

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2002-288

R-3473-2001

20 décembre 2002

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L., présidente
M. Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)
M. François Tanguay

Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent à la page suivante
Intervenants

**Décision concernant une demande de statut d'intervenant
tardive et la demande d'autorisation d'investissement par
le Distributeur**

*Demande d'approbation pour la mise en place par le
Distributeur d'électricité de mesures d'économies d'énergie*

Liste des intervenants :

- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/AIFQ);
- Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAMÉ-UDD);
- Négawatts Production Inc. (Négawatts);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM);
- Stratégies énergétiques et Groupe STOP (S.É./STOP);
- Union des consommateurs (UC).

Observateur :

- Mouvement Au Courant.

1. INTRODUCTION

Le 7 décembre 2001, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) introduit à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation pour la mise en place de mesures d'économies d'énergie.

À la suite d'une phase d'information et d'échanges avec les intervenants au dossier, le Distributeur dépose, le 5 novembre 2002, son Plan global d'efficacité énergétique (PGEÉ) accompagné d'une demande amendée dont les conclusions sont les suivantes :

« **PRENDRE ACTE** dudit Plan global en efficacité énergétique 2003-2006 déposé par la demanderesse;

AUTORISER le Distributeur, par une décision préliminaire, avant janvier 2003, à procéder à des investissements de 8 millions de dollars pour le développement du Plan global en efficacité énergétique pendant le premier semestre 2003, avant que décision finale n'ait été rendue en l'instance;

PERMETTRE au Distributeur de comptabiliser à même le compte de frais reportés accordé par la Régie dans sa décision D-2002-25, l'ensemble des dépenses encourues pour l'élaboration, la mise en place et la réalisation du Plan global d'efficacité énergétique depuis février 2002 (date de la décision D-2002-25) et ce, pour toute la durée du Plan global en efficacité énergétique 2003-2006;

PERMETTRE au Distributeur d'amortir le solde du compte de frais reportés sur une période de 5 ans débutant le 1^{er} janvier 2004 pour les dépenses encourues avant le 1^{er} janvier 2003 et, pour toutes les dépenses encourues entre 2003 et 2006, **PERMETTRE** au Distributeur de les amortir sur une période de 5 ans débutant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle où les dépenses sont encourues;

AUTORISER l'ensemble des investissements de l'année 2003 liés à la mise en place et à la réalisation du Plan global d'efficacité énergétique. »

La présente décision traite d'une demande d'intervention tardive; elle porte également sur le traitement de la demande du Distributeur de procéder à des investissements de 8 M \$ pour le

développement de son PGEÉ pendant le premier semestre de 2003 (la Demande d'autorisation d'investissement) et sur les modalités d'application du compte de frais reportés, soit le début de la période d'amortissement et certaines précisions sur son contenu.

2. DEMANDE D'INTERVENTION TARDIVE DE L'UMQ

Le 27 novembre 2002, la Régie reçoit une demande d'intervention tardive de l'Union des municipalités du Québec (UMQ). Au soutien de sa demande, l'UMQ énonce principalement que :

« L'UMQ estime que les municipalités doivent être représentées sur les questions soumises dans la demande amendée d'Hydro-Québec et qu'elle est la seule intervenante ayant toutes les qualités pour ce faire;

[...]

Aussi, toute orientation contenue au Plan global d'efficacité énergétique soumis par Hydro-Québec aura des implications directes et concrètes sur la gestion des coûts des municipalités; »

Les conclusions recherchées par l'UMQ sont, à ce stade, de s'assurer que les orientations qui seront adoptées par Hydro-Québec respecteront la spécificité des municipalités québécoises en matière d'économies d'énergie.

L'UMQ justifie son retard à présenter sa demande d'intervention par l'envergure de la réorganisation municipale qui a affecté l'ensemble des municipalités du Québec.

Enfin, l'UMQ entend demander à la Régie le remboursement des frais qu'elle devra encourir à titre d'intervenante.

OPINION DE LA RÉGIE

La Régie examine les demandes d'intervention à la lumière de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), notamment l'article 36, du *Règlement sur la procédure de la Régie de*

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

*l'énergie*² (le Règlement) et de la jurisprudence applicable.

