

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

No: R-4043-2018

Régie de l'énergie
DOSSIER: 2-4043-2018
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
PAR ACIG-AQCIE-CIFQ
Date: 4 AVRIL 2019
Pièces no: NON

TRANSITION ÉNERGÉTIQUE QUÉBEC
(ci-après désignée «TEQ»)

Demanderesse

& al.

Intervenantes

**ARGUMENTATION DE L'ACIG-AQCIE-CIFQ
(ci-après désignées les «intervenantes»)**

I LA CAPACITE DU PLAN DIRECTEUR À ATTEINDRE LES CIBLES GOUVERNEMENTALES 2018-2023 (aspect 1)

1. La principale préoccupation des intervenantes quant à la question de la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles gouvernementales réside dans le manque de fiabilité des estimations des gains énergétiques qui résulteront des programmes et mesures et dans la difficulté qu'aura TEQ à mesurer avec suffisamment de précision et de fiabilité les gains en efficacité énergétique pendant les cinq années du Plan directeur.
2. Or, puisque ce sont les clients des distributeurs qui paient pour les programmes et mesures dont ces derniers sont porteurs, ainsi que pour les quotes-parts à TEQ, et que ces clients sont également les contribuables qui financent par leurs impôts les programmes et mesures visés par le Plan directeur, les consommateurs d'électricité et de gaz ont un intérêt direct à s'assurer que ces programmes et mesures donnent des résultats quantifiables et rentables.

A) LE MANQUE DE DONNEES FIABLES POUR PERMETTRE L'UTILISATION DE LA METHODE DE FACTORISATION RETENUE PAR TEQ AFIN D'ISOLER L'EFFET DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE DANS L'EVOLUTION DE LA CONSOMMATION TOTALE D'ENERGIE UNE ANNEE PAR RAPPORT A UNE AUTRE

3. Plusieurs données nécessaires à la méthode factorielle proviennent du gouvernement fédéral et ne sont pas toujours disponibles par province ;

➤ Plan directeur, B-005, p. 193

4. Le secteur industriel est le plus difficile à factoriser en raison du manque de données ;

➤ Plan directeur, B-005, p. 195

B) L'INTERVALLE DE CONFIANCE DE LA METHODE DE CALCUL DE LA CONSOMMATION GLOBALE D'ENERGIE EST PLUS IMPORTANTE QUE LE GAIN EN EFFICACITE ENERGETIQUE QUE L'ON CHERCHE A MESURER ANNUELLEMENT;

5. On comprend de la réponse de TEQ à la question #15.3 de la DDR des intervenantes que l'intervalle de confiance de la méthode de détermination d'une consommation finale d'énergie au Québec se situe entre 1 635 PJ et 1676 PJ en appliquant un niveau de confiance de 95%. Cela donne un intervalle de 41 PJ.

➤ Réponse de TEQ à la question 15.3 de la demande de renseignements des intervenantes, B-0053, pp. 19 et 20

6. Or, le gain énergétique annuel moyen visé par le Plan directeur est de 9,9 PJ x 2 lorsqu'on tient compte à la fois des effets directs et indirects, tous deux estimés à 0,6%. Cela donne un objectif de gain énergétique annuel moyen total de 19,8 PJ/an, ce qui est bien inférieur à l'intervalle de confiance de la mesure de consommation totale d'énergie et ce, avant même qu'on est appliqué la méthode de factorisation pour tenter d'isoler le facteur de l'efficacité énergétique ;

➤ Plan directeur, B-005, p. 168

C) L'ABSENCE DE DEMONSTRATION QUANT A LA FIABILITE DES EVALUATIONS DE GAINS EN EFFICACITE D'ENERGIE EN PROVENANCE DES MINISTERES, ORGANISMES ET DE TEQ, L'ABSCENCE DE GAINS QUANTIFIABLES POUR PLUSIEURS MESURES ET L'ABSENCE D'INDICATEURS DE SUIVI

7. TEQ ne fournit aucun détail précis permettant de s'assurer qu'elle a validé adéquatement le réalisme des réductions de consommation d'énergie inscrites à l'annexe VI du Plan directeur.

