

Régie de l'énergie

Dossier R-4043-2018

Demande relative au Plan directeur en transition,
innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023

Preuve de l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO)

rédigée par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 15 janvier 2019

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	.....	3
Témoignage de M. Jean-François Blain	.....	4
ASPECT 2		
Approbation des programmes des distributeurs	.....	5
GAZIFÈRE	.....	5
GAZ MÉTRO- ÉNERGIR	.....	9
HQ DISTRIBUTION	.....	14
Conclusions et recommandations d'ordre général	.....	18
ASPECT 1		
Constats relatifs au Plan directeur	.....	19

Introduction

Le 12 juin 2018, Transition Énergétique Québec (TEQ) a déposé auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) une requête¹ afin que la Régie :

- Détermine la quote-part payable par les Distributeurs (Énergir, Gazifère et Hydro-Québec dans ses activités de distribution) correspondant à l'apport financier annuel de 85,2 M\$ requis par TEQ;
- Approuve les programmes et mesures du Plan directeur qui sont sous la responsabilité des Distributeurs ainsi que l'apport financier nécessaire pour leur mise en œuvre (ci-après, « l'aspect 2 » du dossier);
- Donne son Avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles définies par le Gouvernement en matière énergétique dans le décret 537-2017 (ci-après, « l'aspect 1 » du dossier).

Suite à la décision procédurale D-2018-074 du 19 juin 2018 et à la tenue d'une audience le 27 juin 2018, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a déposé sa demande d'intervention².

Le 25 juillet 2018, la Régie a rendu sa décision provisoire et procédurale D-2018-095 par laquelle elle disposait de la demande prioritaire de TEQ quant à la détermination de la quote-part payable annuellement à TEQ par les Distributeurs d'énergie et se prononçait sur les demandes d'interventions soumises, accordant notamment le statut d'intervenante à l'ACEFO.

En cours de dossier, la Régie a par la suite tenu des journées d'audience, auxquelles a participé l'ACEFO, les 20, 21 et 26 septembre de même que les 18 et 19 octobre 2018 et a rendu, successivement, les décisions D-2018-111, D-2018-146, D-2018-157 et D-2018-170.

Donnant suite aux instructions de la Régie, l'ACEFO a notamment déposé des budgets de participation relatifs aux aspects 1 et 2 du dossier³ et produit des demandes de renseignements adressées à TEQ sur l'aspect 1 du dossier⁴ et aux Distributeurs ainsi qu'à TEQ sur l'aspect 2 du dossier⁵. L'ACEFO a également soumis, le 3 décembre 2018, des commentaires⁶ faisant spécifiquement suite aux questions énoncées au paragraphe 66 de la décision D-2018-170.

L'ACEFO a retenu les services de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste externe, pour l'assister dans son intervention au présent dossier. Le présent document constitue la preuve écrite de l'ACEFO et présente ses conclusions et recommandations sur les aspects 1 et 2 du dossier.

¹ B-0001, inscrite au plumentif le 15 juin 2018.

² C-ACEFO-0003.

³ C-ACEFO-0005, 0013 et 0015.

⁴ C-ACEFO-0009.

⁵ C-ACEFO-0018 à 0021.

⁶ C-ACEFO-0022.

Témoignage de M. Jean-François Blain, analyste externe pour l'ACEFO

ACEFO :

M. Blain, comment avez-vous abordé l'analyse des aspects 1 et 2 du dossier et comment présentez-vous les résultats de votre analyse dans le cadre de la preuve de l'ACEFO ?

Jean-François Blain (JFB) :

Pour différentes raisons, j'ai décidé de prioriser les enjeux reliés à l'aspect 2 du dossier, à savoir l'approbation des programmes sous la responsabilité des distributeurs.

D'abord, la poursuite ordonnée et efficiente de ces programmes, qui existent depuis plusieurs années et produisent des résultats mesurables, ne doit pas être fragilisée par le déploiement du Plan directeur et par la multiplication des initiatives (mesures) qui y sont reliées, elles-mêmes sous la responsabilité de nombreux ministères et organismes (les porteurs).

Conséquemment, afin d'assurer la poursuite des programmes des distributeurs de façon optimale, il y a lieu de déterminer quelles sont les cibles réalistes d'économies d'énergie qu'ils doivent poursuivre (peuvent atteindre), quel est le niveau juste et raisonnable des budgets à approuver et quel est l'encadrement souhaitable en terme d'examen annuel, de vérification des résultats et de suivis.

D'autre part, en ce qui concerne l'aspect 1 du dossier, pour donner un Avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles gouvernementales (décret 537-2017), certaines questions doivent être abordées, notamment :

- L'approche méthodologique utilisée (factorisation) permet-elle de distinguer les taux d'amélioration de l'ÉE existants en absence de Plan directeur (programmes existants, économies tendanciennes, incidences économiques et sociales – structurelles et conjoncturelles) afin d'établir un scénario de référence fiable ?
- Si la réponse à cette première question est affirmative, et que l'on peut effectivement produire une mesure fiable de la part de l'amélioration de l'ÉE attribuable au déploiement du Plan directeur, quelle doit être cette amélioration additionnelle pour considérer que « le Plan directeur atteindra les cibles gouvernementales » ?

ACEFO :

Alors, présentez-nous d'abord votre analyse et vos conclusions concernant l'aspect 2 du dossier.

ASPECT 2

APPROBATION DES PROGRAMMES SOUS LA RESPONSABILITÉ DES DISTRIBUTEURS

Afin d'apprécier le réalisme des objectifs en matière d'économies d'énergie et le caractère raisonnable des budgets demandés, il m'apparaît que la meilleure approche consiste à vérifier s'ils s'inscrivent dans la continuité des résultats obtenus au cours de quelques années historiques et, de ce fait, quelle est l'aptitude démontrée par chacun des distributeurs à respecter ses prévisions d'économies d'énergie et de budgets.

