

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-110

R-3473-2001

5 juin 2003

PRÉSENTS :

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

Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

**Liste des intervenants dont les noms apparaissent à la page
suivante**

Intervenants

Décision finale

Demande amendée relative à la mise en place d'un Plan global
d'efficacité énergétique par le distributeur d'électricité

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);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

Observateur :

- Mouvement Au Courant.

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	5
2.	CADRE JURIDIQUE DE LA DEMANDE	6
2.1	Position du distributeur	6
2.2	Position des intervenants.....	7
2.3	Opinion de la Régie	8
2.3.1	Assise légale appropriée de la demande du Distributeur	8
2.3.2	Conclusion	11
3.	PLAN GLOBAL D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	11
3.1	Proposition du distributeur	11
3.1.1	Présentation générale du PGEÉ	11
3.1.2	Aspects économiques du PGEÉ.....	12
3.1.3	Programmes du PGEÉ.....	17
3.1.4	Nature des charges admises au compte de frais reportés.....	24
3.2	Position des intervenants.....	24
3.2.1	Appréciation générale du PGEÉ.....	24
3.2.2	Objectif et aspects économiques du PGEÉ.....	24
3.2.3	Appréciation des programmes du PGEÉ	29
3.2.4	Ajouts souhaités au PGEÉ.....	31
3.2.5	Partenariats	32
3.2.6	Suivi et évaluation	32
3.3	Opinion de la Régie	33
3.3.1	Appréciation générale du PGEÉ.....	33
3.3.2	Aspects économiques du PGEÉ.....	34
3.3.3	Orientations et programmes du PGEÉ	36
3.3.4	Budget	39
3.3.5	Nature des charges admises au compte de frais reportés.....	39
3.3.6	Suivi et évaluation	40
4.	FRAIS DES INTERVENANTS	41

LISTE DES ACRONYMES ET DES ABRÉVIATIONS

AEÉ	: Agence de l'efficacité énergétique du Québec
CI	: commercial et institutionnel
CTR	: coût total en ressources
CVC	: chauffage, ventilation et climatisation
GI	: grandes industries
GWh	: gigawattheure
HLM	: habitation à loyer modique
kWh	: kilowattheure
OEÉ	: Office de l'efficacité énergétique du Canada
PGEÉ	: plan global d'efficacité énergétique
PMI	: petites et moyennes industries
PRI	: période de retour sur l'investissement
TAE	: tout à l'électricité (habitations chauffées principalement à l'électricité)
TWh	: térawattheure

CORRESPONDANCE DES UNITÉS

1 GWh	=	1 million de kWh
1 TWh	=	1 milliard de kWh ou mille GWh
1 M\$	=	1 million de dollars

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'économie d'énergie. Le Distributeur recherche notamment les conclusions suivantes :

« **PRENDRE ACTE** du Plan global en efficacité énergétique qui sera déposé par la demanderesse, au terme de la démarche d'information et d'échange;

RECONNAÎTRE l'ensemble des coûts reliés à la mise en place du Plan global en efficacité énergétique et qui seront précisés dans la proposition du Distributeur et ce, afin d'en tenir compte comme dépenses afférentes pour l'établissement de tout tarif, redevance ou charge du Distributeur à être établi éventuellement par la Régie. »

Par cette demande, le Distributeur réclame, en outre, l'autorisation de créer un compte de frais reportés pour fins tarifaires afin d'y comptabiliser tous les frais engagés pour la participation des intervenants reconnus au dossier, de même que tous les montants reconnus par la Régie comme coûts reliés à la mise en place de mesures d'économie d'énergie. Par sa décision D-2002-25 du 8 février 2002, la Régie accorde au Distributeur la création de ce compte.

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) constitué de seize programmes d'économie d'énergie. Ce dépôt s'accompagne 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 Régie a accordé à douze groupes intéressés le statut d'intervenant pour l'étude du dossier, lesquels ont notamment participé à l'audience publique tenue entre les 19 et 28 mars 2003.

La preuve est administrée au moyen des documents déposés et des témoignages reçus lors de l'audience publique. Même si la Régie tient compte de tous les éléments de la preuve, elle choisit de la résumer dans la seule mesure nécessaire pour expliquer la manière dont ces questions sont prises en compte dans la décision. De plus, toutes les propositions qui n'ont été qu'évoquées, sans faire l'objet de démonstration, ne font pas l'objet de commentaire ni de décision de la Régie.

Dans la décision D-2002-288 du 20 décembre 2002, la Régie suspend sa décision sur la demande prioritaire d'autorisation d'investissements de 8 M\$ pour le premier semestre de 2003 en vertu de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

Dans la présente décision, la Régie se prononce sur le PGEÉ et le traitement réglementaire des sommes impliquées.

