

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3884-2014
PHASE 3

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CAUSE ANNUELLE DE GAZIFÈRE INC.
(Phase 3 – Cause tarifaire 2015 de *Gazifère Inc.*)

GAZIFÈRE INC.

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

-et-

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

ARGUMENTATION LES PRINCIPES GUIDANT L'APPROBATION DU PGEÉ

M^E DOMINIQUE NEUMAN, LL.B.
PROCUREUR

Préparé pour:
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 28 octobre 2014

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier, de la cause tarifaire 2015 de *Gazifère inc.*

2 - Au cours de ce dossier, la Régie s'est questionnée sur l'opportunité d'accepter ou non le PGEÉ 2015 et 2016 de Gazifère, compte tenu en particulier de certaines insuffisances de rentabilité (RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3884-2014 Phase 3, n.s. 27 octobre 2014, pages 150 à 201).

3 - La présente constitue l'argumentation de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* sur cet aspect du dossier.

4 - L'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* souhaitent que la décision que rendra la Régie à cet égard soit fondée sur des principes rigoureux.

Il s'agit de rendre une décision équilibrant la préoccupation de rentabilité des programmes aux objectifs d'intérêt public, de développement durable et d'équité qui sont inscrits dans la loi constitutive de la Régie et qui fondent son mandat.

5 - Notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine a proposé à cet égard trois principes directeurs dans son témoignage oral du 28 octobre 2014 :

A) Le premier principe à poser, c'est que le résultat du test du coût total en ressources d'un programme, le TCTR devrait être positif. Comme principe général, si le TCTR est négatif, le programme ne devrait normalement pas avoir lieu d'exister dans le budget du PGEE d'un distributeur.

On peut cependant faire deux exceptions à ce principe :

- d'une part lorsque le programme en est d'innovation, à ses premiers essais ou au stade d'un projet-pilote
- ou encore, d'autre part, lorsqu'il s'agit d'un programme visant les ménages à faibles revenus. On sait en effet qu'il est difficile de livrer des programmes rentables selon le TCTR pour cette clientèle.

Lorsque nous nous trouverons dans l'une ou l'autre de ces deux exceptions, il appartiendra au distributeur et au décideur d'arbitrer entre, d'une part, la non rentabilité de ces programmes, et d'autre part le souhait d'intérêt public ou sociétal ou gouvernemental de réaliser davantage d'économies d'énergie.

À cela s'ajoute l'importance d'une certaine stabilité du PGEE au-delà des variations interannuelles du coût évité. On sait en effet que le coût du gaz a subi d'importantes variations dans le passé. De plus, une possible conversion en oléoduc du gazoduc du nord de l'Ontario de TCPL (ceci constituant une des composantes du projet Énergie Est), avec le besoin d'une nouvelle construction de gazoduc en Ontario à la charge des distributeurs gaziers d'Ontario et du Québec, pourrait générer une importante hausse des coûts de transport d'hiver auprès de la clientèle de Gazifère, d'où une hausse du coût évité de chauffage servant à calculer la rentabilité des programmes du PGEE.

Par cet arbitrage de la part du distributeur et du décideur tenant compte de la non rentabilité de certains programmes, de l'intérêt public et du besoin de stabilité du PGEE, on déterminera jusqu'à quelle quantité l'on devrait admettre ces programmes malgré tout, et jusqu'à quel coût et selon quelles modalités. Ce sera essentiellement une décision de politique publique.

B) Le second principe à poser, qui est celui que la formation de la Régie a exprimé le 27 octobre 2014 aux pages 158 à 160 des notes sténographiques, c'est que le résultat du test de neutralité tarifaire, s'il est négatif, ne devrait pas dépasser en valeur absolue le résultat du TCTR. Donc, comme principe général, si le TNT est négatif d'une valeur absolue dépassant le TCTR, le programme ne devrait normalement pas avoir lieu d'exister dans le budget du PGEE d'un distributeur ou son niveau d'aide financière devrait être modifié pour que l'impact tarifaire négatif soit moins important. Mais là encore, il pourra y avoir deux exceptions à ce principe, d'une part dans le cas de programmes d'innovation et d'autre part dans le cas des programmes visant les ménages à faibles revenus. Ici encore, ce sera une décision de politique publique que de déterminer jusqu'à quelle quantité l'on devrait admettre ces programmes malgré tout, et jusqu'à quel coût et selon quelles modalités.