J'ai donc évalué, pour chacun des trois distributeurs, le réalisme des objectifs et la justification des budgets soumis dans le cadre du présent dossier à la lumière des résultats présentés dans leurs rapports annuels des 5 dernières années historiques.

GAZIFÈRE

Dans le présent dossier, Gazifère soumet un PGEÉ pour les années 2019 et 2020 qui prévoit les budgets et économies d'énergie suivants⁷.

TABLEAU Gi-1

	2019	2020
Budget total en \$	561 716 \$	603 264 \$
Aides financières	354 615 \$	351 358 \$
Exploitation	207 101 \$	251 906 \$
dont gestion	153 198 \$	203 072 \$
dont évaluation	35 640 \$	32 500 \$
dont autres frais	18 263 \$	16 334 \$
Économies d'énergie nettes en m³	437 554	382 706
dont secteur résidentiel	32 367	41 865

Les résultats en économie d'énergie atteints par Gazifère au cours des dernières années historiques (Tableau Gi-2) ont décliné dans de fortes proportions depuis 2013, pour une moyenne de seulement 87 094 m³ par an sur la période 2015-2017 (3 dernières années). Le taux de réalisation des économies d'énergie prévues a été aussi faible que 50 %, 30 % et 39 % en 2015, 2016 et 2017 respectivement.

De son côté, le budget total dépensé a été en moyenne de 164 109 \$ au cours des trois dernières années, ce qui représente une faible proportion des prévisions, soit 49 % en 2015, 53 % en 2016 et 51 % en 2017. Cela s'est traduit par des frais reportés de 156 278 \$ associés au

⁷ C-GI-0005 Gi-1 doc 1, page 9 et C-GI-0006, Gi-1 doc 2, pages 63 et 64.

PGEÉ en moyenne lors des trois dernières années, récurrents, équivalent à 0,8 % du coût de service de distribution (19,5 M\$ en 2017).

On peut également observer que la détérioration des résultats à partir de 2014 donne lieu à des variations importantes des coûts unitaires par m³ économisé⁸, qui doublent de valeur en 2016 et 2017.

Résultats des programmes en efficacité énergétique Gazifère 2013-2017

TABLEAU Gi-2

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Économies d'énergie en m3						
Prévues	243 652	259 116	240 435	250 069	167 999	219 501
Réelles	433 764	295 867	120 232	74 069	66 981	87 094
Réelles / prévues en %	178 %	114 %	50 %	30 %	39 %	39,7 %
Budget en \$						
Prévu	338 378	308 228	285 213	341 228	334 718	320 386
Réel	464 641	453 193	139 976	181 934	170 416	164 109
Réel / prévu en %	137 %	147 %	49 %	53 %	51 %	51 %
Frais reportés						
	126 263	144 965	(145 237)	(159 294)	(164 302)	(156 278)
Coûts unitaires en \$ / m³ et en \$ / GJ						
Prévus	1,39	1,19	1,19	1,36	1,99	1,51
Réels \$ / m ³	1,07	1,53	1,16	2,46	2,54	2,05
\$ / GJ	28,73	41,09	31,15	66,06	68,21	55,05
Réels / prévus en %	77 %	129 %	97,5 %	181 %	128 %	136 %

En ce qui concerne les montants relatifs aux aides financières et l'exploitation des programmes (tronc commun) demandés par Gazifère pour les années 2019 et 2020, ils sont, respectivement, environ 7 fois (aides financières) et 2 fois et demie (exploitation, ou tronc commun) plus élevés que la moyenne des montants réellement dépensés lors des 3 dernières années historiques (Tableau Gi-3).

Pour ce qui est, plus particulièrement, des budgets demandés pour l'évaluation des programmes (35 640 \$ en 2019 et 32 500 \$ en 2020), rappelons que, en 2015, 2016 et 2017, des sommes de 20 000 \$, 14 000 \$ et 40 000 \$ avaient été budgétées et approuvées (74 000 \$ au total) pour des activités d'évaluation des programmes du PGEÉ alors que seulement 6 000 \$, 6 000 \$ et 13 160 \$ ont été réellement dépensés (25 160 \$ au total, soit 34 % des sommes budgétées) pendant ces trois années⁹.

⁸ Il s'agit du coût unitaire des économies nettes annuelles, présenté à titre indicatif, et non pas sur la durée de vie des mesures.

⁹ Voir les rapports annuels 2015, 2016 et 2017, numéros de pièces mentionnés sous le Tableau Gi-4.

Il y a également lieu de mentionner que Gazifère n'a pas encore déposé de résultats, même partiels, de ses programmes pour l'année 2018, ce qui est prévu ultérieurement dans la phase 5 du dossier R-4032-2018. Cependant, les réponses fournies à certaines demandes de renseignements¹⁰ donnent une indication à l'effet que plusieurs de ses programmes n'avaient eu aucun participant encore tout récemment.

Répartition du budget, Programmes vs tronc commun Gazifère 2013-2017

TABLEAU Gi-3

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Programmes en \$						
Prévu	143 378	152 178	142 213	171 713	124 718	146 215
Réel	277 670	277 315	61 931	66 067	39 550	55 849
Réel / prévu en %	194 %	182 %	44 %	38 %	32 %	38 %
Tronc commun en \$						
Prévu	195 000	156 050	143 000	169 515	210 000	174 172
Réel	186 971	175 878	78 045	115 867	130 866	108 259
Réel / prévu en %	96 %	113 %	54,6 %	68,4 %	62,3 %	62 %
Dépenses tronc commun en % du budget						
Prévues	57,6 %	50,6 %	50,1 %	49,7 %	62,7 %	54,2 %
Réelles	40,2 %	38,8 %	55,8 %	63,7 %	76,8 %	65,4 %

Les économies d'énergie prévues par Gazifère au secteur résidentiel pour les années 2019 et 2020 (Tableau Gi-1) sont entre 30 % et 70 % plus élevées que les résultats obtenus en moyenne au cours des 3 dernières années historiques (Tableau Gi-4, ci-dessous).