2. CADRE JURIDIQUE DE LA DEMANDE

2.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

Selon le Distributeur, sa demande initiale du 7 décembre 2001 devait être amendée à la suite de l'approbation par la Régie de la création d'un compte de frais reportés. En effet, considérant qu'un tel compte constitue un actif au sens comptable du terme, le Distributeur a jugé dès lors nécessaire de présenter sa demande, non seulement en vertu de l'article 49 de la Loi, mais également en vertu de l'article 73 qui vise l'acquisition d'actifs de distribution d'électricité².

Par ailleurs, après avoir souligné le principe comptable de rapprochement des coûts aux revenus, le Distributeur réfère à la notion d'avantages économiques comme étant sous-jacente à la définition d'actif. Ces avantages économiques résultant du PGEÉ se retrouvent essentiellement sous forme de réduction des coûts d'approvisionnement, de

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Notes sténographiques (NS), volume 2, pages 11 et 12.

réduction des factures de transport d'électricité et de réduction d'immobilisations en distribution³.

Dans certains dossiers, dont celui relatif au PGEÉ, le Distributeur préfère obtenir l'autorisation d'investir de façon distincte et préalable à une demande tarifaire afin d'éviter des risques financiers importants en cas de refus par la Régie⁴.

Le Distributeur considère préférable de procéder annuellement à la reconnaissance des coûts relatifs au PGEÉ, compte tenu de la marge d'imprécision du budget du PGEÉ qu'il estime de l'ordre de 10 à 20 %. Cette démarche s'inscrit mieux, selon lui, sous l'article 73 de la Loi quoiqu'elle demeure possible également dans le cadre de la phase 2 du dossier tarifaire du Distributeur. Le Distributeur souligne essentiellement son besoin de flexibilité dans la gestion de ses investissements et il s'en remet à la Régie pour identifier le moyen réglementaire approprié à cette fin⁵.

Enfin, appelé à préciser la conclusion recherchée dans ce dossier selon laquelle il demande à la Régie de « **PRENDRE ACTE** dudit Plan global en efficacité énergétique 2003-2006 », le Distributeur reconnaît que l'examen du contenu du PGEÉ relève de l'exercice général de la compétence tarifaire de la Régie même si, selon lui, l'efficacité énergétique ne possède pas un encadrement juridique ou législatif spécifique. Il admet que la Régie peut examiner les activités sous-tendant la réalisation du PGEÉ tout en précisant qu'à son avis, il n'a aucune obligation de demander l'autorisation à la Régie chaque fois qu'il envisage l'application d'une mesure d'efficacité énergétique⁶.

2.2 POSITION DES INTERVENANTS

Selon certains intervenants, la Régie possède toute la juridiction nécessaire pour approuver ou refuser, non seulement le budget associé au PGEÉ, mais également le PGEÉ lui-même et ce, avec ou sans modifications. Cette juridiction ne se limite donc pas à « **PRENDRE ACTE** » du PGEÉ et, à cet égard, les intervenants font état de la jurisprudence par laquelle la Régie a accepté ou refusé des mesures d'efficacité énergétique selon certains critères. Ils demandent à la Régie d'être proactive, soulignant le lien du présent dossier avec celui relatif à l'approbation du plan d'approvisionnement 2002-2011 du Distributeur, et l'appellent à

³ NS, volume 2, pages 14 et 20.

⁴ NS, volume 2, pages 23 à 25.

⁵ NS, volume 2, pages 28 à 35.

⁶ NS, volume 5, pages 107, 108 et 115 à 118.

exercer pleinement les compétences que lui confère la Loi, nonobstant les conclusions recherchées par le Distributeur⁷.

Enfin, UC soumet que le traitement du dossier en vertu de l'article 73 de la Loi ne doit pas limiter son intervention éventuelle lorsque l'allocation des coûts du PGEÉ sera examinée dans le cadre de la phase 2 du dossier tarifaire du Distributeur⁸.

2.3 OPINION DE LA RÉGIE

Le Distributeur a d'abord introduit sa demande relative à la mise en œuvre du PGEÉ en vertu de l'article 49 de la Loi, mais il l'a par la suite amendée afin d'ajouter l'article 73 de la Loi à son assise légale.

Cet amendement résulte, selon le Distributeur, de la création d'un compte de frais reportés destiné aux sommes affectées au PGEÉ et faisant de ces sommes, préalablement qualifiées de dépenses, des actifs à part entière.