C) Finalement, il y a un troisième principe que Monsieur Fontaine a présenté dans son rapport C-SÉ-AQLPA-0012 SÉ-AQLPA-2, Document 1, et élaboré en réponse à une question de la Régie dans sa pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-2, Document 2 :

- C'est que le niveau d'aide financière des programmes doit être établi en fonction de leur taux de distorsion (opportunisme), toutes choses étant égales par ailleurs.
- Cette proposition, croyons-nous, pourrait aider la Régie et *Gazifère* à gérer le design de programmes qui méritent d'être maintenus mais dont le taux d'opportunisme devient important. En effet, en décroissant le niveau de l'aide à mesure que le taux d'opportunisme croît, l'on gère la transformation graduelle du marché (qui est, en soi, souhaitable et constitue le but ultime de tout programme), de sorte que *Gazifère* se trouve justifié de graduellement réduire sa contribution financière aux mesures qui sont en train de devenir la norme. Ceci permettra à *Gazifère* de graduellement tourner son aide ailleurs, là où elle pourrait s'avérer plus utile.
- En faisant varier le niveau d'aide financière en fonction du taux d'opportunisme, on vise à ce que le test du participant arrive à un niveau qui n'est pas trop élevé par rapport au TCTR.

- Dans son rapport, Monsieur Fontaine a ciblé les programmes fenêtres Energy Star au marché résidentiel et chauffe-eau à condensation du marché CI.
- Le lundi 27 octobre 2014, aux pages 109 à 110 des notes sténographiques (à la réponse 124) Mme Julie-Christine Lacombe de Gazifère inc. exprime l'intérêt du distributeur à examiner cette proposition, tout en soulignant que le moment optimal pour modifier le niveau d'aide financière, c'est immédiatement après l'évaluation d'un programme et que d'autres facteurs de marché doivent alors aussi nécessairement être aussi pris en compte, ce avec quoi nous sommes entièrement en accord.

6 - Si l'on applique ces principes aux programmes

PROGRAMME	ACCEPTABILITÉ DANS LE PGEÉ
Programmes résidentiels : Trousse de produits économiseurs d'eau chaude – volet Abaissement de la température du chauffe-eau	Oui. Répond aux trois principes (sauf léger écart du TNT)
Récupérateur de chaleur des eaux de douche (OMH)	Ne répond pas aux principes. Mais MFR et peut-être valeur de démonstration. La Régie peut donc arbitrer s'il y a lieu d'accepter ce programme avec ou sans recalibrage.
Fenêtre ENERGY STAR®	Non. Ne répond pas aux principes. De plus, fort taux d'opportunisme.
Système combo	Ne répond pas aux principes. Pourrait être recalibré mais difficilement.
Chauffe-eau sans réservoir à condensation	Non. Ne répond pas aux principes.
Récupérateur de chaleur des eaux de douche (coops et sociocomm.) – volet Installation de récupérateurs et volet	Ne répond pas aux principes. Mais MFR et peut-être valeur de démonstration. La Régie peut donc arbitrer s'il y a lieu d'accepter ce programme

Étude de faisabilité	avec ou sans recalibrage.
Supplément MFR – Résidentiel	Ne répond pas aux principes. Mais MFR. La Régie peut donc arbitrer s'il y a lieu d'accepter ce programme avec ou sans recalibrage.
Secteur CI Appui aux initiatives – volet Optimisation énergétique des bâtiments	Oui. Répond aux trois principes.
Appui aux initiatives – volet Aide à l'implantation	Ne répond pas aux principes. Mais pourrait être recalibré.
Chauffe-eau efficace (petit réservoir)	Ne répond pas aux principes. Mais pourrait être recalibré.
Chaudière à efficacité intermédiaire	Non. Ne répond pas aux principes.
Chauffe-eau à condensation	Non. Ne répond pas aux principes
Chaudière à condensation	Oui. Répond aux trois principes.
Étude de faisabilité	Ne répond pas aux principes. Mais pourrait être recalibré ou intégré à un autre programme.
Unité de chauffage à l'infrarouge	Oui. Répond aux trois principes.
Hotte à débit variable	Ne répond pas aux principes. Mais valeur d'innovation. La Régie peut donc arbitrer s'il y a lieu d'accepter ce programme avec ou sans recalibrage.
Thermostats programmables	Oui. Répond aux trois principes.
Aérotherme à condensation	Oui. Répond aux trois principes.
Supplément MFR - CI	Ne répond pas aux principes. Mais MFR. La Régie peut donc arbitrer s'il y a lieu d'accepter ce programme avec ou sans recalibrage.