Nous avons pris soin d'indiquer, dans le Tableau Gi-4, le nombre de participants au programme *Abaissement de la température du chauffe-eau* qui, notamment, n'implique le versement d'aucune aide financière. Cette mention permet de constater, par différence, qu'il n'y a eu qu'un seul participant (1) au cours des 3 dernières années historiques pour le reste des programmes de Gazifère au secteur résidentiel (Tableau Gi-4). Il y a donc lieu de s'interroger sur la capacité de Gazifère à rejoindre 243 et 344 participants à ses programmes du secteur résidentiel en 2019 et 2020¹¹.

Enfin, pour ce qui est des aides financières versées par Gazifère en 2015, 2016 et 2017 aux participants à ses programmes du secteur résidentiel, elles ont été de 0 \$, 475 \$ et 0 \$ respectivement. Gazifère soumet qu'elles atteindront 68 675 \$ en 2019 et 95 700 \$ en 2020, ce qui nous semble très peu vraisemblable.

¹⁰ C-Gi-0018, Gi-8 doc 1, réponses 4.1, 5.1, 7.1, 8.1, 9.1, 10.2, 12.1, 13.1, 14.1.

¹¹ C-Gi-0006, Gi-1 doc 2, pages 63 et 64.

**Résultats des programmes en ÉÉ, secteur résidentiel
 Gazifère 2013-2017**

TABLEAU Gi-4

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Nombre de participants						
Prévu	1 677	902	733	739	285	586
Dont abaissement température du chauffe-eau	722	740	725	725	280	577
Dont autres programmes	955	162	8	14	5	9
Réel	2 160	776	415	594	389	466
Dont abaissement température du chauffe-eau	854	402	415	593	389	466
Dont autres programmes	1 306	374	0	1	0	0,33
Réel / prévu en %	129 %	86 %	57 %	80 %	136 %	79 %
Économies d'énergie en m³						
Prévues	88 893	74 990	39 982	49 616	15 053	34 884
Réelles	120 816	124 496	23 009	32 986	20 514	25 503
Réelles / prévues en %	136 %	166 %	58 %	66 %	136 %	73 %
Aides financières en \$						
Prévues	46 712	57 500	17 675	47 175	875	21 908
Réelles	95 161	169 061	0	475	0	158
Réelles / prévues en %	204 %	294 %	0 %	1 %	0%	0,7 %
Aides financières en \$/m³						
Prévus	0,53	0,77	0,44	0,95	0,06	0,63
Réels	0,79	1,36	0	0,01	0	0,006
Réels / prévus en %	149 %	177 %	0 %	1%	0 %	1 %

Sources :

2013 : R-3884-2014, B-0041, B-0042 et B-0043.
 2014 : R-3924-2015, B-0052, B-0053 et B-0054.
 2015 : R-3969-2016, B-0046.
 2016 : R-4003-2017, B-0077.
 2017 : R-4032-2018, B-0075.

En conclusion, considérant les très faibles taux de réalisation des prévisions de ce Distributeur (tant en termes d'économies d'énergie que de budget) au cours des dernières années, l'ACEFO s'interroge sérieusement sur la capacité de Gazifère d'atteindre les cibles d'économies suggérées et de dépenser une portion acceptable des budgets demandés.

Dans ces circonstances, du point de vue de l'encadrement réglementaire requis pour assurer la protection des consommateurs, **l'ACEFO recommande de n'approuver pour les années 2019 et 2020 qu'un budget correspondant à la moyenne des sommes réellement dépensées par Gazifère au cours des trois dernières années historiques, en accordant une marge de dépassement de 15 %.**

Si Gazifère parvient à dépenser ce budget en totalité, voire à dépenser en tout ou en partie la marge de dépassement autorisée, il sera alors possible de récupérer le solde débiteur porté au CFR, ce qui est, dans les circonstances, une situation nettement plus équitable que de constater, année après année, une sous-utilisation des budgets autorisés donnant lieu à un solde créditeur inscrit à répétition dans le CFR.

GAZ MÉTRO – ÉNERGIR

Sommaire 2018-2019 à 2022-2023

Dans le présent dossier, Énergir soumet les prévisions de son PGEÉ pour les années 2018-2019 à 2022-2023¹².

Sur cet horizon, Énergir prévoit un budget total en hausse de 27,5 %, passant de 26,2 à 33,4 M\$. Il s'agit d'une augmentation d'environ 6,5 % par année. À l'intérieur de ce budget, les aides financières, qui représentent plus de 85 % du budget, augmenteraient de 28,5 % de 2018-2019 à 2022-2023. Les dépenses d'exploitation augmenteraient de 20,3 % sur la même période.

Les économies d'énergie annuelles nettes passent de 39,6 à 52,0 Mm³, en hausse de 31,3 % cumulativement, soit un peu plus de 7 % par année.

Le nombre de participants prévu passe de 7 608 en 2018-2019 à 9 701 en 2022-2023, soit une augmentation de 27,5 %, identique à celle du budget total.

Comparaison aux résultats historiques

Lors des 5 dernières années historiques (2014 à 2018), le budget total réellement dépensé par Énergir pour son PGEÉ a augmenté de 9,5 % cumulativement (Tableau Énergir-1, ci-dessous). La moyenne des sommes dépensées des 3 dernières années historiques est de 18,508 M\$. Nous notons une augmentation soudaine et étonnante, de 7,8 M\$, soit 42 %, entre le montant réellement dépensé en 2017-2018 (18,395 M\$) et le budget total prévu en 2018-2019 (26,203 M\$).