8. Plusieurs programmes et mesures ne se voit attribuer aucun objectif quantifiable en lien avec la poursuite des cibles gouvernementales, ce qui soulève de sérieux doutes quant à leur rentabilité économique et quant à la capacité de TEQ d'en faire un suivi de performance à l'aide d'indicateurs ayant un lien de causalité suffisant avec l'atteinte des cibles gouvernementales;
9. 61% des programmes de TEQ représentant 15,8% (407M\$ / 2577M\$) des prévisions budgétaires pour les programmes dont elle est porteuse (en excluant le programme 141 que notre analyste a affecté au Fonds vert) ne prévoit aucune réduction, ni mesure d'efficacité.
 - Mémoire des intervenantes rédigé par l'analyste Paul Paquin, C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020, p. 13 ;
10. Même chose à l'égard des programmes des ministères dont 66% des programmes représentant 12,8% (362M\$/2824M\$) de leur budget ne prévoit aucune réduction, ni mesure d'efficacité.
 - Mémoire des intervenantes rédigé par l'analyste Paul Paquin, C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020, p. 13 ;
11. Or, ce n'est pas parce que TEQ affirme qu'il est en mesure de démontrer de toute manière que le Plan directeur atteindra les cibles, même sans tenir compte de ces programmes à impact indéterminé, que les principes de saines administrations des fonds publics l'exempte de trouver, plus tôt que tard, des moyens d'en évaluer l'impact.
12. Il s'avère que TEQ n'a pas encore élaboré d'indicateurs de performance lui permettant d'assurer le suivi des programmes et mesures inscrites au Plan directeur malgré ce qui était prévu comme mesures de suivi à la page 179 .
 - Témoignage de Gilles Lavoie, 26 et 27 mars 2019
13. Considérant les montants importants impliqués et l'importance attachée à l'atteinte des cibles gouvernementales identifiées, il est essentiel que la rentabilité économique de chaque programme et mesure identifié au Plan directeur puisse être vérifié tout au cours de sa durée ;

D) LE MANQUE D'UNIFORMITE DANS LES DONNEES DE REDUCTION DE CONSOMMATION ENERGETIQUE UTILISEES AFIN DE DEMONSTRER LA CAPACITE DU PLAN DIRECTEUR A ATTEINDRE LA CIBLE GOUVERNEMENTALE D'EFFICACITE ENERGETIQUE

14. Il très difficile de savoir à quoi correspondent les chiffres de réduction de consommation d'énergie à l'annexe VI du Plan directeur.

15. D'abord TEQ indique qu'elle a simplement retiré des données reçues des porteurs de programmes, les gains provenant des « opportunistes » « lorsque l'information était disponible » ;
 - Réponse de TEQ à la question 8.5 de la demande de renseignements n° 4 de la Régie, B-0135, pp. 19 et 20 ;
16. Ensuite, lors du contre-interrogatoire, TEQ affirme que les meilleures données disponibles pour les fins de cette annexe VI sont les économies nettes ;
 - Témoignage de Maude Chabot Pettigrew, 27 mars 2019, p.54
17. Les économies nettes (une fois enlevés les opportunistes et ajoutés les effets d'entraînement et les effets de bénévolat) ont été utilisées en ce qui concerne Hydro Québec (20% des cibles) et Gazifère, mais ce sont les économies brutes (sans pourtant retirer les opportunistes) qui ont été inscrits pour Énergir (18% des cibles).
 - Témoignage de Maude Chabot Pettigrew, 27 mars 2019, pp. 53 et 54 ;
 - Témoignage d'Anita Travieso, 25 mars 2019, pp. 88 à 89 ;
 - Réponse à l'engagement 6 de TEQ, B-0146, p.3 ;
 - Réponse d'Énergir à la DDR 11.1 des intervenantes à TEQ, B-0085, p. 15 ;
18. On comprend finalement que les économies d'énergie brutes ont été utilisées pour les programmes et mesures de TEQ, les ministères et les organismes publics ;
 - Réponse à l'engagement 6 de TEQ, B-0146, p.3 ;
19. TEQ allègue tenir compte des effets d'entraînement et de bénévolat (qu'elle prétend tous deux couverts par le terme « effet d'entraînement » à la page 196 du Plan directeur) à l'intérieur des effets indirects de 0,6% qu'elle ajoute aux économies d'énergie de l'annexe VI du Plan directeur. Elle allègue cependant qu'il aurait fallu préciser à la page 196 que cet effet d'entraînement n'incluait pas celui associé aux économies nettes inscrites à l'annexe VI pour les distributeurs.
 - Réponse à l'engagement 5 de TEQ, B-0146, p.3 ;
20. Pourtant HQD déclare avoir transmis à TEQ aux fins de la confection de son Plan directeur ses économies nettes, sans lui avoir fourni aucun détail sur les facteurs de distorsion applicables.
 - Témoignage d'Anita Travieso, 25 mars 2019, pp. 89 à 90

