

Régie de l'énergie

R-4024-2017

**Énergir - Demande d'examen du rapport annuel pour l'exercice
financier terminé le 30 septembre 2017**

Rapport d'analyse

par

Bertrand Schepper, Consultant

et

Jean-Pierre Finet, Consultant

pour le

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROEE)**

Le 20 avril 2017

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Le ROÉÉ a été fondé en 1997. Il représente les intérêts de sept groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie :

- *Nature Québec*, un organisme national qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources;
- *Fondation Rivières*, un organisme œuvrant à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières – tout autant que de la qualité de l'eau;
- la *Fédération québécoise du canot et du kayak* qui a pour mission de faciliter la pratique des activités de canot et de kayak, rendre accessibles les rivières et les autres plans d'eau à tous les pagayeurs et agir pour la préservation des lacs et des rivières dans leur état naturel;
- *Écohabitation* facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques;
- le *Regroupement pour la surveillance du nucléaire* qui est voué à l'éducation et à la recherche concernant toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire;
- *L'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE)*, qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine; et
- le *Regroupement vigilance hydrocarbures Québec (RVHQ)*, qui regroupe des comités de citoyens au Québec, les aidant à exercer une vigilance sur les projets touchant les hydrocarbures et à promouvoir auprès du public la nécessité de se tourner vers des énergies vertes et de changer nos comportements afin de protéger l'eau, l'air et la terre.

Le ROÉÉ prône le développement énergétique durable par la planification intégrée des ressources (PIR). Dans le contexte de ressources limitées et de menaces impératives à l'équilibre planétaire posées par la surexploitation des ressources dont nous disposons, le ROÉÉ considère que les enjeux environnementaux ne peuvent être relégués à des préoccupations d'ordre secondaire. À cet égard, il priorise la réduction de la consommation de l'énergie, l'efficacité énergétique et la gestion de la demande à toute production énergétique, même de source renouvelable.

INTRODUCTION

Dans le dossier R-4024-2017, Énergir présente sa demande d'examen de son rapport annuel au 30 septembre 2017. Au nombre de documents au soutien de la demande, le distributeur dépose son « Rapport annuel des programmes et des activités en efficacité énergétique (PAEÉ) 2016-2017 »¹, soit les résultats de ses programmes en efficacité énergétique de du PGEÉ pour le dossier en cours et demande à la Régie de :

- « prendre acte des résultats du PGEÉ 2017;
- prendre acte du fait qu'Énergir a été en mesure de réaliser l'incitatif relatif à la performance au PGEÉ de manière à lui donner droit à une bonification de rendement de 1 M\$;
- mettre fin au suivi requis au rapport annuel concernant les montants engagés dans les années précédentes et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel et des montants engagés et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel, tel que requis dans la décision D-2013-106 (para 445). »²

Après l'étude de la preuve du distributeur et des réponses d'Énergir aux différentes DDR, le ROEÉ considère nécessaire de faire des représentations sur les trois sujets annoncés dans sa demande de participation et acceptés par la Régie, soit :

- A. L'utilisation des budgets de sensibilisation à l'efficacité énergétique dans les campagnes publicitaires d'Énergir;
- B. Les pratiques concernant les montants engagés dans les années précédentes et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel et des montants engagés et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel, tel que requis dans la décision D-2013-106 ;
- C. Les M³ de gaz réellement économisés par les programmes PE207 et PE211.

¹ Dont la version révisée est cotée B-0178

² B-0178, p.82

A. L'utilisation des budgets de sensibilisation dans les campagnes publicitaires d'Énergir

À la page 13 du document B-0178, nous pouvons lire que l'enveloppe budgétaire pour le programme PE106 Sensibilisation résidentielle sert à «développer des outils de commercialisation et d'informations nécessaires pour sensibiliser la clientèle résidentielle et la population à l'efficacité énergétique». La page 14 réfère aux principales activités de commercialisation réalisées au cours de l'année 2016 - 2017 pour promouvoir les programmes d'efficacité énergétique³. Nous retrouvons des explications similaires pour chacune des clientèles des programmes PE204 Sensibilisation CII⁴ et PE214 Sensibilisation VGE.⁵