L'ACEFO remarque qu'un changement des règles comptables appliquées aux écarts entre les sommes dépensées et budgétées du PGEÉ explique le montant créditeur de (357 000 \$) inscrit à titre de frais reportés en 2018. En effet, à partir de 2018, seuls les écarts relatifs aux dépenses d'exploitation sont comptabilisés dans le compte de frais reportés, les aides financières versées étant désormais capitalisées à titre d'actifs réglementaires (voir D-2017-094, R-3987-2016 phase 2, parag. 63 à 84 et 85 à 96). N'eut été de ce changement de traitement comptable, les frais reportés auraient atteint (3 163 500 \$) en 2018, le plus haut montant des 5 dernières années.

Il n'y a donc pas lieu, selon l'ACEFO, d'apprécier le niveau du budget total soumis pour 2018-2019 (26, 203 M\$) par rapport au budget du PGEÉ de 2017-2018 (22,361 M\$) mais bien par rapport aux sommes réellement dépensées en 2017-2018 (18,395 M\$).

¹² A-0022, R-4018-2017 phase 2, GM-J doc 3, page 17, Tableaux 4, 5 et 6.

L'augmentation de 31,3 % des économies d'énergie prévue sur l'horizon 2018-2019 à 2022-2023 est trois fois plus importante que celle constatée sur la période précédente 2013-2014 à 2017-2018 (9,8 %), ce qui semble très ambitieux.

Pour ce qui est des économies nettes prévues en 2018-2019 (39,6 Mm³), elles correspondent à la moyenne des économies réelles des 3 dernières années (2016 à 2018). Cela indique notamment que, si Énergir maintenait un ratio \$ /m³ comparable à celui des dernières années, elle pourrait atteindre les économies d'énergie prévues en 2018-2019 avec un budget à peu près égal au montant dépensé en 2017-2018 (18,4 M\$).

Il y a d'ailleurs lieu de souligner la capacité d'Énergir à prévoir et respecter ses cibles d'économies d'énergie sur tout l'horizon historique examiné. Néanmoins, au cours des trois dernières années, la proportion du budget autorisé qui a été réellement utilisé a diminué significativement, passant de plus de 90 % (en 2014-2015) à 82 % seulement en 2018.

Compte tenu de la constance des coûts unitaires sur tout l'horizon historique, l'ACEFO conclut que Énergir excelle à estimer correctement les budgets requis pour mettre en œuvre ses programmes et que la surestimation budgétaire observée depuis 2016 n'est certainement pas attribuable à une faiblesse de sa capacité prévisionnelle.

Résultats des programmes en efficacité énergétique Gaz Métro - Énergir 2014-2018

TABLEAU Énergir-1

	2014	2015	2016	2017	2018	moyenne 2016-2018
Économies d'énergie en m³						
Prévues	34 103 225	39 393 802	41 053 583	39 033 620	39 419 258	39 835 487
Réelles	36 575 833	42 085 285	39 401 360	39 159 230	40 147 400	39 569 330
Réelles / prévues en %	107 %	107 %	96 %	100,3 %	102 %	99,3 %
Budget en \$						
Prévu	18 257 439	18 680 378	21 612 097	21 039 962	22 361 142	21 671 067
Réel	16 801 724	17 906 444	19 047 474	18 080 023	18 395 203	18 507 567
Réel / prévu en %	92 %	96 %	88 %	86 %	82 %	85,4 %
Frais reportés en 000 \$						
	(1 456)	(774)	(2 565)	(2 960)	(357)	(1 961)*
Coûts unitaires en \$ / m³ et en \$ /GJ						
Prévus	0,54	0,47	0,53	0,54	0,57	0,544
Réels \$ /m ³	0,46	0,43	0,48	0,46	0,46	0,468
\$ /GJ	12,35	11,55	12,89	12,35	12,35	12,57
Réels / prévus en %	85 %	90,5 %	91,2 %	85 %	80,4 %	86 %

Au tableau Énergir-2, ci-dessous, on peut également constater que, à compter de 2016, Énergir a davantage eu tendance à surestimer les aides financières requises, leur taux d'utilisation passant de plus de 90 % à un peu plus de 80 %. Le montant demandé à titre d'aides financières pour 2018-2019 (22,4 M\$) représenterait une augmentation de 44,5 % par rapport au montant

dépensé en moyenne au cours des 3 dernières années (15,5 M\$), ce qui semble nettement exagéré.

Pour ce qui est de la part du budget consacré aux dépenses d'exploitation, leur taux d'utilisation est demeuré constant à un peu plus de 90 % tout au long de l'horizon historique analysé. Elles ont représenté entre 15 et 16,5 % du budget total, sauf en 2018, augmentant soudainement à 17,9 %. Le montant prévu à ce titre pour 2018-2019 (3,818 M\$) représenterait par ailleurs une augmentation de 26 % par rapport au montant réellement dépensé, en moyenne, au cours des trois dernières années (3,029 M\$).

Répartition du budget, aides financières vs exploitation Gaz Métro – Énergir, 2014-2018

TABLEAU Énergir-2

	2014	2015	2016	2017	2018	moyenne 2016-2018
Aides financières en 000 \$						
Prévu	15 032	15 726	18 478	17 922	18 709	18 370
Réel	14 009	15 223	16 223	15 112	15 100	15 478
Réel / prévu en %	93,2 %	96,8 %	87,8 %	84,3 %	80,7 %	84,3 %
Exploitation en 000 \$						
Prévu	3 226	2 954	3 134	3 118	3 652	3 301
Réel	2 793	2 684	2 824	2 968	3 295	3 029
Réel / prévu en %	86,6 %	90,9 %	90,1 %	95,2 %	90,2 %	91,7 %
Dépenses exploitation en % du budget						
Prévues	17,7 %	15,8 %	14,5 %	14,8 %	16,3 %	15,2 %
Réelles	16,6 %	15 %	14,8 %	16,4 %	17,9 %	16,4 %

Dans le secteur résidentiel (Tableau Énergir-3), de 2013-2014 à 2017-2018, le nombre de participants a augmenté de 18,5 %, les économies d'énergie réalisées de 17,7 % et les budgets dépensés de 17,6 % (moyenne des trois dernières années vs 2014). L'augmentation des économies d'énergie (tous les programmes) prévue par Énergir pour les années 2018-2019 à 2022-2023 (31,3 %) est près de deux fois plus importante.

