l'impact sur la demande en énergie est significatif.
 - → Témoignage de M. Finet, N.S., vol. 6, p. 32 à 35
- 31. Par ailleurs, alors qu'Hydro-Québec dit ne pas être en mesure d'avoir des approvisionnements suffisants pour décarboner les nouvelles constructions, et ce à la faveur de la biénergie, l'État de New York, avec l'électricité du Québec, adopte une loi interdisant l'utilisation du gaz naturel fossile dans les nouvelles constructions. Ces mesures seront vigueur au 31 décembre 2025 pour les nouvelles constructions de 7 étages ou moins et au 31 décembre 2028 pour toutes les autres nouvelles constructions.
 - → Témoignage de M. Finet, N.S. vol 6, p. 28.
 - → C-ROEÉ-0027, Lettre de dépôt de l'engagement no. 1 du ROEÉ
 - → <u>C-ROEÉ-0028</u>, Governor Kathy Hochul today announced investments in sustainable buildings, energy affordability, and clean energy in the FY 2024 Budget, le 3 mai 2023
 - → <u>C-ROEÉ-0029</u>, Loi A03006C (<u>Bill NO A03006C</u>) de l'Assemblée de l'état de New York, Part RR, amendant aux articles 6, 7 et 8 la *Energy Law* de New York, signée par la Gouverneure Kathy Hochul, le 3 mai 2023
- 32. L'initiative de ce grand État voisin démontre le sérieux, la faisabilité et la plausible proximité temporelle de l'adoption de telles règlementations au sein des conseils municipaux du Québec.

- 33. Par ailleurs, aucun impact considérable sur la pointe n'est attendu dans l'État de New York en réponse à l'adoption de cette loi, puisqu'une rénovation des bâtiments est envisagée dans leur processus de décarbonation.
 - → Témoignage du ROEÉ, N.S. vol 6, p. 28.
- 34. Bien que la prévision d'Hydro-Québec serait « centrée » et que les fourchettes d'encadrement donnent une orientation sur les différentes possibilités de déviation, le ROEÉ soutient que la demande demeure sous-estimée, car elle repose sur le scénario biénergie qui est moins ambitieux que les cibles de décarbonation des municipalités
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 6
 - → Preuve du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0017, p.5

Hydro-Québec a l'obligation de distribuer l'électricité à toute personne qui le demande dans le territoire où s'exerce son droit exclusif

- 35. Le ROEÉ soutient que la place que réserve Hydro-Québec au gaz naturel dans son Plan d'approvisionnement, notamment au profit de la biénergie, est inacceptable, tout comme le fait de décourager toute initiative de décarbonation par le passage à l'électricité.
 - → Ref iv), Réponse à la question no. 6 de la DDR no.1 du ROEÉ à Hydro-Québec, B-0067, page 18.
 - « Hydro-Québec veut convaincre la Ville de Montréal qu'éliminer le gaz naturel pourrait compromettre les autres projets d'électrification et même le développement économique de la métropole »
 - → Témoigne de Mme Sabrina Harbec, N.S., vol. 3, p. 44-45
 - « Cependant, on a beaucoup de discussions avec les municipalités pour expliquer le contexte énergétique d'Hydro-Québec. Et comme vous savez, notre contexte est très très turbulent, que ce soit d'un point de vue approvisionnement ou même du point de vue réseau. Donc, c'est pour ça qu'on développe des offres comme la biénergie au gaz naturel, que ce soit les accumulateurs de chaleur, comme vous avez dit, Hilo.