21. Par ailleurs, les données d'économies nettes attribuées aux programmes d'Hydro-Québec Distribution et Gazifère sont basées sur leurs propres années financières au lieu du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2023.
 - Témoignage de Maude Chabot Pettigrew, 27 mars 2019, pp. 51 à 53 ;
 - Témoignage d'Anita Travieso, 25 mars 2019, pp. 84 à 86 ;
22. Tout d'abord, ce manque d'uniformité dans les données rend impossible l'addition des gains d'efficacité directs. Le chiffre de 49,7 PJ sur 5 ans est grandement distorsionné puisque 20% (HQD et Gazifère) de celui-ci est constitué d'économies nettes, 18% (Énergir) d'économies brutes incluant les opportunistes et le reste (TEQ, ministères, organismes) serait selon TEQ composé d'économies brutes auxquelles les opportunistes ont été enlevés lorsque l'information était disponible.
23. Ce manque d'uniformité dans les données de l'annexe VI rend également très hasardeux l'addition d'un taux d'effet indirect déduit après une factorisation de la consommation d'énergie totale durant une période de référence passée.
24. Pour la période de référence passée, le Plan directeur ne précise pas sur quelle base elle en vient à estimer qu'environ 0,4% du 1% annuel moyen de réduction de consommation découlant de l'efficacité énergétique, était le résultat direct des programmes d'efficacité énergétique durant cette période. Il n'y a aucune identification des programmes considérés durant cette période avec la réduction d'énergie effective associée à chacun pendant ladite période de référence. C'est pourtant sur cette base que TEQ évalue ensuite, de manière induite, un taux d'effets indirects représentant 0,6% de la consommation d'énergie totale par année qu'elle additionnera ensuite aux projections d'effets directs pour la période du Plan directeur.
 - Plan directeur, B-0005, p. 196
25. Ce taux d'effets indirects est très important. Il représente 100% des projections de la réduction d'énergie annuelle moyenne de 2018 à 2023. Une surévaluation de ces effets indirects de quelques dixièmes de pourcent peut faire la différence entre atteindre ou non les cibles gouvernementales.
26. Le manque d'uniformité des réductions d'énergie contenues à l'annexe VI du Plan directeur signifie que certaines données qui s'y trouvent tiennent déjà compte, en tout ou en partie, des effets indirects alors que cesdits effets seront rajoutés au moyen de l'application d'un taux annuel moyen de 0,6% afin d'estimer pour l'avenir le gain d'efficacité énergétique total.
27. Ainsi, il ne suffit pas de dire qu'au final, ce sont de toute manière les données incluant les effets indirects qui comptent pour écarter toute problématique résultant de ce manque d'uniformité dans le type d'estimations de gains

énergétiques inscrits à l'annexe VI du Plan directeur, puisque le 1,2% de gain énergétique total annuel moyen projeté ne résulte pas d'une projection directe qu'on aurait décomposée par la suite de manière à isoler *a posteriori* l'effet direct et l'effet indirect des programmes ;

28. Ce 1,2% de gain énergétique total moyen par année a plutôt été déterminé en utilisant à la base les données d'économies d'énergie reçues des porteurs de programme pour la période du Plan directeur, que TEQ estime représenter annuellement en moyenne à 0,6%, et en y ajoutant ensuite un taux de 0,6% qui provient d'une déduction par soustraction effectuée sur la base d'une factorisation d'une période antérieure de référence dont on a aucune idée si le 0,4% de gains directs résultait d'une combinaison de réductions de consommations exprimée en économies brutes sans les opportunistes, en économies brutes avec les opportunistes et en économies nettes **dans les mêmes proportions que** celle se trouvant dans les projections de gains contenues à l'annexe VI du Plan directeur.
29. C'est dans ce contexte que le manque d'uniformité des projections de réductions d'énergie contenues à l'annexe VI du Plan directeur, sur lesquelles est ajouté ensuite un taux d'effet indirect, est susceptible de mener à une surévaluation des projections d'efficacité énergétique, puisqu'on ignore pour la période de référence historique, qui a servi à calculé de manière induite un taux d'effet indirect, si les données de gains directs résultant des programmes considérés à l'époque étaient exprimées, **dans les mêmes proportions que** ce qui est inscrits à l'annexe VI du Plan directeur sous une forme d'économies brutes sans les opportunistes, sous une forme d'économies brutes avec les opportunistes et sous une forme d'économies nettes. Si ce ne sont pas les mêmes proportions, cette absence d'uniformité crée nécessairement un effet de distorsion lorsqu'on applique un taux d'effet indirect sur une combinaison d'économies d'énergie exprimée dans des proportions différentes de celles qui étaient applicables durant la période de référence.