Nous observons aussi que le coût unitaire des programmes résidentiels est stable sur tout l'horizon historique analysé, sauf pour l'année 2017 (surligné dans le Tableau Énergir-3), soit la seule année où le taux de réalisation des économies d'énergie prévues a été inférieur à 100 % (85 %).

Dans l'ensemble, il y a lieu de souligner le très bon taux de réalisation des objectifs (économies d'énergie) des programmes d'Énergir dans le secteur résidentiel, l'atteinte d'un nombre de participants proche de 100 % par rapport aux prévisions au cours des dernières années ainsi que la pleine utilisation des budgets approuvés, sans dépassements excessifs.

**Résultats des programmes en EÉ, secteur résidentiel
 Gaz Métro - Énergir 2014-2018**

TABLEAU Énergir-3

	2014	2015	2016	2017	2018	moyenne 2016-2018
Nombre de participants						
Prévu	3 539	3 448	3 566	2 956	3 790	3 437
Réel	3 404	2 846	3 215	3 068	4 035	3 439
Réel / prévu en %	96 %	83 %	90 %	104 %	106 %	100 %
Économies d'énergie en m³						
Prévues	466 547	494 085	604 100	554 944	444 898	534 647
Réelles	519 290	513 616	607 117	473 898	611 409	564 141
Réelles / prévues en %	111 %	104 %	100,5 %	85 %	137 %	105,5 %
Coûts totaux en \$						
Prévus	1 219 872	1 248 809	1 610 437	1 341 661	1 300 270	1 417 456
Réels	1 269 701	1 221 682	1 558 271	1 468 848	1 453 079	1 493 399
Réels / prévus en %	104 %	98 %	97 %	109 %	112 %	105,4 %
Coûts unitaires en \$/m³						
Prévus	2,61	2,53	2,67	2,42	2,92	2,65
Réels	2,45	2,38	2,57	3,10	2,38	2,65
Réels / prévus en %	94 %	94 %	96 %	128 %	81,5 %	100 %

En ce qui concerne le déploiement des programmes *Supplément MFR*, nous constatons que, malgré les efforts déployés par Énergir, la très grande majorité (plus de 95 %) des participants sont rejoints par le programme CII, ce qui témoigne des difficultés particulières posées par les logements de type duplex et triplex (Tableau Énergir-4).

Dans le cadre du déploiement du Plan directeur de TEQ, l'ACEFO considère que de nouvelles modalités d'attribution et de suivi des aides financières accordées, selon qu'elles s'adressent à des locataires des immeubles CII ou de logements type duplex et triplex, devraient être développées et mises à l'essai. Bien que les résultats des programmes dédiés aux MFR, tous distributeurs confondus, sont encore largement insuffisants par rapport au poids démographique réel de ces ménages, l'ACEFO tient à souligner l'engagement de Énergir envers ce type de clientèle.

À titre indicatif, en prenant l'hypothèse (conservatrice) que 10 % des ménages se qualifient pour les programmes destinés aux MFR, un Distributeur comptant 200 000 clients résidentiels auraient 20 000 ménages potentiellement qualifiés. Le nombre moyen de 100 participant / an atteint en moyenne par Énergir correspondrait dans ce cas à 0,5 % des ménages admissibles.

TABLEAU Énergir-4
Résultats des programmes en ÉÉ, Ménages à faible revenu (MFR)
Gaz Métro - Énergir 2014-2018

TABLEAU Énergir-4

	2014	2015	2016	2017	2018	moyenne 2016-2018
Nombre de participants brut engagés						
PE126 supplément MFR rés.	14	6	0	4	3	2,33
PE236 supplément MFR CII	104	157	81	139	65	95
Montants payés en \$						
PE126 supplément MFR rés.	3 460	3 460	2 320	1 450	3 580	2 450
PE236 supplément MFR CII	44 743	43 156	72 836	37 438	36 955	49 076

Sources :

2014 : R-3916-2014, B-0051 et B-0053.
 2015 : R-3951-2015, B-0029 et B-0031.
 2016 : R-3992-2016, B-0069 et B-0071.
 2017 : R-4024-2017, B-0084 et B-0086.
 2018 : R-4079-2018, B-0084 et B-0085 (Tableau B-1 : économies d'énergie marché résidentiel; Tableau F-10 : marché résidentiel; Tableau F-3 : participants engagés et montants payés MFR).

Note :

- Selon la nomenclature utilisée par Énergir, à partir de 2017, le nombre de participants aux programmes MFR sont des participants nets réels et les montants payés sont exprimés à titre d'aides financières réel.

En conclusion, en ce qui concerne Énergir, l'ACEFO tient à souligner la très grande qualité de l'encadrement et de la prestation des programmes du PGEÉ, de même qu'une présentation des données historiques et prévisionnelles claire, complète et bien synthétisée.