7 - Comme on le voit, dans plusieurs cas, la Régie aura à arbitrer afin de déterminer si certains programmes ne répondant pas aux principes mériteraient d'être acceptés au PGEÉ,

avec ou sans recalibrage, car étant innovateurs et/ou desservant des ménages à faibles revenus.

8 - Pour effectuer cette détermination, la Régie pourra tenir compte des considérations suivantes.

9 - En premier lieu, l'on doit poser que la raison d'être des mesures d'économie d'énergie consiste à permettre l'économie d'énergie, dans la société québécoise.

10 - Suivant l'article 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, un tarif de distribution (qu'il s'agisse de gaz naturel ou d'électricité) ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du distributeur de gaz naturel **et le développement normal** (souligné par nous) du réseau de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification. Or, en 2015, au Québec, compte tenu du *Plan d'action québécois sur les changements climatiques* (PACC) et de la *Stratégie énergétique 2006-2015 du gouvernement du Québec*, il entre dans « *le développement normal du réseau de distribution de Gazifère inc.* » que celle-ci soit comporte un *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* offrant des mesures d'efficacité à ses différentes catégories de clients et que celui-ci permette la réalisation des objectifs d'efficacité énergétique du gouvernement du Québec énoncés dans sa *Politique* pour 2015.

En effet, il est à noter que divers autres distributeurs d'énergie en Amérique du Nord livrent déjà, dans le cadre de leur « *développement normal* », un plan de mesures d'efficacité énergétique. Au Québec, c'est le cas de Gaz Métro et d'Hydro-Québec Distribution, qui livrent chacune déjà un *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* lequel doit, de plus,

spécifiquement contribuer de façon réelle à l'atteinte des objectifs d'efficacité énergétique du gouvernement du Québec établis pour 2015.

11 - Par conséquent, si la Régie supprimait de façon majeure le PGEÉ de *Gazifère inc.* ou si celui-ci cessait de contribuer de façon réelle à l'atteinte des objectifs du gouvernement du Québec pour 2015, son réseau deviendrait « *anormal* » et donc un réseau illégal et un réseau contraire au cadre réglementaire existant, car contraire à l'article 51, lequel exige que les tarifs permettent le développement d'un réseau « *normal* ».

La Régie de l'énergie n'aurait pas le pouvoir d'adopter des tarifs gaziers fondés sur le revenu requis d'un réseau « *anormal* » (c'est-à-dire un réseau sans PGEE ou dont le PGEE ne permet pas la réalisation des objectifs gouvernementaux d'efficacité de 2015). La Régie a uniquement, en vertu de l'article 51 de la Loi, le pouvoir d'adopter des tarifs gaziers qui permettent le développement d'un réseau « *normal* ».

12 - La « *normalité* » d'un distributeur gazier s'interprète en tenant également compte de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, lequel requiert que la Régie, dans toutes ses décisions, tienne compte de l'*intérêt public*, du *développement durable* et de l'*équité*.

Cet article 5 de la *Loi* n'est pas un article attributif de compétence comme tel, mais il traite de la façon dont la Régie doit exercer toutes ses compétences.¹

13 - Or l'existence, chez chaque distributeur, d'un *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* permettant de contribuer de façon réelle à la réalisation des objectifs gouvernementaux d'économies de gaz de 2015 constitue une mesure d'« *intérêt public* », de

¹ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3555-2004, Décision D-2005-216, référant également à l'avis A-2005-01 de la Régie.

« *développement durable* » et d'« *équité intergénérationnelle* » au sens de l'article 5 de la *Loi*, notamment en ce qu'elle permet la réduction des émissions de gaz à effet de serre et qu'elle permet également de réduire le transfert aux générations suivantes des inconvénients résultant de ces émissions.

Il est par ailleurs établi que les politiques, orientations et décisions du gouvernement peuvent constituer un bon indicateur de l'intérêt public aux fins de l'application de cet article 5.² Cela inclut le *Plan d'action québécois sur les changements climatiques* (PACC) et la *Stratégie énergétique 2006-2015 du gouvernement du Québec*.