En fait <u>ce qu'on essaie de discuter avec les villes puis de fortement les influencer, c'est qu'on ne peut pas transformer tous les consommateurs présentement de mazout et de gaz naturel au cent pour cent électrique sans moyen de gestion de la pointe et sans un apport accru en efficacité énergétique. » [Nous soulignons]</u>

- 36. Le ROEÉ souligne qu'il n'y a rien dans la preuve qui suggère que les interdictions du gaz par les municipalités arriveront tous ensemble avec un impact déstabilisant sur Hydro-Québec.
- 37. Le ROEÉ fait valoir aussi que la Régie devrait prendre note de l'affirmation par Hydro-Québec dans le cadre du présent dossier de la nécessité d'un apport accru en efficacité énergétique.
- 38. En effet, comme mentionné plus haut, l'article 31, al. 1 (1°) (2°) (2,1°) LRÉ donne à la Régie la <u>compétence exclusive</u> de surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif.
- 39. De surcroît, Hydro-Québec est soumis à l'obligation de distribuer de l'électricité à toute personne qui le demande dans le territoire où s'exerce leur droit exclusif. Seule la Régie peut lui en dispenser, sous certaines conditions.
 - → Article 76 de la Loi sur la Régie de l'énergie (toujours en vigueur) :
 - « 76. Le distributeur d'électricité, les réseaux municipaux d'électricité et la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville sont tenus de distribuer l'électricité à toute personne qui le demande dans le territoire où s'exerce leur droit exclusif.
 - La Régie peut, à la demande d'un consommateur ou du distributeur d'électricité, d'un réseau municipal d'électricité ou de la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville, dispenser ces derniers de donner suite à une demande faite en vertu du présent article seulement si le service peut être satisfait de façon et à des conditions équivalentes par une autre source d'énergie, si elle est d'avis que les coûts inhérents au service demandé ne seront pas supportés par ce consommateur. » [Nous soulignons]
- 40. Cette obligation de distribuer est toutefois modulée depuis l'adoption de la Loi 2. Suivant l'article 10 de cette loi, les demandes qui surpassent 5MW devront obtenir une approbation ministérielle. Or, l'ensemble des demandes résidentielles sous ce seuil sont en droit d'obtenir l'électricité comme source principale, voire unique, d'énergie dans leur habitation.
 - → Loi visant notamment à plafonner le taux d'indexation des prix des tarifs domestiques de distribution d'Hydro-Québec et à accroître l'encadrement de l'obligation de distribuer de l'électricité, L.Q. 2023, ch. 1,art. 10(1).

- 41. Par ailleurs, l'obligation de desservir est un principe général du droit des entreprises d'utilité publique qui oblige un fournisseur à fournir, sans discrimination, un service à toute personne qui en fait la demande et qui à prêt à acquitter le tarif établi, sans possibilité choisir à qui le service devrait être livré d'un point de vue de rentabilité.
 - → Voir par analogie
 - → Charles F. Phillps, *The Regulation of Public Utilities*, Arlington, Public Utilities Reports, Inc. 1993, p. 566
 - → New York & Queens Gas Co. v. McCall, <u>245 U.S. 345(1917)</u>, p. 351.
 - « Corporations which devote their property to public use may not pick and choose, serving only the portion of the territory covered by their franchise which is presently profitable for them to serve, and restricting the development of the remaining portions by leaving their inhabitants in discomfort without the service which they alone can render. » (par analogie)
- 42. Il appartient à la Régie de s'assurer qu'Hydro-Québec dispose <u>d'approvisionnements suffisants</u> pour répondre <u>en tout temps</u> aux besoins en électricité de la clientèle québécoise. Il n'appartient pas à Hydro-Québec d'effectuer un arbitrage parmi les usages destinés au développement économique et ceux nécessaires à la décarbonation, et même parmi les projets de décarbonation.
 - → Preuve du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0017, p.6,
 - → Présentation du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0025, p.3
- 43. Un tel arbitrage dans la prévision des approvisionnements par Hydro-Québec serait contraire à l'objectif de dépolitisation et de transparence quant aux questions énergétiques qui était à l'origine de la création de la Régie de l'énergie.
 - → Politique énergétique de 1996, Gouvernement du Québec, p.3
- 44. Pour l'ensemble de ces raisons, le ROEÉ recommande à la Régie de ne pas accepter la prévision insuffisante de la demande en énergie et en puissance d'Hydro-Québec aux fins du Plan d'approvisionnement 2023 2032, et d'exiger qu'Hydro-Québec prépare et dépose un complément de preuve qui tient compte convenablement des pressions à la hausse de la demande exposées ci-dessus. (Recommandation #1)