Pour ce qui est de l'approbation des budgets demandés sur l'horizon du Plan directeur, l'ACEFO constate cependant une augmentation disproportionnée des objectifs de l'année de départ (2018-2019) par rapport aux résultats historiques examinés. **L'ACEFO recommande à la Régie de réduire significativement le budget autorisé d'Énergir par rapport aux sommes demandées, pour l'établir, en 2018-2019, à un niveau raisonnable s'inscrivant dans la continuité des taux de croissance observés historiquement.**

Compte tenu cependant de l'excellente capacité d'encadrement et de gestion démontrée par Énergir en matière d'ÉÉ, **l'ACEFO recommande à la Régie d'accorder à Énergir une marge de dépassement de 15 % par rapport au budget total autorisé, applicable au total des dépenses consacrées à l'ensemble des programmes de chacun des secteurs de clientèle.**

L'ACEFO considère qu'une telle approche, qui peut donner lieu à la récupération d'un solde débiteur du CFR, est préférable d'un point de vue réglementaire à la situation inverse où des sous-utilisations des budgets autorisés seraient constatées à répétition.

HQ DISTRIBUTION

Au présent dossier, en ce qui concerne Hydro-Québec Distribution, il faut se référer au document HQD-10 doc 1 du dossier R-4057-2018 déposé par la Régie sous la cote A-0049.

Aux pages 26 et 27 de ce document, aux Tableaux A-2 et A-3, HQD présente les budgets et les impacts énergétiques associés à ses programmes et interventions en efficacité énergétique (et gestion de la demande en puissance) pour les années 2017 (réelle) 2018 (résultats attendus) et 2019 (prévisionnelle). Nous comparons donc les prévisions des années 2018 et 2019 aux données historiques des années 2013 à 2017.

Pour 2018 et 2019, HQD prévoit des budgets totaux de 77,0 et 100,8 M\$ respectivement. Notons que le budget de 100,8 M\$ de 2019 inclut une augmentation de 26 M\$ des dépenses consacrées à la gestion de la demande en puissance, dont nous ne traiterons pas. Nous considérons donc que, excluant l'augmentation du budget consacré à la gestion de la demande en puissance en 2019, le reste du budget de 2019, au montant de 74,8 M\$ peut se comparer aux budgets des années précédentes (toutes comportant entre 2 et 4 M\$ consacrés à la GDP).

Le budget réellement consacré par HQD aux interventions en EÉ a diminué de façon constante au cours des cinq dernières années historiques, passant de 143 M\$ en 2013 à 58,3 M\$ en 2017. Nous remarquons également que les budgets demandés par HQD (autorisés) n'ont pas été ajustés dans les mêmes proportions, donnant lieu à une diminution de la proportion des budgets réellement utilisée et à des écarts croissants (créditeurs) de frais reportés de l'ordre de 55,6 M\$ en moyenne au cours des 3 dernières années (2015-2017), ce qui correspond à près de 0,5 % des revenus requis de 2017. L'ACEFO considère que le report à répétition d'un tel solde créditeur n'est pas une situation souhaitable.

En comparaison du montant moyen réellement dépensé au cours des trois dernières années (67,4 M\$), les dépenses attendues en 2018 (77,0 M\$) et prévues en 2019 (74,8 M\$ excluant augmentation GDP) représentent tout de même une augmentation d'environ 13 % (75 / 67,4).

Par rapport aux économies d'énergie réalisées en 2017 (524 GWh) avec un budget de 58,3 M\$, HQD prévoit des économies d'énergie de 402,5 GWh en 2018 (77 M\$) et de 405,2 GWh en 2019 (74,8 M\$). Cela signifie que le coût unitaire de chaque kWh additionnel économisé serait de 19,1 ¢ en 2018 et de 18,5 ¢ en 2019, ce qui est nettement supérieur au coût de 11,1 ¢ /kWh constaté en 2017 (Tableau HQD-1, ci- dessous).

À notre avis, le coût (total et unitaire) des interventions en EÉ de HQD pour 2018 et 2019 est nettement surestimé. On peut d'ailleurs constater que HQD a réalisé des économies d'énergie réelles nettement supérieures à ses prévisions (105 à 120 %) avec des dépenses réelles

nettement inférieures aux budgets autorisés (entre 50 et 80 %) lors de chacune des cinq dernières années historiques. L'écart important entre les coûts unitaires prévus et réels en résulte. Les coûts unitaires réels décroissent d'ailleurs dans de fortes proportions entre 2013 et 2017, de sorte qu'il y a lieu de douter qu'ils repartent à la hausse dans les proportions proposées par HQD.

Résultats des programmes et activités en ÉÉ HQ Distribution 2013-2017

TABLEAU HQD-1

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Économies d'énergie en GWh						
Prévues	553	464	546	461	433	480
Réelles	619	504	570	534	524	543
Réelles / prévues en %	112 %	108,6 %	104,4 %	115,8 %	121 %	113,1 %
Budget total en M\$						
Prévu	181	135	135	130	105	123
Réel	143	113	77	67	58,3	67,4
Réel / prévu en %	79 %	83,7 %	57 %	51,5 %	55,5 %	54,8 %
Écart réel vs prévu en M\$						
	(38)	(22)	(58)	(63)	(46,7)	(55,6)
Coûts unitaires en ¢ / kWh et en \$ / GJ						
Prévus	32,7	29,1	24,7	28,2	24,2	25,6
Réels en ¢ / kWh	23,1	22,4	13,5	12,5	11,1	12,4
en \$ / GJ	64,17	62,22	37,50	34,72	30,83	34,44
Réels / prévus en %	70,6 %	77 %	54,7 %	44,3 %	45,9 %	48,4 %

De 2013 à 2017, la proportion des investissements réels et des dépenses d'exploitation réelles par rapport aux montants prévus n'a cessé de décroître. Au cours des trois dernières années en particulier (2015-2017) HQD n'a dépensé en moyenne que 53,1 % des budgets prévus en investissements et utilisé 60,1 % de son budget d'exploitation (Tableau HQD-2).