À la section 4 du même document, portant spécifiquement sur les activités et les outils de communication, nous remarquons que le premier outil présenté est la campagne publicitaire « Prêt pour la suite ? » . Cette activité d'Énergir est décrite notamment comme une «Campagne publicitaire d'entreprise mettant de l'avant les actions d'Énergir pour un avenir énergétique meilleur en démontrant nos implications en énergie. Le préchauffage solaire a été mis de l'avant dans toutes les productions concernant l'énergie solaire. Cette campagne a été diffusée sur la télé, en ligne, en affichage (métro et abribus), dans La Presse+ et Capital Média, sur le Web, dans les médias sociaux (Youtube, Facebook, Twitter) et dans l'édition spéciale Énergie du journal Les Affaires.»⁶. L'on peut retrouver des exemples de publicités de la campagne qui ont été financées par le distributeur à la réponse à la question 1.6 d'Énergir à la DDR 1 du ROÉÉ⁷.

De plus, les réponses aux questions 1.2 permettent de présenter le tableau suivant⁸ :

Tableau 1 : Pourcentage des dépenses réelles des activités de commercialisation investies dans la campagne multiplateforme selon les programmes de sensibilisation

	Dépense réelle des activités de commercialisation	Dépenses dans campagne publicitaire	%
PE106	42 804 \$	1 050 \$	2,45%
PE204	223 819 \$	33 028 \$	14,76%
PE214	97 220 \$	46 094 \$	47,41%
Total	363 843 \$	80 172 \$	22,03%

Sources : B-0178, p 63, 30, 13 et B-0174, p,2

³ B-0178, p.13-14

⁴ Ibid, 30-31

⁵ Ibid, 63-64

⁶ Ibid, p70

⁷ B-0174, p.4

⁸ Ibid, p.2

Comme il a déjà eu l'occasion de le souligner, le ROEE considère que les budgets d'efficacité énergétique doivent servir à de véritables fins de réduction de la consommation du gaz, de développement durable et de transition énergétique. C'est pourquoi le ROEE remet en question l'utilisation de fonds de programmes de sensibilisation dans des campagnes publicitaires dont le l'objectif semble d'être d'améliorer l'image de marque d'un distributeur gazier ciblant une population généralement à l'hydro-électricité⁹.

En effet, le ROEE a déjà critiqué l'utilisation de fonds provenant de programmes de sensibilisation pour financer des campagnes marketing du distributeur gazier. Cette pratique questionnable semble se poursuivre.

Dans sa décision D-2016-111 au paragraphe 109 à 115, la Régie accepte que certains des budgets des programmes de sensibilisation soient alloués aux campagnes marketing afin de promouvoir des projets du PGEÉ. En effet, la Régie a considéré qu'à 5% du coût total de la campagne publicitaire en question, les sommes ainsi dépensées sont raisonnables. Dans le cas qui nous occupe cette année les programmes de sensibilisation ont contribué pour 4,62 % du total de la campagne publicitaire « prêt pour la suite »¹⁰.

C'est pourquoi le ROEE n'est pas en opposition avec les montants des programmes de sensibilisations utilisées par le distributeur pour financer leur campagne marketing. Cependant, le ROEE tient à faire des recommandations pour le traitement de dépenses de cette nature à l'avenir.

D'une part, le ROEE fait valoir respectueusement à la Régie que le caractère raisonnable des dépenses des programmes en sensibilisation pour des campagnes publicitaires d'Énergir ne devrait pas être déterminé en fonction des dépenses desdites campagnes publicitaires. En effet, cela pourrait avoir comme effet pervers d'augmenter le niveau acceptable de la contribution financière des programmes PE106, PE204 et PE214 plus la campagne publicitaire est dispendieuse.

Selon le ROEE, le caractère raisonnable devrait plutôt être relié au budget alloué par la Régie aux programmes de sensibilisation. Cela aurait plusieurs avantages. Notamment, cela permettrait à la Régie de déterminer en amont, plutôt qu'à postériorité de limites assurant le caractère raisonnable des contributions des programmes de sensibilisation aux campagnes marketing.

En plus d'être plus prudente, cette approche aurait aussi pour avantage de faire que d'intervenants, comme le ROEE qui ont des préoccupations quant à une utilisation des budgets des programmes de sensibilisation pour faire de l'éco blanchiment du gaz naturel serait rassuré et ultimement arrêteraient de revenir

⁹ R-3951-2015, C-ROEE-0010, p.3 à 6

¹⁰ B-0174, question 1.2, 1.3, p. 2, calculs des auteurs

avec cet enjeu lors des causes de rapport annuel. Ce qui à terme participerait à l'allégement réglementaire.