La Régie estime que l'intéressée a des raisons valables et plausibles pour justifier son intervention et pour expliquer sa demande tardive. De plus, elle constate que la demanderesse ne s'oppose pas à la demande d'intervention. La Régie estime, par ailleurs, que la célérité et l'efficacité de l'étude du dossier ne seront pas affectées par l'intervention tardive. Elle prend, à cet égard, acte de l'engagement de l'intéressée d'accepter le dossier dans son état actuel et de ne pas chercher à revoir les décisions procédurales rendues à ce jour. Conformément à l'article 41 du Règlement, la Régie remédie donc au retard de l'UMQ.

La Régie accueille donc la demande d'intervention de l'UMQ. Elle reconnaît que l'UMQ a un intérêt suffisant dans le présent dossier compte tenu de l'importance de l'enjeu pour elle.

Conformément à l'article 7 du *Guide de paiement des frais des intervenants*³ (le Guide), lorsqu'un intéressé prévoit présenter à la Régie une demande de paiement de frais, un budget prévisionnel doit accompagner sa demande d'intervention. La Régie requiert donc de l'UMQ le dépôt de son budget prévisionnel au plus tard le **20 janvier 2003, à 12 h**. Afin d'assister l'intervenante dans la préparation de son budget, la Régie l'invite à consulter les balises qu'elle a fixées dans sa décision procédurale D-2002-258.

3. DEMANDE D'AUTORISATION D'INVESTISSEMENT

3.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

La réalisation du PGEÉ 2003-2006 requiert des investissements de 109 M \$ de la part du Distributeur. De ces investissements, plus de 16 M \$ sont prévus pour le développement des programmes et des outils de gestion et pour la formation, dont 8 M \$ devraient être dépensés au premier semestre de 2003⁴.

² (1998) 130 G.O. II, 1245.

³ Décision D-99-124, dossier R-3412-98, 22 juillet 1999.

⁴ Pièce HQD-1, document 1, page 6.

Plus précisément, le montant de 8 M \$ requis pour les travaux préliminaires inclut 0,5 M \$ pour les audiences prévues en début d'année et sert également à couvrir, en partie ou en totalité, les dépenses suivantes :

- le développement des approches de marchés incluant les processus et procédures d'affaires détaillés, les partenariats, l'infrastructure et les outils de gestion, la sélection des équipements admissibles, etc.;
- le développement des outils de diagnostic énergétique incluant l'achat et l'adaptation (dont souvent la francisation) de logiciels;
- l'octroi d'une partie de la contribution prévue pour 2003 à l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE), cette partie visant la poursuite du développement et l'ajustement des programmes Novoclimat, Inspection Plus et Ménages à budget modeste;
- la formation du personnel et/ou des collaborateurs dans le marché;
- la conception des plans de communication et le développement du matériel de communication et des outils promotionnels, cela à la fois pour la communication globale (tronc commun) et pour la communication par programme;
- le développement du processus et du comité d'accueil en démonstration et expérimentation;
- le développement d'un système de suivi des programmes;
- la poursuite de la planification et de la conception du PGEÉ.

La Demande d'autorisation d'investissement est faite en vertu de l'article 73 de la Loi et de son règlement d'application. Elle fait suite à la décision D-2002-25 qui permet au Distributeur de tenir compte des dépenses requises pour l'élaboration du PGEÉ. Le Distributeur considère que toutes les dépenses associées au PGEÉ sont considérées comme des investissements admissibles à un compte de frais reportés. Il conclut qu'une demande d'autorisation est donc nécessaire⁵.

Le Distributeur affirme que sa Demande d'autorisation d'investissement vise l'atteinte des objectifs du PGEÉ, en s'assurant qu'un minimum de développement puisse être réalisé concurremment à l'étude du dossier.

⁵ Argumentation du Distributeur, 5 décembre 2002, pages 1 et 2; pièce HQD-3, document 1, pages 4 et 5.

Selon le Distributeur :

« [...] toutes les estimations budgétaires ainsi que les prévisions commerciales et d'impacts énergétiques présentées dans le PGEÉ reposent sur un calendrier de déploiement qui prévoit le lancement des principaux programmes entre septembre 2003 et janvier 2004. Ce même calendrier prévoit également des travaux de préparation et de développement qui sont préalables et nécessaires à la mise en marché de ces programmes.

[...]

