

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2009-046

R-3671-2008

17 avril 2009

PRÉSENTS :

Gilles Boulianne

Louise Rozon

Marc Turgeon

Régisseurs

Agence de l'efficacité énergétique

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision

Demande relative à l'approbation du premier Plan d'ensemble en efficacité énergétique et nouvelles technologies

[11] Dans le contexte des enjeux soulevés par la Demande, ainsi que de certains autres enjeux soulevés en cours d'audience, la Régie se prononce sur le cadre juridique et sur les principes réglementaires applicables au PEEÉNT.

2.1 PORTÉE DES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LAEE ET DE LA LRÉ

[12] L'AEÉ considère que le nouveau cadre juridique instauré par la Loi 46 modifie considérablement sa mission, son rôle et ses responsabilités. Son interprétation découle de la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 (la Stratégie énergétique)¹³ et de la Loi 46.

[13] Pour l'AEÉ, il s'agit d'un changement de paradigme :

« Primo, l'AEÉ se perçoit maître d'œuvre du Plan d'ensemble. De l'avis de l'AEÉ, la Stratégie énergétique rendue publique par le gouvernement du Québec au mois de mai 2006, telle que complétée par les amendements majeurs apportés à la Loi sur l'AEÉ et la Loi sur la Régie, par la Loi 46, a entraîné non seulement un élargissement significatif de sa mission et de ses pouvoirs, mais également une modification importante de l'encadrement législatif et réglementaire régissant les interventions en efficacité énergétique et nouvelles technologies énergétiques au Québec. La première et la plus importante de toutes les modifications est la consécration du rôle de maître d'œuvre, certains ont parlé de chef d'orchestre, de l'AEÉ pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Plan d'ensemble. En effet, et comme on le verra ci-après, plusieurs des nouvelles dispositions de la Loi font en sorte que c'est l'AEÉ, par opposition aux petits distributeurs réglementés, qui a la responsabilité première, et j'insiste sur le mot « première », et la mainmise sur tout ce qui se fait en la matière. De l'avis de l'AEÉ, le fait, cet important rôle de maître d'œuvre du Plan d'ensemble qui lui est confié entraîne inévitablement des conséquences importantes au chapitre des principes qui doivent gouverner l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du Plan d'ensemble, et ceci autant du point de vue opérationnel que du point de vue réglementaire. »¹⁴

[14] Tout en reconnaissant le nouveau rôle confié à l'AEÉ, plusieurs intervenants ont formulé le souhait que la Régie ne modifie pas le rôle des distributeurs d'électricité et de gaz naturel en matière d'efficacité énergétique. Ces derniers ont plaidé pour un rôle de coordination non hiérarchique, sans que l'AEÉ ne se substitue aux distributeurs. Pour sa

¹³ Pièce B-1, AEÉ-1, document 1.

¹⁴ Pièce A-29-12, pages 41 à 43.

part, l'AIEQ indique que l'interprétation proposée par l'AEÉ contribuerait à nier tout ce qui s'est fait en matière d'efficacité énergétique par les distributeurs, ce qui n'est pas possible, eu égard aux cibles à atteindre dans les meilleurs délais¹⁵. Cet intervenant mentionne plus spécifiquement, en commentant la preuve de l'AEÉ :

« Nos membres ont l'impression que le processus d'élaboration du Plan d'ensemble a été, en quelque sorte, improvisé à certains égards et qu'il a besoin d'être défini davantage par un processus ultérieur de consultation. Il relève de la preuve que l'AEÉ a voulu prendre le contrôle de l'ensemble du domaine de l'efficacité énergétique, et ce, de façon somme toute ambitieuse, s'aliénant au passage une partie de la sympathie de certains de ses partenaires essentiels. L'expression de ce cheminement se retrouve notamment dans le souhait d'une cause commune et la volonté, à peine cachée, de prendre le contrôle des programmes et prérogatives des distributeurs à terme par le biais de la notion de « plus d'une forme d'énergie ». »¹⁶

[15] S.É./AQLPA, dans son argumentation juridique, présente une analyse détaillée du nouveau cadre juridique institué par la Loi 46¹⁷. L'intervenant soutient que le législateur a fait de l'AEÉ la dépositaire de la composante efficacité énergétique de la Stratégie énergétique. Elle doit, par conséquent, s'assurer que l'ensemble des actions, y compris celles des ministères, permet l'atteinte des cibles fixées par le gouvernement, tout en respectant le rôle des distributeurs d'électricité et de gaz naturel dans la planification et la livraison de leurs programmes d'efficacité énergétique.