45. À la lumière de la preuve, la Régie doit notamment s'assurer qu'Hydro-Québec prévoit les approvisionnements nécessaires à une décarbonation prochaine des bâtiments.

Effacement de la biénergie résidentielle

- 46. Depuis l'adoption du *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*, l'interdiction progressive du recours au mazout comme source de chauffage des bâtiments résidentiels entraine une réduction de l'effacement de la biénergie résidentielle au mazout.
 - → Règlement sur les appareils de chauffage au mazout, c. Q-2, r. 1.1
 - → Réponse à question 5.1 de la DDR no.1 du ROEÉ, Pièce B-0067
- 47. Le ROEÉ fait valoir que plutôt de simplement constater l'effacement de la biénergie avec appoint au mazout d'année en année, le plan d'approvisionnements d'Hydro-Québec devrait viser la conversion de cette fourniture par un déplacement des charges tout en complétant la décarbonation du chauffage de cette clientèle avec le chauffage centralisé électrique avec accumulation de chaleur en priorité.
 - → Présentation du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-25, p. 7
- 48. Lorsque le ROEÉ a demandé si Hydro-Québec entendait proposer systématiquement le stockage thermique centralisé au tarif Flex D aux clients biénergie actuels au mazout, la société a fait part d'une réponse favorable.
 - → Témoignage de M. Aucoin, N.S. vol.3, p. 41 à 43
 - « Bien, à vrai dire, en souhaite que tous les gens qui quittent le mazout se dirigent, ça fait qu'on fait des efforts de commercialisation, là, pour faire connaître cette offre-là. Ce qu'il faut comprendre, c'est que ce n'est pas juste les clients au DT qu'on vise par cette offre-là, mais beaucoup ceux aussi qui consomment cent pour cent (100 %) au mazout à l'heure actuelle. Ce n'est pas uniquement les gens qui sont au tarif DT. [...] »
- 49. Ainsi, le ROEÉ fait valoir que les efforts pour un tel déplacement des charges vers les systèmes centralisés électriques avec accumulation de chaleur devraient être rehaussés afin d'assurer une pleine compensation de l'effacement de la biénergie au bilan par les accumulateurs de chaleur.
- 50. Pour ces raisons, le ROEÉ recommande à la Régie qu'elle demande à Hydro-Québec, à même sa décision sur le plan d'approvisionnements, d'entreprendre des communications ciblées auprès de cette clientèle afin de les sensibiliser à l'accumulation de chaleur en lien avec le tarif Flex D. La Régie devrait également demander à Hydro-Québec de ne pas comptabiliser

le déclin de l'effacement de la biénergie résidentielle au mazout dans la prévision de la demande, dans la mesure où cet effacement est compensé par un système de chauffage centralisé électrique avec accumulation de chaleur. (Recommandation no. 2)