À titre illustratif, le report d'une année dans le lancement des programmes aurait un impact de 290 GWh sur les économies d'énergie, ramenant les impacts énergétiques prévus de 750 à 460 GWh à l'horizon 2006.⁶ »

Il comprend que la juridiction de la Régie en l'instance porte principalement sur les aspects économiques et tarifaires du PGEÉ et que l'autorisation préalable de 8 M \$ n'affecte en rien la discrétion de la Régie dans son évaluation du Plan. Il affirme que l'autorisation d'investissement n'empêche aucunement toute bonification des programmes proposés ou tout ajout de nouveaux programmes qui résulteraient du processus réglementaire, dans la mesure où les sommes investies auront leur utilité, peu importe le scénario retenu.

Selon le Distributeur, tout glissement dans l'échéancier risquerait de retarder l'atteinte des objectifs du PGEÉ et de modifier les impacts de ce dernier pris en compte dans la prévision de la demande aux fins de l'élaboration du plan d'approvisionnement du Distributeur.

Le Distributeur signale qu'il est dans l'intérêt de toutes les clientèles que les économies d'énergie associées à la réalisation du Plan ne soient pas retardées, dans la mesure où il génère une rentabilité autant pour les clients participants que pour l'ensemble de la clientèle.

Enfin, les montants associés à cette demande prioritaire constituent des investissements que le Distributeur versera au compte de frais reportés. Ces sommes ont été considérées dans les calculs des impacts économiques et tarifaires contenus dans la preuve au dossier⁷.

⁶ Argumentation du Distributeur, 5 décembre 2002, pages 2 et 3.

⁷ Argumentation du Distributeur, 5 décembre 2002, page 3.

Par ailleurs, le Distributeur désire faire préciser la date d'implantation du PGEÉ. Il demande à ce que les dépenses versées au compte de frais reportés avant le 1^{er} janvier 2003 (1,2 M \$) soient amorties à compter du 1^{er} janvier 2004, date de mise en service retenue pour fins d'amortissement. Par la suite, il demande que les dépenses annuelles encourues, portées au compte de frais reportés, commencent à être amorties le 1^{er} janvier de l'année suivante.

3.2 POSITION DES INTERVENANTS

Selon l'AQCIE/AIFQ, les investissements du Distributeur pour le développement d'un PGEÉ ne doivent avoir aucun impact à la hausse sur les tarifs des usagers. L'intervenant laisse à la Régie le soin de déterminer si le budget de 8 M \$ proposé pour le premier semestre de 2003 permet de rencontrer cet objectif.

Le CERQ s'oppose à ce que la Demande d'autorisation d'investissement soit acceptée par la Régie et mentionne que de telles demandes ne devraient être autorisées que très exceptionnellement, afin d'éviter des préjudices irréparables. Selon l'intervenant, le Distributeur peut, en l'absence de cette autorisation, continuer d'agir dans le cadre du PGEÉ et ce, sans risquer de mettre en péril sa santé économique.

La FCEI ne peut appuyer la Demande d'autorisation d'investissement, dans laquelle elle ne voit pas le besoin urgent qui conduirait la Régie à accepter le devancement de dépenses avant le traitement au fond du dossier. L'intervenante considère que l'autorisation de la Demande d'investissement pourrait causer un préjudice aux clients (coûts échoués).

Le GRAME-UDD accepte que le Distributeur soit autorisé à procéder à des investissements de 8 M \$ pendant le premier semestre de 2003, car il considère qu'un retard dans la mise en œuvre du PGEÉ entraînera une perte d'économies d'énergie significative. Toutefois, l'intervenant demande à la Régie de proposer un léger mécanisme de suivi de ces investissements.

Pour Négawatts, il apparaît impensable d'engager des dépenses dans le cadre d'un PGEÉ si la rentabilité des programmes n'a pas encore été démontrée. En l'absence de justification quant à l'urgence de procéder à des investissements de 8 M \$ et d'examen du PGEÉ par la

Régie, l'intervenante est d'avis qu'il serait contraire à l'intérêt public d'autoriser la Demande d'investissement.

Pour sa part, OC ne s'oppose pas à la Demande d'autorisation d'investissement.

Le RNCREQ croit qu'il est important de hâter le pas en matière d'efficacité énergétique. L'intervenant encourage donc la Régie à accéder à la Demande d'autorisation d'investissement, à la condition que le Distributeur ne s'engage d'aucune façon définitive envers la clientèle et à la condition que les investissements de 8 M \$ soient attribués au développement de programmes et ne lient en rien la Régie ni les intervenants quant à l'étude complète du Plan et des programmes.