[16] S.É./AQLPA soumet que cette autonomie est conforme au principe de la Stratégie énergétique selon lequel le PEEÉNT ne doit pas se substituer aux plans globaux en efficacité énergétique (PGEÉ) mis en œuvre par les distributeurs. Cette autonomie est également conforme à la complémentarité requise de l'AEÉ. Ce n'est, en effet, qu'après avoir pris connaissance des PGEÉ des distributeurs que l'AEÉ détermine ses propres programmes et interventions, dans la perspective de l'atteinte des cibles fixées par le gouvernement.

[17] La Régie retient de la Stratégie énergétique que le gouvernement demande à l'AEÉ de présenter une vue d'ensemble des initiatives visant l'efficacité énergétique. Pour ce faire, il lui confie le soin d'élaborer un PEEÉNT visant à mieux utiliser l'énergie, sur la

¹⁵ Pièce A-29-12, page 266.

¹⁶ Pièce A-29-12, pages 273 et 274.

¹⁷ Pièce C-13-9, pages 1 à 26.

base de consultations étroites des distributeurs et des milieux concernés. La Stratégie énergétique prévoit que le PEEÉNT « *traduira la vision globale du gouvernement en matière d'efficacité énergétique et assurera une action cohérente et porteuse pour toutes les formes d'énergie. Il ne se substituera pas aux plans mis en œuvre par Hydro-Québec, par Gaz Métro et le Fonds en efficacité énergétique, et par Gazifère. Il viendra plutôt les compléter et les encadrer* ». Finalement, le gouvernement élargit la mission confiée à l'AEÉ en l'étendant, entre autres, aux nouvelles technologies énergétiques. L'AEÉ a donc pour mission d'assurer la promotion et le développement des nouvelles technologies énergétiques, en plus des mandats qu'elle assume déjà¹⁸.

[18] La Loi 46, qui donne suite aux mesures annoncées dans la Stratégie énergétique, modifie la LAÉÉ et la LRÉ. La Régie constate que les modifications apportées à la LAÉÉ et à la LRÉ établissent un nouveau cadre juridique qui prend en compte le travail déjà accompli en efficacité énergétique par les distributeurs d'électricité et de gaz naturel. L'AEÉ se voit confier de nouvelles responsabilités pour les carburants et combustibles, les programmes et les interventions visant plus d'une forme d'énergie ainsi que pour les nouvelles technologies énergétiques.

[19] Ce nouveau cadre juridique ne bouleverse pas le domaine de l'efficacité énergétique au point où le prétend l'AEÉ. Il vise essentiellement à mettre en place des mesures et des moyens complémentaires permettant d'atteindre les cibles d'efficacité énergétique fixées par le gouvernement.

[20] La Régie conclut que, malgré le nouveau cadre juridique et le mandat élargi que s'est vu confier l'AEÉ, le rôle des distributeurs en matière d'efficacité énergétique n'est pas modifié. Ces derniers ont cependant des obligations additionnelles, liées au PEEÉNT, envers l'AEÉ qui l'élabore et l'administre.

[21] Par ailleurs, les nouvelles responsabilités confiées à la Régie permettent, par la mise en place d'un forum public et transparent, une participation de toutes les parties intéressées au processus triennal d'approbation du PEEÉNT et au processus annuel d'approbation des programmes, des interventions et des budgets des distributeurs réglementés et de l'AEÉ. La Régie doit également s'assurer de l'atteinte des objectifs visés par les programmes et interventions mis en œuvre par les distributeurs réglementés et l'AEÉ.

¹⁸ Pièce B-1, AEÉ-7, document 1, pages 43, 46 et 65.

[22] Selon la Régie, le nouveau cadre juridique a comme objectif l'atteinte des cibles fixées par le gouvernement et l'AEÉ se voit attribuer un rôle de leadership en vue de l'atteinte de ces dernières. À l'instar du gouvernement dans la Stratégie énergétique, la Régie reconnaît l'expérience des distributeurs d'électricité et de gaz naturel en matière d'efficacité énergétique. Elle reconnaît également leur rôle unique auprès de leurs clientèles respectives et opte donc pour la continuité à cet égard. La Régie confirme le rôle complémentaire de l'AEÉ par rapport à la situation actuelle, pour le secteur des Nouvelles technologies, pour les programmes et interventions visant plus d'une forme d'énergie ainsi qu'en matière de carburants et combustibles.