La Régie a aussi déjà reconnu que la notion de « *développement durable* » contenue à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* pouvait être interprétée à la lumière de la définition de cette expression contenue à la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1, ci-après LDD) :

[66] [...], aux fins de l'application de l'article 5 de la Loi, la Régie adhère à la définition de développement durable donnée à l'article 2 de la LDD. Cette définition fait référence au caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

[67] C'est en vertu de la Loi que le développement durable est la toile de fond des décisions de la Régie. [...]³

² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3757-2011, Décision D-2011-083.

³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3721-2010, Décision D-2010-061, parag. 66, 67. Souligné en caractères gras par nous.

Suivant l'article 2 de la *Loi sur le développement durable* :

2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.⁴

De plus, l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* énumère les principes constitutifs du développement durable. Selon le paragraphe (n) de cet article 6, le développement durable inclut le principe de « *production et consommation responsables* », stipulant que « *des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental* ». ⁵

14 - Quant à l'exigence ou non d'une rentabilité d'un investissement, la Régie a énoncé ce qui suit :

[69] Procéder à l'examen d'un projet d'investissement dans une perspective de développement durable signifie que la Régie doit étudier les différentes solutions envisagées au projet par le Transporteur, en fonction des dimensions environnementale, sociale et économique. Elle doit rechercher l'équilibre et exercer son jugement en fonction des enjeux aux dossiers. Ainsi, la Régie peut autoriser un projet selon une solution envisagée qui n'est pas nécessairement au coût le plus bas mais qui possède la meilleure valeur, compte tenu des deux autres dimensions.⁶

⁴ *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, a. 2. Souligné en caractères gras par nous.

⁵ *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, a. 6 (n).

⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3721-2010, Décision D-2010-061, parag. 69. Souligné en caractères gras par nous.

Quant à l'exigence ou non d'une rentabilité d'un *Plan global en efficacité énergétique* d'un distributeur, la Régie a également énoncé ce qui suit au dossier R-3444-2000, à la décision D-2000-211 :

*En règle générale, il va de soi que le distributeur devrait concentrer ses efforts sur les programmes les plus rentables de façon à ce que l'objectif global d'économies d'énergies soit atteint au moindre coût. **Cependant, il y a également des objectifs sociaux, communautaires et environnementaux qui font que le distributeur doit également déployer des efforts importants auprès des clients offrant a priori une rentabilité moins évidente, à condition bien sûr que ces activités ne compromettent pas l'intégrité financière du distributeur.***⁷

La Régie a réitéré ses propos au dossier R-3463-2001 :

*La Régie réitère sa position exprimée dans la décision D-2000-211 selon laquelle le distributeur devrait concentrer ses efforts sur les programmes les plus rentables de façon à ce que l'objectif global d'économies d'énergies soit atteint au moindre coût. **Cependant, il y a également des objectifs sociaux, communautaires et environnementaux qui font en sorte que le distributeur doit également déployer des efforts importants auprès des clients offrant a priori une rentabilité moins évidente, à condition bien sûr que ces activités ne compromettent pas l'intégrité financière du distributeur.***⁸

La Régie a rejeté l'adoption de paramètres mécaniques ou fixes pour juger du niveau souhaitable des mesures en efficacité énergétique.⁹

⁷ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3444-2000, Décision D-2000-211, p. 32. Souligné en caractères gras par nous.

⁸ Cité dans le texte: Décision D-2000-211, dossier R-3444-2000, page 32.

⁹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3463-2001, Décision D-2001-232, p. 23. Souligné en caractères gras par nous.

15 - À cet égard, il est utile de se rappeler la *Politique énergétique* de 1996, par laquelle le gouvernement du Québec avait initialement identifié trois catégories de mesures d'économies d'énergie réalisables ou potentielles :

- Les économies d'énergie rentables **pour les distributeurs d'énergie.**
- Les économies d'énergie non rentables pour les fournisseurs mais rentables **pour les consommateurs.**
- Les économies d'énergie rentables **pour l'ensemble de la société** (donc même celles qui, par elles-mêmes ne seraient pas suffisamment rentables pour les distributeurs ou pour les consommateurs).