Pour la portion ÉÉ de ses interventions (excluant la part du budget consacré à la GDP), HQD prévoit à titre d'investissements des sommes de 57,4 et 55 M\$ en 2018 et 2019 comparativement à un montant réellement dépensé de 44,3 M\$ en 2017 (50,4 M\$ en moyenne des trois dernières années). Et à titre de dépenses d'exploitation, HQD prévoit des budgets de 15,5 et de 15,7 M\$ en 2018 et 2019 (excluant part GDP) comparativement à des dépenses réelles de 14 M\$ en 2017 (pour des économies d'énergie supérieures aux prévisions 2018-2019).

L'ACEFO en conclut que ces deux composantes du budget soumis par HQD pour 2018 et 2019 sont surestimées par une marge d'environ 10 à 12 %.

**Répartition du budget, Investissements vs exploitation
 HQ Distribution, 2013-2017**

TABLEAU HQD-2

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Investissements en M\$						
Prévu	146	100	100	100	85	95
Réel	114	89	57	50	44,3	50,4
Réel / prévu en %	78,1 %	89 %	57 %	50 %	52,1 %	53,1 %
Exploitation en M\$						
Prévu	35	34	35	30	20	28,3
Réel	29	24	20	17	14	17
Réel / prévu en %	82,8 %	70,6 %	57,1 %	56,7 %	70 %	60,1 %
Dépenses exploitation en % du budget						
Prévues	19,3 %	25,2 %	25,9 %	23,1 %	19,0 %	23 %
Réelles	20,3 %	21,2 %	26,0 %	25,4 %	24,0 %	25,2 %

De 2013 à 2017, HQD a largement dépassé les économies d'énergie prévues dans ses programmes et interventions du secteur résidentiel tout en ne dépassant qu'une faible proportion des budgets autorisés, en forte décroissance depuis 2015.

Les budgets totaux prévus par HQD pour ses programmes du secteur résidentiel, 11,3 M\$ en 2018 et 11,8 M\$ en 2019, sont deux fois plus élevés que le montant réellement dépensé en 2017 (6,5 M\$) pour des prévisions d'économies deux fois moins importantes, soit 111,5 GWh en 2018 et 116,5 GWh en 2019 comparativement à 200 GWh en 2017 (Tableau HQD-3). Il faudrait que le coût unitaire des interventions de HQD dans le secteur résidentiel triple par rapport à son niveau de 2017 pour que ces prévisions budgétaires soient justifiées.

**Résultats des programmes et interventions en EÉ, secteur résidentiel
 HQ Distribution, 2013-2017**

TABLEAU HQD-3

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Économies d'énergie en GWh						
Prévues	156	174	185	156	138	159,7
Réelles	220	225	177	201	200	192,7
Réelles / prévues en %	141 %	129 %	95,7 %	128,8 %	144,9 %	120,7 %
Coûts totaux en M\$						
Prévus	46	33	32	25	17,1	24,7
Réels	30	45	17	11	6,5	11,5
Réels / prévus en %	65,2 %	136 %	53,1 %	44 %	38 %	46,6 %
Coûts unitaires en ¢/kWh						
Prévus	29,5	19,0	17,3	16,0	12,4	15,5
Réels	13,6	20,0	9,6	5,5	3,25	6,0
Réels / prévus en %	46,1 %	105 %	55,5 %	34,4 %	26,2 %	38,5 %

Enfin, HQD n'a réalisé en moyenne que 36,5 % des économies d'énergie prévues et n'a dépensé que 40,5 % des budgets accordés au cours des trois dernières années (2015-2017). Voir tableau HQD-4, ci-dessous.

Pour doubler les économies d'énergie de ses programmes MFR par rapport à leur niveau de 2017, HQD soumet un budget près de 5 fois plus élevé (4,9 M\$ en 2018 et en 2019) par rapport au montant dépensé en 2017 (1,1 M\$). Il faudrait donc que le coût unitaire de ses interventions auprès de la clientèle MFR soit multiplié par 2,5 pour que ce budget soit justifié.

L'ACEFO soumet que, en retenant l'hypothèse conservatrice que 10 % des ménages se qualifierait pour participer aux programmes MFR, un distributeur ayant 3,8 M de client résidentiel aurait un potentiel d'intervention auprès de 380 000 ménages à faible revenu.

**Résultats des programmes en EE, Ménages à faible revenu (MFR)
 HQ Distribution, 2013-2017**

TABLEAU HQD-4

	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2015-2017
Économies d'énergie en GWh						
Prévues	3	10	8	6	5	6,3
Réelles	3	7	4	2	1	2,3
Réelles / prévues en %	100 %	70 %	50 %	33,3 %	20 %	36,5 %
Coûts totaux en M\$						
Prévus	3	10	8	10	7,3	8,4
Réels	3	7	6	3	1,1	3,4
Réels / prévus en %	100%	70 %	75 %	30 %	15,1 %	40,5 %

Sources :

- 2013 : Rapport annuel 2013, HQD-7 doc 3, page 8.
- 2014 : Rapport annuel 2014, HQD-7 doc 3, page 7.
- 2015 : Rapport annuel 2015, HQD-7 doc 3, page 8.
- 2016 : Rapport annuel 2016, HQD-7 doc 3, page 7.
- 2017 : Rapport annuel 2017, HQD-7 doc 3, page 7.

Note :

À partir de 2017, des interventions en gestion de la demande en puissance font partie des programmes et activités en EE;

En conclusion, au cours des 5 dernières années, HQD a significativement dépassé ses prévisions d'économies d'énergie dans tous ses programmes, sauf ceux destinés aux MFR, et ce, tout en ne dépensant qu'une portion, fortement décroissante, des budgets autorisés.

L'ACEFO recommande que, pour l'année 2019, le budget soumis par HQD soit ajusté à la baisse pour refléter un ratio \$ / kWh qui s'inscrit dans le prolongement de la tendance constatée au cours des 5 dernières années.