2.2 CAUSE COMMUNE, CALENDRIER RÉGLEMENTAIRE ET EXIGENCES DE DÉPÔT

[23] L'AEÉ demande à la Régie de déclarer, qu'à compter du PEEÉNT 2010-2013, tous les programmes et interventions en efficacité énergétique et nouvelles technologies des distributeurs d'électricité et de gaz naturel soient obligatoirement intégrés au dossier du PEEÉNT aux fins de leur approbation commune par la Régie¹⁹.

[24] La Régie demande à l'AEÉ et aux distributeurs de se prononcer sur un cadre réglementaire non contraignant, efficace et chronologiquement efficient permettant à l'AEÉ, à la Régie ainsi qu'aux distributeurs de rencontrer leurs obligations respectives découlant de la LRÉ et de la LAEÉ.

[25] En réponse à cette demande, l'AEÉ propose un cadre et un calendrier réglementaires exclusivement fondés sur la tenue d'une cause commune. L'AEÉ propose que tous les programmes et interventions des distributeurs d'électricité et de gaz naturel, ainsi que les budgets y afférents, soient intégrés dans le même exercice financier que celui de l'AEÉ, soit du 1^{er} avril au 31 mars de chaque année²⁰.

[26] Pour l'AEÉ, la cause commune permet d'assurer la cohérence et l'efficience en matière d'efficacité énergétique. Cette cause commune permet également la discussion, en un seul forum, de tous les enjeux reliés à l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies, pour toutes les formes d'énergie. Elle n'empêche pas chaque distributeur de

¹⁹ Pièce B-1, requête, paragraphes 28 à 33.

²⁰ Pièce B-28, AEÉ-10, document 1, pages 3 à 11.

présenter et justifier ses programmes et ses budgets devant la Régie. L'AEÉ, pour sa part, présentera pour approbation ses programmes et ses budgets portant sur les carburants et combustibles, de même que ceux portant sur les nouvelles technologies et ses programmes visant plus d'une forme d'énergie²¹. L'AEÉ reconnaît que la loi n'impose pas la tenue d'une cause commune²².

[27] Les distributeurs d'électricité et de gaz naturel demandent essentiellement le maintien du cadre actuel en ce qui les concerne, soutenant que ce cadre a fait ses preuves, que le processus réglementaire est efficient et que l'AEÉ n'a pas démontré la nécessité de la tenue d'une cause commune. D'autres intervenants soutiennent, quant à eux, la demande de l'AEÉ au profit d'un traitement uniforme de l'efficacité énergétique.

[28] La Régie juge qu'il est prématuré de considérer la tenue d'une cause commune pour le PEEÉNT 2010-2013. Comme mentionné dans la décision D-2009-018²³, la Régie considère que la volonté du législateur est de maintenir le processus réglementaire existant pour les distributeurs d'électricité et de gaz naturel. Ceux-ci présentent annuellement, dans le cadre de leurs dossiers tarifaires respectifs, leur PGEÉ à la Régie. À ce processus s'ajoute celui de l'AEÉ qui doit faire approuver son PEEÉNT aux trois ans et faire approuver annuellement ses propres programmes et interventions, dont le financement provient de la quote-part. Ce processus réglementaire pourrait être revu ultérieurement.

[29] En conséquence, la Régie rejette la tenue d'une cause commune pour le prochain PEEÉNT.

[30] Par ailleurs, la Régie juge prématuré de se prononcer dès maintenant sur un calendrier réglementaire définitif, en lien avec le PEEÉNT. Elle indique cependant, en annexe I, l'ensemble des dates de tombée de la présente décision et de la décision D-2009-018.

[31] La Régie prend acte de la demande du ministre des Ressources naturelles et de la Faune à l'effet que l'AEÉ dépose le PEEÉNT 2010-2013 le 30 juin 2009²⁴. La Régie rappelle que le prochain PEEÉNT doit, tout en intégrant les demandes et propositions de

²¹ Pièce A-29-1, pages 23 et 24.

²² Pièce B-28, AEÉ-10, document 1, page 12.

²³ Pages 8 et 9.

²⁴ Pièce B-58, AEÉ-14, document 1, annexe 1.