APPROVISONNEMENTS

- D. LA RÉGIE DEVRAIT DEMANDER À HYDRO-QUÉBEC DE PRENDRE EN COMPTE L'APPORT EN PUISSANCE DES APPELS AU PUBLIC ET DE REFLÉTER CETTE CONTRIBUTION AU BILAN DE PUISSANCE
- 51. Lors du dernier appel au public effectué en 2022, la contribution en puissance aurait atteint 150MW, et ce, en excluant les clients d'Hydro-Québec qui bénéficient déjà du tarif Flex D ou du crédit hivernal.
 - → Témoignage de M. Lavigne, N.S. vol. 1, p. 170
- 51. Selon Hydro-Québec, la contribution en puissance obtenue par les appels publics ne serait pas similaire dans sa nature à la contribution en puissance qui serait obtenue par les participants au Tarif D ou au crédit hivernal, puisque celleci ne serait ni prévisible, ni mesurable, et n'aurait pas la même visibilité que la contribution en puissance des clients au tarif flex D. Hydro-Québec invoque également le caractère exceptionnel de la mesure.
 - → Témoignage de M. Emiel, N.S., vol. 3, p. 33 et 35
- 52. Hydro-Québec ajoute que la visibilité de la clientèle au tarif Flex D ou au crédit hivernal est utile pour constater l'historique de la performance de la clientèle et évaluer le potentiel moyen par défi.
 - → Sabrina Harbec, N.S. vol. 4, pièce A-0054, p. 34
 - « En fait, c'est... il y a une grande nuance que quand un client adhère aux options tarifaires, soit le Flex ou le crédit, c'est vraiment un geste volontaire, puis nous, on l'accompagne au courant de l'hiver aussi pour participer à tous les défis. Donc, on est capable, avec l'historique aussi de la performance d'évaluer le potentiel moyen par défi. Fait qu'on a vraiment une visibilité. Tandis que des appels au public, comme expliqué par mon collègue, c'est vraiment en dernier recours. Et donc, c'est difficile de prédire... un, le nombre de fois qu'il faudrait le faire et c'est difficile de prédire le nombre de mégawatts relié à tout ça. On a vraiment une approche de volontariat pour adhérer aux options tarifaires, puis vraiment avec un support constant avec les clients. Donc, c'est vraiment difficile de comparer les deux, on est dans deux approches différentes complètement. »
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 39

- 53. Le ROEÉ fait valoir que la Régie ne devrait pas accepter ce point de vue car les distinctions postulées par Hydro-Québec n'en sont pas. Le constat de l'efficacité de la mesure suffit, et la preuve du ROEÉ révèle que l'apport en puissance lors des appels au public a été constaté à plusieurs reprises depuis plus de 20 ans, peu importe la visibilité sur la clientèle.
 - → Témoignage du ROEÉ, N.S. vol. 6, p.13-14.
- 54. Par ailleurs, tant pour les clients au tarif flex D ou au crédit hivernal que pour ceux au tarif D, leur apport est constaté à posteriori.
 - → Témoignage de Mme Harbec, N.S., vol. 3, p.35
- 55. Par ailleurs, la preuve d'expert présentée lors de l'audience, indique que les clients d'Hydro-Québec réagissent tout autant aux appels en puissance, lorsqu'ils sont dument informés, peu importe le tarif auquel ils adhèrent, et peu importe le moyen par lequel ils sont informés.
 - → Témoignage d'expert de M. Raymond, N.S., vol. 3, p.144-145
 - « Mais maintenant, de mon point de vue, rien ne nous empêcherait de mettre une quantité dans le bilan de puissance et les réponses, dans le fond, aux questions que maître Veilleux a posées ce matin, bien nous montraient qu'appeler quelqu'un par un courriel ou appeler quelqu'un par une annonce à la télévision, bien, les gens réagissent de toute façon. »
- 56. En définitive, la principale différence entre le crédit hivernal et l'appel au public est le moyen de communication utilisé; les moyens pour effacer ou déplacer les charges chez la clientèle seraient sensiblement les mêmes.
 - → Présentation du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0025, p.8
- 57. Hydro-Québec mentionne qu'« [i]l serait difficile d'estimer la contribution en puissance de l'appel au public à des fins de fiabilité, comme ce qui est fait pour les moyens de gestion de la demande. »
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 36
- 58. Pourtant, le rapport d'expertise de M. Marcel-Paul Raymond démontre clairement que d'autres juridictions comptent sur l'appel au public dans leur démonstration de fiabilité, dont MISO (400 MW), New York (74 MW), l'Ontario (1% soit 230 MW) et PJM (400 MW).
 - → Rapport d'expertise de M. Raymond, Pièce C-AHQ-ARQ-0023, p. 56