ACEFO :

Avez-vous des conclusions d'ordre générales à soumettre en ce qui concerne le processus d'examen annuel des programmes et interventions en EÉ des distributeurs ?

JFB :

Oui.

Afin d'assurer une certaine stabilité des économies d'énergie réalisées pendant le déploiement du Plan directeur, **l'ACEFO recommande à la Régie :**

- **d'approuver les programmes et interventions actuels des Distributeurs, sous réserve des ajustements à apporter aux budgets soumis;**
- **de maintenir l'examen annuel des PGEÉ des distributeurs dans le cadre de leurs causes tarifaires, tout en le limitant à un examen des résultats par rapport aux prévisions, à l'approbation des budgets sur une base annuelle et aux ajustements, ajouts ou retraits de programmes qui seraient impératifs;**
- **d'adopter, de manière générale, une approche plus contraignante quant à la justification et à la détermination du niveau des budgets, soit une approche basée sur les ratios et taux de croissance réels constatés pour (un minimum) de trois années historiques (moyenne mobile);**
- **de prévoir, dans le cadre du déploiement du Plan directeur de TEQ, un processus concerté entre les distributeurs afin d'élaborer et d'implanter des interventions et programmes en EÉ destinés aux MFR, incluant les modalités d'attribution, de répartition (propriétaires-locataires) et de suivi des contributions financières.**

CONSTATS RELATIFS AU PLAN DIRECTEUR

ASPECT 1

ACEFO :

Quelles sont vos conclusions et recommandations en ce qui concerne la capacité du Plan Directeur à atteindre les cibles gouvernementales ?

JFB :

L'approche méthodologique de factorisation utilisée pour établir le scénario de référence est une approche reconnue et appropriée pour établir une tendance historique et départager l'incidence de différents facteurs sur la tendance constatée.

Cependant, il est moins certain que cette méthodologie, présentée lors de la séance de travail du 26 juillet 2018, permette de départager complètement et précisément pendant le déploiement du Plan directeur les facteurs contributifs (à l'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou de la réduction de l'utilisation des produits pétroliers) qui étaient préexistants de ceux attribuables spécifiquement aux mesures mises en œuvre ou bonifiées dans le cadre du Plan directeur.

ACEFO :

Pouvez-vous fournir des exemples de facteurs dont qu'il serait difficile d'associer ou de dissocier du Plan directeur pendant son déploiement ?

JFB :

Oui. Il y a au moins trois cas qui me viennent à l'esprit, auxquels la méthodologie de factorisation pourrait difficilement s'appliquer et permettre de classer (attribuer) l'incidence de certains facteurs dans le cadre du déploiement du Plan

Le premier serait le niveau de performance des programmes existants des Distributeurs d'énergie. Si TEQ, par exemple, effectuait un travail de coordination efficace et pertinent des différentes interventions et programmes existants, il se peut que leur niveau d'efficacité soit amélioré. À l'opposé, si les tentatives de coordination et de priorisation de ces programmes et interventions initiées par TEQ devaient s'avérer infructueuses, voire contre-productives, il se peut que leur niveau d'efficacité diminue (le ratio entre les résultats et les moyens investis).

Dans un cas comme dans l'autre, la part, quelle qu'elle soit, de l'amélioration ou de la dégradation de la performance de ces programmes attribuable à l'existence du Plan directeur serait, à toutes fins pratiques, impossible à déterminer.

Le deuxième exemple qui me vient à l'esprit est lié au Plan d'électrification des transports. Je vois difficilement comment une méthodologie de factorisation, même rigoureusement appliquée, pourrait départager l'incidence des différents facteurs qui, en cours de déploiement du Plan

directeur, contribueront à la progression prévue du nombre de VÉ au Québec, voire à son accélération, et les attribuer dans des proportions déterminées à l'existence du Plan directeur (et aux interventions de TEQ) ou à des facteurs externes.

Enfin, le troisième exemple est en lien avec une responsabilité qui incombe à TEQ de façon prépondérante et qui s'avérera déterminante, à mon avis, quant au succès du Plan directeur – ou à son échec – et à l'atteinte des cibles gouvernementales : il s'agit de la coordination des initiatives sous la responsabilité de différents ministères et organismes, dont une bonne partie des résultats attendus ne sont, par ailleurs, pas encore quantifiés. Il me semble impossible de quantifier de façon objective, dans ce cas, la part de réalisation des cibles reliée à ces initiatives selon une situation où TEQ n'existerait pas (un scénario de référence) par rapport à la situation qu'on espère, à savoir que le travail de concertation et de coordination de ces initiatives effectué par TEQ contribuera à l'atteinte de ces cibles.

ACEFO :

En concluez-vous qu'il est impossible de donner un Avis sur la capacité du Plan directeur d'atteindre les cibles gouvernementales ?

JFB :

Non. Ma conclusion est à l'effet que, compte tenu du niveau des cibles gouvernementales telles qu'établies dans le décret 537-2017, compte tenu de l'amélioration de l'efficacité énergétique déjà générée par des programmes existants, compte tenu notamment de l'effet prévisible de l'accélération de l'électrification du parc de véhicules du Québec et, surtout, compte tenu de la faible marge d'amélioration additionnelle (entre 0,4 et 0,6%) requise par rapport au scénario de référence pour que le Plan directeur sous la responsabilité de TEQ fasse la différence et assure l'atteinte des cibles gouvernementales, **il m'apparaît probable que ces cibles soient atteintes sur l'horizon du Plan.**

Je ne serais cependant pas en mesure d'affirmer ou de nier que l'atteinte de ces cibles, que je considère probables, serait davantage attribuable au déploiement du Plan directeur de TEQ qu'à de multiples autres facteurs concurrents, structurels et conjoncturels.

ACEFO :

Est-ce que cela conclut votre témoignage ?

JFB :

Oui.