En raison du risque de retard dans l'entrée en vigueur des programmes d'efficacité énergétique, S.É./STOP considère qu'il n'a pas d'autre choix que d'approuver la Demande d'autorisation d'investissement. L'intervenant ne se prononce pas sur le montant de 8 M \$, le dossier ne permettant pas d'en évaluer la justesse. Il estime que la Régie devrait, avant d'émettre son autorisation, demander au Distributeur les renseignements suivants :

- la ventilation de l'allocation de la somme prévue;
- la démonstration du caractère urgent des activités identifiées dans cette ventilation;
- la mise en place de moyens spécifiques en vue d'éviter de placer la Régie et les intervenants devant des faits accomplis quant aux modalités des programmes développés.

L'UC s'oppose catégoriquement à la Demande d'autorisation d'investissement. Selon l'intervenante, l'autorisation par la Régie d'un investissement prioritaire de 8 M \$ au cours du premier semestre de 2003 est susceptible de compromettre la pertinence du processus de consultation publique.

3.3 OPINION DE LA RÉGIE

La première question que pose la présente demande prioritaire est de savoir si l'autorisation que recherche le Distributeur doit être considérée comme une acquisition d'actifs au sens de l'article 73 de la Loi. La partie pertinente de cet article se lit ainsi :

« 73. Le transporteur d'électricité, le distributeur d'électricité et les distributeurs de gaz naturel doivent obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour:

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution; [...] exigée en vertu d'une loi. » (nos soulignés)

La preuve au dossier n'est pas suffisante pour permettre à la Régie de statuer à savoir si les montants associés à un plan d'efficacité énergétique constituent des actifs de distribution dont le Distributeur souhaite faire l'acquisition et qu'ils nécessitent, en conséquence, une demande d'autorisation en vertu de l'article 73. De plus, dans l'état actuel d'avancement du dossier, il n'a pas été démontré que les exigences précises du règlement d'application de l'article 73 de la Loi étaient rencontrées. En conséquence, la Régie doit suspendre sa décision sur la demande prioritaire d'autorisation d'un investissement de 8 M\$.

Même si la Demande d'autorisation d'investissement n'est peut-être pas requise, la Régie est consciente que, par sa demande, le Distributeur vise à s'assurer de l'atteinte des objectifs du PGEÉ. La Régie considère que l'utilisation du compte de frais reportés pour la comptabilisation des dépenses est suffisante pour permettre au Distributeur de poursuivre les travaux de développement du PGEÉ et de s'assurer du déploiement des divers programmes sans engendrer de retard dans l'atteinte des objectifs fixés. En effet, la décision D-2002-25 de la Régie donnait déjà les directives suivantes au Distributeur :

*« **ACCORDE** au distributeur la création d'un compte de frais reportés portant intérêts au taux déterminé subséquent par la Régie lors du dossier tarifaire du distributeur;*

***PERMET** au distributeur de comptabiliser les dépenses engagées, d'une part, pour la participation des intervenants reconnus ainsi que les coûts reliés à la mise en place de mesures d'économies d'énergie, la liste plus précise de ces coûts ainsi*

que le traitement des compensations pour les pertes de revenus et subventions aux clients étant à venir lors de sa décision finale;

ORDONNE au distributeur d'amortir le solde de ce compte selon la méthode linéaire et sur une période de 5 ans à partir de la date d'implantation du programme qui sera déterminée par la Régie dans sa décision finale.⁸ »

Étant donné que la décision D-2002-25 permet l'inclusion des « *coûts reliés à la mise en place de mesures d'économies d'énergie* », et qu'il s'agit d'un premier PGEÉ pour le Distributeur, la Régie juge nécessaire de préciser dès maintenant les coûts de préparation et de développement pour la mise en marche du Plan.