- 59. Pour ces raisons, le ROEÉ recommande à la Régie d'inviter Hydro-Québec à reconnaître la contribution en puissance de la clientèle lors des appels au public et à la rémunérer à sa juste valeur par l'application du crédit hivernal, et de refléter cette contribution au bilan de puissance. (Recommandation no. 3)
- E. LA RÉGIE DEVRAIT INVITER HYDRO-QUÉBEC À REHAUSSER SES EFFORTS EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE AFIN QU'ELLES SE RAPPROCHENT DE LEUR RÉEL POTENTIEL DANS UN CONTEXTE PLUS CONTEMPORAIN
- 60. Le ROEÉ considère que l'économie d'énergie devrait être une solution d'avantplan dans les approvisionnements.
- 61. De nouveaux moyens de production ne devraient être mis en place que lorsque le potentiel d'efficacité énergétique effectif et réel est atteint.
- 62. Hydro-Québec considère qu'une cible réaliste ou « ambitieuse » en termes d'efficacité énergétique sur l'horizon 2023-2032 serait de 8,9 TWh.
 - → Plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec, Pièce B-0007, p.10
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 19, 23
- 63. Tel que mentionné par la Régie, le ROEÉ partage le point de vue, au côté des autres intervenants, selon lequel les cibles d'Hydro-Québec en matière d'efficacité énergétique sont insuffisants et manquent d'audace.
 - → Interrogatoire de la formation, N.S. vol.3, p.238
 - « Q. [177] D'accord. Peut-être une dernière question par rapport à l'aspect optimiste et pessimiste, <u>c'est ce qu'on entend aussi de la part de certains intervenants</u>, notamment en ce qui a trait à la réduction prévue en matière d'efficacité énergétique, la réduction de la demande qui est prévue, qui serait trop... trop pessimiste, que plusieurs considèrent qu'Hydro n'est pas assez audacieux dans cet... dans cet aspect-là du plan d'approvisionnement. Là, ce que vous nous dites : bien là ici pour ce qui est d'Hilo, ils sont trop... trop optimistes, donc on devrait réduire... réduire la contribution. Le fait de réduire la contribution, inévitablement ça a un impact sur les approvisionnements additionnels, ça a un impact important sur les coûts, mais... bon. Vous êtes au courant de tout ça, là, ce que ça a comme conséquence, le fait de... de réduire une contribution. [...] »

- 64. Comme le démontre la preuve du ROEÉ, les déclarations publiques d'Hydro-Québec et du gouvernement du Québec ont semé une grande confusion relative à la cible en économie d'énergie. Hydro-Québec laissait entendre qu'il rehausserait ses cibles en matière d'efficacité énergétique pour atteindre 25 TWh.
 - → Présentation du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0025, p.10
 - → Réponses à la question 6.1 de la Demande de renseignements no. 1 de la Régie, Pièce B-0115
 - « Dans le communiqué de presse mentionné en référence (ii), Hydro-Québec annonçait le lancement d'une « démarche en vue de déterminer les solutions de toutes natures qui permettront au Québec de se doter de cibles ambitieuses pour se rapprocher du plein potentiel d'efficacité énergétique, estimé à 25 TWh ». Au moment de la préparation des réponses à la présente demande de renseignements, le Distributeur précise que la démarche initiée en avril 2023 n'est toujours pas terminée. Dans le cadre de cette même démarche, le Distributeur s'affaire à quantifier le potentiel des mesures et à identifier les leviers nécessaires afin de les réaliser.