C'est pourquoi le ROÉÉ fait les recommandations qui suivent:

Recommandation 1:

Le ROÉÉ recommande à la Régie d'établir, lors de la cause tarifaire annuelle, un pourcentage maximal des budgets de commercialisation par programme de sensibilisation approuvé pouvant être utilisé aux fins de campagnes publicitaires, plutôt que d'établir un seuil de dépense comme pourcentage du total du coût de la campagne publicitaire.

Recommandation 2 :

Le ROÉÉ recommande à la Régie de retenir comme seuil raisonnable que les montants accordés à des campagnes publicitaires à travers des programmes de sensibilisation ne devraient pas excéder 20 % de chacun des budgets de commercialisation approuvés lors des causes tarifaires.

Recommandation 3 :

Le ROÉÉ recommande à la Régie, comme mesure favorisant la transparence et l'allégement réglementaire, d'exiger d'Énergir de présenter dans la preuve du rapport annuel, les montants provenant des programmes PE106, PE204 et PE214 dépensés dans les campagnes publicitaires du distributeur.

B. Les pratiques concernant les montants engagés dans les années précédentes et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel et des montants engagés et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel, tel que requis dans la décision D-2013-106

Au paragraphe 445 de la décision D-2013-106, la Régie ordonnait au distributeur de présenter « pour chacun des programmes du PGEÉ, le détail des montants engagés dans les années précédentes qui seront payés dans l'année tarifaire en cours, les montants engagés et payés dans l'année et les montants engagés dans l'année qui seront payés dans des années futures. Ces détails devront être présentés en mode prévisionnel au dossier tarifaire, à compter du dossier tarifaire 2014, et en mode réel au dossier d'examen du rapport annuel, à compter du dossier 2013 »¹¹

Cette décision s'inscrivait dans un contexte où la Régie chercher à resserrer les règles budgétaires s'appliquant au PGEÉ suite à une mauvaise interprétation d'une décision de la Régie par le distributeur, menant à de dépenses non autorisées par le FEÉ¹². Donc, l'exigence exprimée à la décision D-2013-106 une forme d'assurance par la Régie que les sommes d'aide financière concernant les montants engagés par les années précédentes et payés en cours de l'année tarifaire restaient relativement stable et sont dépensées selon les règles .

Or, dans la présente cause, le distributeur a décidé de ne pas présenter cette information et demande à la Régie de pouvoir « mettre fin au suivi requis au rapport annuel concernant les montants engagés dans les années précédentes et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel et des montants engagés et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel, tel que requis dans la décision D-2013-106 (para 445) »¹³.

D'emblée, le ROEE fait remarquer que, contrairement à sa caractérisation par Énergir la pièce demandée n'est pas un simple suivi, mais bien une demande de la Régie d'ajout à la preuve du distributeur. En ce sens, il semble normal pour le ROEE de ne pas considérer cette demande comme un suivi qui aurait un terme.

Par ailleurs, à la lumière du tableau présentant les informations demandées à la DDR no 1 de la Régie, on constate que pour « la période 2012-2017, un peu plus de 70 % des dossiers payés durant l'année avaient été engagés au cours des années précédentes alors que près de 30 % des dossiers avaient été engagés et payés au cours de la même année financière les dossiers payés durant l'année avaient été engagés » et que « les tendances par marché sont également relativement constantes d'une année à l'autre, alors que pour les

¹¹ R-3809-2012, A-0153 paragraphe 445

¹² R-3809-2012, A-0153 paragraphes 420 à 445

¹³ B-0178, p.82

marchés résidentiels, CII et VGE, la moyenne des montants payés dans l'année provenant d'engagements pris avant l'année se situe respectivement à 51 %, 70 % et 87 %. »¹⁴.

En ce sens, tout indique qu'Énergir garde une gestion satisfaisante des sommes engagées. Il semble étonnant qu'ils soient encouragés de ne plus produire ce document qui permet d'assurer une saine gestion à la Régie et aux intervenants. Énergir justifie sa proposition comme suit:

« Depuis le début de la préparation du tableau présentant le détail des montants engagés et payés selon l'année présenté aux rapports annuels, que les données présentées n'ont soulevé aucune question de la part de la Régie et n'ont pas fait l'objet de débat ou de mention particulière dans ses décisions. Le distributeur s'est donc interrogé sur l'utilité de maintenir ce suivi. Conséquemment, tel que précisé par Énergir dans sa preuve au présent dossier, les raisons qui motivent la demande d'Énergir sont la constance des résultats obtenus au cours des quatre dernières années et un souci d'allègement réglementaire »¹⁵.