2.3.1 ASSISE LÉGALE APPROPRIÉE DE LA DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

Considérer les sommes affectées à ce type de programmes comme des investissements ou comme des dépenses constitue une question discutée au sein des organismes de régulation économique⁹. Les autorités réglementaires font donc chacune un choix à cet égard. C'est ce que doit également faire la Régie dans la présente décision en décidant si le PGEÉ doit être traité en vertu de l'article 49 ou de l'article 73 de la Loi.

De façon préliminaire, la Régie souligne le contexte propre en matière d'efficacité énergétique selon lequel les distributeurs gaziers lui ont toujours présenté leur demande d'approbation d'un programme semblable dans le cadre de l'article 49 de la Loi. Or, le Distributeur n'a soumis aucun élément suffisant le distinguant des distributeurs gaziers.

Nature du PGEÉ

Un tel plan vise une économie dans l'utilisation des ressources énergétiques disponibles, de laquelle résulte une baisse des ventes. Il se caractérise par l'instauration de mesures propres

⁷ NS, volume 5, pages 215 à 226; NS, volume 6, pages 26 à 28.

⁸ NS, volume 5, page 228.

⁹ *Primer on Gas Integrated Resource Planning*, National Association of Regulatory Utility Commissioners, décembre 1993, pages 233 et 234.

à inciter la clientèle à une gestion optimale de sa consommation d'énergie. Cette incitation se traduit par des mesures de nature administrative, commerciale et financière dont le coût est partagé entre la clientèle et le Distributeur.

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

Traitement réglementaire du PGEÉ

Le PGEÉ contribue aussi à la mission générale de la Régie qui exerce ses fonctions dans une perspective de développement durable. En effet, outre la clientèle du Distributeur, toute la société, actuelle et future, bénéficie d'un tel plan. La Régie doit veiller à son application ainsi qu'à sa qualité.

Dans sa décision D-2002-17 relative au plan d'approvisionnement 2002-2011 du Distributeur, la Régie qualifie la provision de 0,4 TWh d'économie d'énergie proposée par le Distributeur comme étant faible, notamment en raison de la méthodologie utilisée pour estimer les coûts évités¹⁰. Le présent dossier sert, par l'examen des mesures proposées et grâce à la participation des intervenants, à définir adéquatement les mesures du PGEÉ de façon à maximiser les économies d'énergie réalisables.

Pour ce faire, la Régie doit procéder à un examen concomitant du programme lui-même ainsi que des dépenses qui s'y greffent, car il serait inefficace de déterminer des dépenses sans s'assurer qu'elles sont nécessaires et se justifient par la pertinence et la qualité des mesures envisagées. L'article 49 de la Loi permet cette flexibilité dans le traitement réglementaire.

En outre, l'examen des sommes nécessaires à la mise en œuvre du PGEÉ constitue un intrant essentiel à l'évaluation du caractère raisonnable des montants affectés au compte de frais reportés, lesquels seront inclus dans la base de tarification du Distributeur. L'article 49 permet un examen efficace de toutes les composantes du programme.

Par ailleurs, le Distributeur requiert lui-même une approbation pluriannuelle de ses budgets compte tenu de son incertitude d'atteindre les objectifs du PGEÉ. En conséquence, la Régie doit pouvoir mettre en place certains suivis, que ce soit dans le cadre d'une nouvelle

¹⁰ Décision D-2002-17, dossier R-3470-2001, 21 janvier 2002, pages 15 et 16.

demande ou lors de dépôts de documents à la Régie dans le cadre d'un suivi administratif. Quelle que soit la nature du suivi prévu à la présente décision, celle-ci dessaisit de façon définitive la formation actuelle.

Ainsi, dans le cadre de ses pouvoirs tarifaires prévus à l'article 49, la Régie est compétente pour évaluer le contenu qualitatif du programme dans ses orientations, ses approches et ses méthodologies principales.

Dans cette perspective, la Régie est d'avis que le PGEÉ doit être évalué en vertu de l'article 49 de sa loi constitutive. Toutefois, étant donné la nature particulière du programme, ces dépenses font l'objet d'un traitement spécifique dans un compte de frais reportés.

Compte de frais reportés

Considérant qu'un compte de frais reportés constitue un actif au sens comptable du terme, le Distributeur justifie l'application de l'article 73 de la Loi par la création de ce compte dans la décision D-2002-25. Or, la Régie souligne que la raison pour laquelle elle a autorisé la création d'un compte de frais reportés réside principalement dans la nécessité d'assurer l'équité intergénérationnelle. Il ne s'agit là que d'un traitement réglementaire particulier des dépenses du PGEÉ.