Selon l'avancement des travaux, le Distributeur pourrait intégrer une mise à jour intérimaire de la trajectoire d'efficacité énergétique dans l'État d'avancement 2023, dans la mesure où, de son point de vue, cette trajectoire est réaliste et qu'elle puisse se matérialiser à l'horizon du Plan. »

- → Présentation de Mme Souktani, N.S., vol. 1, p.111
 - « Et devant l'intensification de la demande d'électricité, Hydro-Québec a annoncé son intention de rehausser ses cibles en matière d'efficacité énergétique et de s'approcher du plein potentiel du vingt-cinq térawattheures (25 tWh). »

Les études de potentiel technico-économique (PTÉ)

- 65. L'étude de potentiel technico-économique (PTÉ) présentement utilisée par Hydro-Québec utilise les coûts évités calculés en 2013, et démontre que pour un coût évité moyen de 0,08 \$/kWh, le PTÉ est d'environ 25 TWh.
 - → Témoignage de M. Aucoin, N.S., vol.3, p. 14-15.
- 66. Les analyses de potentiel technico-économiques ont été mises à jour en 2021, avec les coûts évités de 2013. Ainsi, Hydro-Québec n'a pas démontré que le PTÉ en date d'aujourd'hui est toujours le bon. De plus, Hydro-Québec mentionne que ce sont les analyses des coût évités de 2013 qui vont servir à établir leurs prochaines cibles d'efficacité énergétique.
 - → Témoignage de M. Aucoin, N.S., vol.3, p. 17-18.

- 67. Or, l'approche d'Hydro-Québec n'est pas étayée par une preuve sur laquelle la Régie puisse se fonder. En effet, aucune méthodologie de calcul du PTÉ réalisable qui diffèrerait du PTÉ théorique n'a été soumise par Hydro-Québec.
- 68. Hydro-Québec dit vouloir se rapprocher du plein PTÉ de 25 TWh. Pourtant, lorsque contre-interrogés à ce sujet, les témoins d'Hydro-Québec semblent d'avis que l'atteinte du plein potentiel est utopique.
 - → Réponse à la DDR no. 1 de la Régie de l'énergie, B-0043,
 - → Témoignage de M. Aucoin, N.S., vol.3, p. 19.

Puis hier, j'avais cité, là, quelques exemples de freins [à l'atteinte du plein potentiel]. On peut penser à la rentabilité pour le client dans le cadre de ses projets d'efficacité énergétique, la disponibilité de la main-d'oeuvre, toute la chaîne d'approvisionnement des équipements. On peut aussi penser à la capacité d'investissement des entreprises. Ca fait qu'il y a beaucoup d'éléments qui font en sorte que c'est utopique de penser qu'on va atteindre le plein potentiel – potentiel technico-économique. [Nous soulignons]

- 69. Pourtant, la preuve est à l'effet que le PTÉ pourrait être plus du double de 25 TWh, suivant la mise à jour effectuée en 2021 en considérant la hausse des coûts évités.
 - → Pièce C-ROEÉ-0024, p.33
 - → Présentation de la preuve du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-25, p.11
- 70. Considérant l'utilisation par Hydro-Québec dans la méthodologie de calcul d'un coût évité désuet, le ROEÉ soumet qu'aux fins du l'établissement du Plan, il ne suffit plus de se contenter de 8,9 TWh d'approvisionnement en efficacité énergétique lorsque son potentiel est probablement beaucoup plus grand. Attendre jusqu'à 2031 pour mettre à jour l'étude de PTÉ entrainerait une perte d'opportunité considérable dans la satisfaction des besoins énergétiques des québécois.
 - \rightarrow Témoignage de M. Finet, N.S., vol. 6, p.20
- 71. En effet, Hydro-Québec semble peu préoccupé à maximiser rapidement les gains en approvisionnement potentiels qui pourraient trouver source dans l'économie d'énergie.
 - → Témoignage de M. Aucoin, N.S., vol.3, p. 17

Qu'est-ce que je peux dire, peut-être, par rapport à la mise à jour? Dans le cadre de nos travaux, pour établir les nouvelles cibles d'efficacité énergétique, on pense, là, quand même utiliser les analyses qu'on a déposées, là, dont le potentiel technico-économique comme de l'information pour voir en faisant, là, peut-être

certaines analyses de sensibilité, à savoir si finalement il y aurait lieu, là, de penser que le potentiel technico-économique en date d'aujourd'hui est toujours le bon. Puis c'est un peu ces analyses-là qui vont nous servir pour rétablir, là, nos prochaines cibles d'efficacité énergétique.