Or, selon le ROÉÉ, bien qu'Énergir n'ait pas eu à répondre à des questions sur ce tableau, cela n'indique pas que le tableau ne soit pas utile et pertinent. Le ROÉÉ fait valoir que dans la mesure où la Régie recherche la stabilité et la saine gestion des sommes allouées aux programmes d'efficacités énergétiques, il serait peu avenant de ne plus produire ces données. C'est pourquoi :

Recommandation 4 :

Le ROÉÉ recommande à la Régie de ne pas mettre fin au suivi requis au rapport annuel concernant les montants engagés dans les années précédentes et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel et des montants engagés et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel.

¹⁴ B-0171, question 17.1

¹⁵ B-0174, question 2.2

C. Bonification de rendement du PGEÉ

Les enjeux reliés à la bonification de rendement du PGEÉ pour la période 2016-2017 sont de deux ordres, soit 1) la légitimité de la prise en compte de la mise à jour des paramètres des programmes d'efficacité énergétique aux fins de la décision à rendre dans le présent dossier, et le cas échéant, 2) la légitimité de la révision des prévisions a posteriori par Énergir.

Dans sa demande d'intervention, le ROÉÉ indiquait vouloir traiter des économies réelles des programmes PE207 et PE211 du PGEÉ, suite à l'évaluation des programmes, de la mise à jour des paramètres et des impacts sur la bonification d'Énergir.

Pour sa part, dans ses commentaires sur les demandes d'intervention¹⁶, Énergir indiquait que les résultats de l'évaluation de ces programmes ne devraient pas être pris en compte dans le cadre du présent exercice financier, mais bien dans le prochain se terminant le 30 septembre 2018.

Dans sa décision procédurale, la Régie indiquait : « que les paramètres révisés à la suite des évaluations de programmes sont ceux qui doivent être considérés dans le rapport annuel de l'année où l'évaluation a eu lieu... » et ordonnait à Énergir « de mettre à jour ... les paramètres des programmes PE207 et PE211 en fonction des paramètres du rapport d'évaluation déposé le 14 décembre 2017, aux fins de l'analyse du présent dossier. »¹⁷

Nonobstant la décision procédurale de la Régie, Énergir persiste et soumet que : « la Régie ne pourrait prendre en considération ces écarts aux fins de la décision à rendre dans le présent dossier, notamment aux fins du calcul de la bonification. »¹⁸

Or, tel que le souligne la Régie dans son préambule (iii) à sa question 4.1 de sa DDR numéro 3¹⁹, « Au dossier de rapport annuel 2016, les taux d'opportunité des programmes PE218 et PE219 étaient de 18% et 2% respectivement. Les taux prévus au dossier tarifaire 2016 étaient respectivement de 31% et 18%. ». Selon le ROÉÉ, la prise en compte de ces nouveaux paramètres a contribué à l'atteinte de la cible par Énergir en 2016 et il serait inéquitable, contraire aux bonnes pratiques réglementaires et l'intérêt public de ne prendre en compte les nouveaux paramètres que lorsque ceux-ci sont profitables pour l'entreprise et de les ignorer dans les cas contraires.

D'autre part, Énergir soumet qu'elle devrait pouvoir ajuster a posteriori les données prévisionnelles en fonction des nouveaux paramètres évalués : « Les

¹⁶ B-0162.

¹⁷ D-2018-022, pages 9 et 10.

¹⁸ B-0175, page 1.

¹⁹ B-0175, Énergir 44, Document 5, page 13.

impacts méritent également d'être analysés au niveau des données prévisionnelles de l'année 2016-2017 de ces programmes pour être en mesure d'établir une base de comparaison cohérente entre les prévisions et les résultats. »²⁰. (Nous soulignons)

Or, le ROEE fait valoir que la Régie ne devrait pas permettre à Énergir une adéquation d'une telle simplicité en présumant que toute chose serait égale par ailleurs. En effet, et particulièrement dans le cas d'analyses énergétiques, le faible niveau d'économies d'énergie en fonction de l'aide financière accordée a déjà amené l'évaluateur du programme à recommander la fusion de l'analyse énergétique et de l'aide à l'implantation. Selon le ROEE, la cohérence alléguée par Énergir ne doit pas se limiter à appliquer une simple règle de trois en fonction du nombre de mètres cubes économisés, mais se doit d'être évaluée dans son ensemble. Autrement dit, avoir su que l'analyse énergétique produisait beaucoup moins d'économies que prévu, la fusion de l'analyse énergétique et de l'aide à l'implantation aurait pu être envisagée plus tôt. De plus, le ROEE soumet qu'il n'existe aucun fondement juridique ou réglementaire qui justifierait le « mérite » d'ajuster les prévisions a posteriori.