La Régie constate que certains investissements visés par la demande prioritaire touchent directement le développement et la mise en place des programmes d'économies d'énergie contenues dans le PGEÉ. Or, la décision procédurale D-2002-258 précise que :

« la Régie doit notamment apprécier la rentabilité des mesures d'économies d'énergie composant le PGEÉ et son impact sur les tarifs d'électricité. De plus, la conception et les suivis des programmes doivent permettre à la Régie de s'assurer de l'atteinte des résultats escomptés, notamment en termes d'impacts énergétiques, économiques et environnementaux. »⁹

C'est pourquoi la Régie ne peut autoriser que les dépenses suivantes soient incluses tout de suite dans le compte de frais reportés :

- le développement des outils de diagnostic énergétique, incluant l'achat et l'adaptation de logiciels, prévus dans le cadre de divers programmes du PGEÉ;
- l'octroi d'une partie de la contribution prévue pour 2003 à l'AEÉ, cette partie visant la poursuite du développement et l'ajustement des programmes Novoclimat, Inspection Plus et Ménages à budget modeste;
- relativement à la communication par programme, la conception des plans de communication et le développement du matériel de communication et des outils promotionnels.

⁸ Décision D-2002-25, dossier R-3473-2001, 8 février 2002.

⁹ Décision D-2002-258, dossier R-3473-2001, 21 novembre 2002, page 4.

À ce stade préliminaire, dans le cadre de la préparation et de la mise en place du PGEÉ, la Régie précise que les éléments suivants du tronc commun peuvent être admissibles au compte de frais reportés, sujet à ce que le *quantum* soit reconnu raisonnable dans la décision finale :

- les frais d'audience;
- le développement des approches de marchés incluant les processus et procédures d'affaires détaillés, les partenariats, l'infrastructure et les outils de gestion, la sélection des équipements admissibles, etc.;
- la formation du personnel et/ou des collaborateurs dans le marché;
- la conception des plans de communication et le développement du matériel de communication et des outils promotionnels, pour la communication globale (tronc commun) seulement;
- le développement du processus en démonstration et expérimentation;
- le développement du comité d'accueil en démonstration et expérimentation en autant que cette activité demeure dans le cadre de la conception de l'intervention et qu'elle ne déborde pas dans la mise sur pied d'une structure d'accueil définitive;
- le développement d'un système de suivi des programmes;
- la poursuite de la planification et de la conception du PGEÉ.

En ce qui concerne la demande portant sur la date de début de la période d'amortissement du compte de frais reportés, la Régie permet au Distributeur d'amortir les dépenses incluses au compte de frais reportés sur une période de 5 ans débutant le 1^{er} janvier de l'année suivant celle où les dépenses sont encourues. De plus, étant donné que le PGEÉ se compose de 16 programmes, dont les dates d'implantation s'échelonnent de septembre 2003 à janvier 2004, et du faible impact des programmes pendant cette période, la Régie accepte que le Distributeur considère le 1^{er} janvier 2004 comme étant la date d'implantation du PGEÉ pour fins d'amortissement des dépenses.

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁰;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*¹¹;

¹⁰ L.R.Q., c. R-6.01.

¹¹ (1998) 130 G.O. II, 1245.

La Régie de l'énergie :

ACCORDE à l'UMQ le statut d'intervenant;

DEMANDE à l'UMQ de déposer son budget prévisionnel au plus tard le **20 janvier 2003**, à **12 h**;

SUSPEND sa décision sur la demande prioritaire d'autorisation d'un investissement de 8 M \$;

PRÉCISE la nature de certaines dépenses pouvant être incluses dans le compte de frais reportés tel que mentionné à l'Opinion de la Régie;

FIXE la date de début de la période d'amortissement des dépenses incluses dans le compte de frais reportés au 1^{er} janvier de l'année suivant celle où les dépenses sont encourues;

FIXE la date d'implantation du PGEÉ pour fins d'amortissement au 1^{er} janvier 2004.

Lise Lambert
Présidente

Jean-Noël Vallière
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants :

- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M^e Louis-A. Leclerc;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/AIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;
- Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) représenté par M. Jean-Paul Thivierge;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie et Union pour le développement durable (GRAMÉ-UDD) représenté par M^e Éric Couture;
- Hydro-Québec représentée par M^{es} F. Jean Morel et Éric Fraser;
- Mouvement Au courant représenté par M. John Burcombe;
- Négawatts Production Inc. (Négawatts) représentée par M. Jean Paradis;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Yves Fréchette;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Pierre Tourigny;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Stratégies énergétiques et Groupe STOP (S.É./STOP) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Claude Tardif;
- Union des municipalités du Québec représentée par M^e Diane Simard;
- M^e Philippe Garant pour la Régie de l'énergie.