Cette spécificité se caractérise également du fait que la Régie a autorisé un amortissement sur cinq ans du compte de frais reportés et c'est la valeur de cet amortissement qui sera incluse dans les montants globaux des dépenses afférentes à la prestation de service qu'est le PGEÉ.

Par ailleurs, le recours à un compte de frais reportés constitue une pratique usuelle dans le cadre de programmes dont les bénéfices s'étendent sur un terme pluriannuel. En autorisant sa création, la Régie visait à donner les outils nécessaires au Distributeur pour poursuivre les travaux de développement du PGEÉ et enclencher le processus de mise en œuvre de ses programmes.

Il appert donc que l'utilisation d'un compte de frais reportés n'a aucune conséquence particulière quant à la qualification du fondement légal de la demande.

2.3.2 CONCLUSION

La Régie choisit de soumettre les dépenses du PGEÉ à l'application de l'article 49 de la Loi tout en leur reconnaissant un traitement par voie d'un compte de frais reportés avec un amortissement sur cinq ans et ce, pour l'ensemble des motifs énoncés précédemment. Il ne s'agit pas, par ailleurs, d'un cas exceptionnel puisqu'un tel traitement est appliqué aux programmes commerciaux lesquels, partageant avec le PGEÉ la caractéristique de constituer des formes de prestation de service dans une optique commerciale.

En conséquence, l'article 49 de la Loi représente, selon la Régie, l'assise légale appropriée pour accueillir le PGEÉ du Distributeur et autoriser les dépenses que nécessitera sa mise en œuvre.

3. PLAN GLOBAL D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

3.1 PROPOSITION DU DISTRIBUTEUR

3.1.1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PGEÉ

Le Distributeur souligne le caractère évolutif de son premier PGEÉ en précisant que son développement implique des ajustements tant au plan de l'élaboration qu'à celui de l'opération ou des budgets¹¹.

Le tableau ci-après fournit un aperçu général du PGEÉ déposé par le Distributeur sur l'ensemble de la période 2003-2006, pour les différents marchés visés.

¹¹ NS, volume 2, page 30.

Enfin, la Régie précise qu'aucune heure, en sus des heures de préparation mentionnées ci-dessus, ne sera accordée pour la préparation des rencontres techniques des 15 janvier et 15 avril 2003. De plus, elle rappelle que, selon le Guide, le taux maximum pour la présence de l'expert à l'audience est de 1 500 \$ par jour, et non de 200 \$ de l'heure.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹¹²;

CONSIDÉRANT le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*¹¹³;

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE le PGEÉ déposé par le Distributeur, sous réserve des quatre ajustements suivants;

DEMANDE au Distributeur de développer des approches plus personnalisées dans le cadre de son programme de diagnostic énergétique;

DEMANDE au Distributeur, dans le cadre de son programme de promotion des thermostats électroniques, d'inclure les thermostats électroniques programmables, de développer des modalités d'installation ainsi que d'ajuster les modalités d'aide financière;

DEMANDE au Distributeur d'adapter les modalités du programme d'initiatives énergétiques à la réalité institutionnelle, notamment municipale;

DEMANDE au Distributeur, dans le cadre du programme d'initiatives énergétiques dans les bâtiments administratifs d'Hydro-Québec, de réserver l'éligibilité au soutien financier à ses seuls bâtiments;

AUTORISE, pour l'année 2003, le budget de 14,9 M\$ soumis par le Distributeur (requis pour la première année de la mise en place du PGEÉ);

¹¹² L.R.Q., c. R-6.01.

¹¹³ (1998) 130 G.O. II, 1245.

PERMET au Distributeur de comptabiliser, à même le compte de frais reportés, les dépenses effectuées dans le cadre du budget ainsi autorisé pour l'année 2003;

PREND ACTE de l'engagement du Distributeur de lui déposer sa nouvelle méthodologie des coûts évités;

DEMANDE au Distributeur de procéder au suivi annuel de son budget ainsi que de l'application de son PGEÉ, selon les modalités prévues à la présente décision;

PERMET aux intervenants de soumettre leur demande de paiement de frais dans les délais légaux;

RÉSERVE sa décision sur le degré d'utilité de chaque intervenant de même que sur le montant des frais.

Lise Lambert
Présidente

Jean-Noël Vallière
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants :

- Hydro-Québec représentée par M^{es} Éric Fraser et Simon Turmel;
- 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 Nicolas Plourde;
- 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 (GRAME-UDD) représenté par M. Jean-François Lefebvre;
- Négawatts Production Inc. (Négawatts) représentée par M^e Eve-Lyne H. Fecteau;
- 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 (UMQ) représentée par M^e Diane Simard;
- M^e Anne Mailfait pour la Régie de l'énergie.