C'est pourquoi :

Recommandation 5 :

Le ROEE recommande à la Régie de tenir compte de l'impact énergétique des nouveaux paramètres résultant de l'évaluation des programmes dans l'année en cours et de ne pas considérer l'ajustement a posteriori des données prévisionnelles dans l'établissement de la bonification du rendement du PGEÉ.

²⁰ B-0167, Énergir 13, Document 4, page 1.

D. Présentation des résultats au gouvernement

Bien que le présent dossier porte sur l'année 2016-2017, le redressement du calcul de m³ économisés des différents programmes du PGEÉ a un impact certain à la baisse sur le nombre de m³ de gaz naturel réellement économisés dans les années précédentes l'évaluation. Ces données ont été transmises par Énergir au gouvernement en vertu du *Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère* (RDOCECA)²¹.

Or, l'impact de la nouvelle évaluation des m³ réellement économisée par les programmes PE207 et PE211²² a un effet sur des résultats réellement obtenu par le distributeur. Ces impacts devraient être signifiés rétrospectivement au gouvernement pour assurer une comptabilité fiable des émissions de GES et une cohérence des informations transmises dans les dernières années. Cela est de plus nécessaire afin de faciliter l'accessibilité à des informations viables sur la lutte au changement climatique et la transition par les différents paliers de gouvernements.

C'est pourquoi :

Recommandation 6 :

Le ROEÉ recommande à la Régie de demander à Énergir de modifier les informations transmises au gouvernement via le RDOCECA pour refléter le changement des résultats des M³ réellement économisé. par le distributeur et ce depuis la mise du RDOCECA en 2010²³ .

²¹ B-0177, Énergir 44, document 7 , question 1.1

²² Économler, évaluation des programmes pe207 et pe211 – études de faisabilité pour Gaz Métro, 30 novembre 2017, en ligne , http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/Suivi_PGEE_Energir/Energir_EvaluationPE207-211_14dec2017.pdf

²³ Québec, Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère , 2010, en ligne, http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/air/declar_contaminants/reglement.htm

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS DU ROÉÉ

Recommandation 1: Le ROÉÉ recommande à la Régie d'établir, lors de la cause tarifaire annuelle, un pourcentage maximal des budgets de commercialisation par programme de sensibilisation approuvé pouvant être utilisé aux fins de campagnes publicitaires, plutôt que d'établir un seuil de dépense comme pourcentage du total du coût de la campagne publicitaire.

Recommandation 2 : Le ROÉÉ recommande à la Régie de retenir comme seuil raisonnable que les montants accordés à des campagnes publicitaires à travers des programmes de sensibilisation ne devraient pas excéder 20 % de chacun des budgets de commercialisation approuvés lors des causes tarifaires.

Recommandation 3 : Le ROÉÉ recommande à la Régie, comme mesure favorisant la transparence et l'allégement réglementaire, d'exiger d'Énergir de présenter dans la preuve du rapport annuel, les montants provenant des programmes PE106, PE204 et PE214 dépensés dans les campagnes publicitaires du distributeur.

Recommandation 4 : Le ROÉÉ recommande à la Régie de ne pas mettre fin au suivi requis au rapport annuel concernant les montants engagés dans les années précédentes et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel et des montants engagés et payés au cours de l'année tarifaire visée par le rapport annuel.

Recommandation 5 : Le ROÉÉ recommande à la Régie de tenir compte de l'impact énergétique des nouveaux paramètres résultant de l'évaluation des programmes dans l'année en cours et de ne pas considérer l'ajustement a posteriori des données prévisionnelles dans l'établissement de la bonification du rendement du PGEÉ.

Recommandation 6 : Le ROÉÉ recommande à la Régie de demander à Énergir de modifier les informations transmises au gouvernement via le RDOCECA pour refléter le changement des résultats des M³ réellement économisé. par le distributeur et ce depuis la mise du RDOCECA en 2010²⁴.

²⁴ Québec, Règlement modifiant le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère, 2010, en ligne, http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/air/declar_contaminants/reglement.htm