La *Politique énergétique de 1996* visait à réaliser l'ensemble de ces trois potentiels, donc y compris les économies d'énergie qui étaient rentables pour l'ensemble de la société, sans l'être nécessairement pour les distributeurs ou les consommateurs visés.¹⁰

16 - La *Stratégie énergétique de 2006-2015* a maintenu cette volonté gouvernementale de réaliser l'ensemble de ces potentiels, en fixant des objectifs quantitatifs pour 2015. **Le Parlement du Québec a codifié cette Stratégie en adoptant en 2006 la Loi concernant la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives.**¹¹

La Régie de l'énergie, au dossier R-3671-2008, dans sa décision D-2009-046 (parag. 14 à 29), a par ailleurs statué qu'en vertu de cette *Stratégie*, le rôle des distributeurs électrique et

¹⁰ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec 1996, pp. 31-32

¹¹ *Loi concernant la mise en oeuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2006, c. 46, Projet de loi 52 de la 2^e session de la 37^e législature, Sanctionné le 13 décembre 2006.

gaziers dans la livraison des programmes d'efficacité se poursuivait, notamment car ceux-ci sont plus près des consommateurs.¹² A aucun moment, la *Stratégie* gouvernementale ne laisse entendre que les mesures d'efficacité non rentables pour les distributeurs relèveraient exclusivement de l'Agence de l'efficacité énergétique (AEE) devenue le Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE) du Ministère des Ressources Naturelles du Québec (MRN). A aucun moment, la *Stratégie* gouvernementale ne laisse entendre que tout programme d'un distributeur qui serait abandonné pour insuffisance de rentabilité serait immédiatement pris en charge par l'AEE (devenue le BEIE), afin de respecter l'objectif global d'efficacité énergétique fixé par le gouvernement pour 2015.

La Régie ne peut donc aucunement présumer que le BEIE prendrait la relève pour parer à une insuffisance du PGEÉ de Gazifère.

17 - De plus, on note que la liste des programmes du PGEÉ de Gazifère est soumise annuellement au ministère de l'Énergie et des Ressources Naturelles en vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'efficacité et l'innovation énergétiques (LEIÉ)* :

8. Aux fins du plan d'ensemble, tout distributeur d'électricité ou de gaz naturel doit établir des programmes en matière d'efficacité énergétique ou toute autre mesure visant à favoriser une meilleure utilisation de l'énergie et l'innovation énergétique en conformité avec les orientations et les priorités établies par le ministre.

*Un programme ou une mesure comporte entre autres **une description des actions à réaliser, le coût de celles-ci ainsi qu'un calendrier de leur réalisation.***

À la date fixée par le ministre, le distributeur lui transmet la description de ses programmes et de ses mesures présentée selon les formes d'énergie et les secteurs d'activités.

Le distributeur d'électricité doit, en outre, transmettre au ministre la liste des projets d'efficacité énergétique qu'il a retenus, au cours d'une année, dans le

¹² RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3671-2008, Décision D-2009-046, parag. 14 à 29.

cadre d'une procédure d'appel d'offres visée à l'article 74.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

Dans sa décision D-2013-107 au dossier R-3838-2013, la Régie, confirmant la décision D-2013-037 rendue dans le dossier R-3814-2012, a statué que la Régie n'avait pas le pouvoir d'empiéter sur la responsabilité du ministre en exigeant un programme d'efficacité non déjà prévu dans les échanges entre le distributeur et le ministre :

[75] Suivant ce principe de la cohérence des lois, la Régie est d'avis que la Loi ne lui permet pas d'étendre son pouvoir jusqu'à l'approbation des programmes, car les dispositions de la Loi et celles de la LEIÉ relatives à l'efficacité énergétique doivent être lues comme étant complémentaires.

[76] En effet, l'esprit de l'article 49 de la Loi vise l'aspect de la rentabilité des programmes, alors qu'il est manifeste que la LEIÉ vise davantage l'examen du contenu des programmes et leur approbation par le ministre.

[77] La Régie est d'avis que sa juridiction ne vise que l'approbation des budgets liés aux programmes et non celle de leur contenu, sans quoi le ministre des Ressources naturelles aurait une compétence concurrente à celle de la Régie, ce qui pourrait entraîner certains problèmes fonctionnels.

18 - Nous soumettons respectueusement que, pour les mêmes motifs, la Régie ne pourrait s'éloigner de façon marquée de la liste des programmes soumis par le distributeur au ministre, en supprimant un nombre appréciable d'entre eux ou en réduisant à zéro le budget d'un nombre appréciable d'entre eux

19 - Nous invitons donc respectueusement la Régie de l'énergie à tenir compte de ces considérations lorsqu'elle aura à déterminer si certains programmes ne répondant pas aux principes mériteraient d'être acceptés au PGEÉ, avec ou sans recalibrage, car étant innovateurs et/ou desservant des ménages à faibles revenus.

20 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 28 octobre 2014



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)