- 72. Le ROEÉ soutient que les analyses auxquelles M. Aucoin fait référence sont pertinentes, voire essentielles, à l'approbation du <u>présent</u> plan d'approvisionnement et doivent être actualisées.
- 73. Pour l'ensemble de ces raisons, le ROEÉ recommande à la Régie de demander à Hydro-Québec de mettre à jour l'étude du potentiel technico-économique d'économie d'énergie afin de refléter la hausse des coûts évités actuelle.
- 74. Le ROEÉ demande également à la Régie de demander à Hydro-Québec de soumettre une version révisée de ses efforts en efficacité énergétique aux fins de l'adoption ou non du plan d'approvisionnement, afin de vérifier dans quelle mesure l'efficacité énergétique pourrait compenser les besoins énergétiques sous-estimés, et même davantage. (Recommandation no. 4)
- F. LA RÉGIE DEVRAIT EFFECTUER UN SUIVI DES ACTIVITÉS RÈGLEMENTÉES D'HILO AU SEIN D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION ET ASSURER L'ACCESSIBILITÉ DU PROGRAMME COMME MOYEN DE GESTION DE PUISSANCE POUR LA CLIENTÈRE RÉSIDENTIELLE

Hilo

- 75. Le ROEÉ est généralement favorable aux outils de gestion de la demande lorsque ceux-ci sont accessibles et contribuent l'atteinte des cibles en efficacité énergétique.
- 76. Le ROEÉ a souvent mis en lumière par le passé la sous-performance d'Hilo et a exprimé son désaccord avec le statut commercial et non-réglementaire d'Hilo dans le cadre de l'étude du Plan d'approvisionnement précédent.
- 77. Notamment, l'investissement requis pour pouvoir participer aux activités de gestion de la demande en puissance avec Hilo constitue une barrière économique considérable qui affecte négativement son potentiel de contribution au bilan de puissance.
 - \rightarrow N.S. vol.6, p. 21
 - → Témoigne de Mme. Harbec, N.S., vol. 3, p.28
- 78. Bien que, tant pour les clients résidentiels que Affaires, l'offre de service soit « clés en main » au niveau de l'installation des équipements, une partie des

coûts considérable n'est toujours pas couverte dans l'acquisition d'équipements, pour la clientèle résidentielle.

- → Présentation du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0025, p. 13
- 79. Cette iniquité dans le financement pour l'acquisition des équipements nécessaires à une participation aux activités d'Hilo constitue un frein à son adoption massive et la maximisation du potentiel d'économie d'énergie de l'outil.
- 80. Le ROEÉ considère que pour favoriser une adoption massive, il faut offrir un financement à la même hauteur pour les clients résidentiels comme Affaires.
 - → Témoignage de M. Finet, N.S., vol. 6, p. 21
- 81. Par ailleurs, depuis le premier mai 2023, la majorité des activités d'Hilo ont été intégrées à celles d'Hydro-Québec, à l'exception du « volet purement technologique ».
 - → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 44
 - → Témoignage de Mme Harbec, N.S., vol.3, p. 178 et 241
 - « En fait, peut-être juste... je fais un petit pas de recul et en même temps... Hilo a intégré... une grande partie d'Hilo a intégré Hydro-Québec au premier (1er) mai, donc tout le volet commercial, développement des offres, développement des produits commerciaux et marketing, donc on le regarde vraiment dans son ensemble. Présentement, le volet technologique est resté en filiale, donc on le regarde globalement dans son ensemble, que ce soit par l'entremise technologie d'Hilo ou les différentes approches qu'on peut prendre... qu'on a déjà chez Hydro-Québec pour être capable de... de trouver la solution pour le parc de chauffe-eau existant. »
- 82. Alors que ce rapatriement diffère de ce qui avait été approuvé par la Régie dans le précédent plan d'approvisionnement, le ROEÉ constate que cela pourrait soulever des enjeux règlementaires sur lesquels la Régie devrait se pencher ultérieurement.
 - → Témoignage de M. Finet, N.S., vol.6, p. 23

Programme « Charges interruptibles résidentielles – Chauffe-eau »

83. Dans le contexte des besoins en puissance à l'horizon du Plan et considérant la réflexion d'Hydro-Québec quant au développement d'offres gestion de la demande et son ouverture à des partenaires tiers, le ROEÉ effectue des recommandations en lien avec les chauffes eau et les programmes de charges interruptibles résidentielles.

- → Plan d'argumentation d'Hydro-Québec, Pièce B-0140, par. 43, 45 et 51
- 84. Après avoir appris pendant l'audience l'intégration de certains volets d'Hilo à Hydro-Québec, le ROEÉ constate que, entre autres, la commercialisation et la technologie du chauffe-eau demeureraient au sein de la filiale.
- 85. En alternative à la solution d'Hydro-Québec en ce qui concerne l'interruption des charges des chauffe-eaux, qui demeure en suspens, une autre solution semble convenir pour le marché des chauffe-eau existant, soit le contrôleur Calypso commercialisé par Sinopé.
 - → Preuve d'Hydro-Québec, B-0043, page 28
 - « Le contrôleur Calypso commercialisé par Sinopé est un outil de gestion de la puissance qui pourrait éventuellement faire l'objet d'un programme d'aide <u>s'il est</u> conforme aux exigences du ministère de la Santé et des Services sociaux. »
- 86. Toutefois, le ROEÉ remarque l'absence de toute procédure ou protocole d'essai indépendant relativement au contrôleur Calypso commercialisé par Sinopé qui pourrait démontrer la conformité du critère antilégionelle, conformément aux exigences du ministre de la Santé et des Services sociaux.
 - → Témoignage de M. Finet, N.S., vol.6, p. 27
- 87. Tel que démontré dans la preuve du ROEÉ, Hydro-Québec semble faire fi des alternatives efficaces qui pourraient jouer en faveur d'une meilleure économie d'énergie et rend plus difficile, par ses gestes, les partenariats avec des fournisseurs tiers.
 - → Présentation du ROEÉ, Pièce C-ROEÉ-0025, p. 14 à 18
- 88. Pour ces raisons, le ROEÉ recommande à la Régie qu'elle demande qu'Hydro-Québec favorise l'adoption massive de la solution Hilo en accordant à la clientèle résidentielle la même considération relativement au financement de l'acquisition des équipements nécessaires au contrôle des charges. (Recommandation no. 5)
- 89. Le ROEÉ recommande également à la Régie qu'elle exige qu'Hydro-Québec valide la solution technique de Sinopé et qu'elle remette sur pied le programme d'interruption deschauffe-eau dans les plus brefs délais. (Recommandation no. 6)

G. CONCLUSION

90. Pour l'ensemble de ces notifs, le ROEÉ demande à la Régie d'accueillir ses recommandations et de modifier le Plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec en conséquence.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, le 22 juin 2023.

(s) Franklin Gertler étude légale

FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE Me Eugénie Veilleux Me Franklin S. Gertler

Aldred Building 507 Place d'Armes, bur. 1701 Montréal, Québec H2Y 2W8

t: 514-798-1988 f: 514-798-1986

eveilleux@gertlerlex.ca franklin@gertlerlex.ca