E) UNE MAUVAISE REPARTITION DES RESSOURCES MONETAIRES POUR LA REALISATION DU PLAN DIRECTEUR – UN DESINCITATIF A LA TRANSITION ENERGETIQUE

30. Les ministères se voient allouer 42,2% des budgets pour les programmes alors que les gains mesurables à l'égard de leurs programmes ne représentent que 2,5% des gains d'efficacité totaux projetés. Est-ce vraiment là une répartition optimale des ressources financières visant à atteindre les cibles gouvernementales ?
- Mémoire des intervenantes rédigé par l'analyste Paul Paquin, C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020, p. 7 ;

31. Par ailleurs, comment expliquer que la quote-part due à TEQ par Hydro-Québec (donc par ses clients) est de 69% du total perçu des différents distributeurs d'énergie alors que l'électricité représente 40,2% de la consommation totale d'énergie au Québec en 2013. D'autre part, comment expliquer que les distributeurs de produits pétroliers n'assument qu'environ 11% de la quote-part à TEQ alors qu'il représente, en 2013, 37% de la consommation totale d'énergie au Québec ?

➤ Plan directeur, B-0005, pp. 172 et 175 ;

32. Tout cela ne constitue pas un incitatif financier à la transition énergétique, bien au contraire. Ceci est un facteur à considérer dans l'appréciation de la capacité d'un Plan directeur à atteindre les cibles gouvernementales.

33. Dans la réponse de TEQ à la demande de renseignements 5.2 des intervenants (B-0053, p. 8), celle-ci affirme que les écarts observés entre, d'une part, les valeurs historiques et les prévisions de consommations d'électricité contenues dans les rapports annuels de Hydro-Québec Distribution et, d'autre part, le document de présentation de TEQ du 26 juillet 2018 (B-0027), s'expliquent par le fait que les consommations indiquées audit document de présentation proviennent de données de Statistiques Canada sur l'auto-production des grandes entreprises (ex papeteries) venant s'ajouter aux quantités d'énergie consommées par les clients d'Hydro-Québec. Les intervenantes désirent s'assurer que cela ne signifie pas que TEQ tient compte de cette électricité auto-produite dans la détermination de l'apport financier par forme d'énergie que doit lui versée les distributeurs de chaque forme d'énergie.

34. Ce serait en effet injuste parce que Hydro-Québec se trouverait ainsi à faire assumer pas sa seule clientèle sa quote-part à TEQ qui aurait pourtant été déterminée en tenant compte d'une importante quantité d'électricité que sa clientèle n'a pas consommée et sur laquelle elle n'a pas de contrôle.

35. C'est la préoccupation des intervenantes justifiant les commentaires contenus à la page 3 de leur mémoire C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020.

F) IL FAUT RETIRER LA REDUCTION D'ENERGIE ASSOCIEE AU PROGRAMME D'UTILISATION EFFICACE EN RESEAUX AUTONOMES (HQ)

36. Il faut retirer le gain énergétique de 499 297 gigajoules pour le programme 82.1 (PUEÉ en réseaux autonomes) puisque celui-ci a été annulé en 2018-2019

➤ Voir réponse de HQD transmise par TEQ à la question 10.1 de la DDR des intervenantes, B-0085 ;

➤ Voir aussi l'ensemble de ce programme dans le Complément de preuve B-0069 et B-0104 ;

G) AUTRES PREOCCUPATION QUANT A LA CAPACITE DU PLAN DIRECTEUR D'ATTEINDRE LES CIBLES

37. Le plan directeur n'adresse pas plusieurs freins importants à la participation aux programmes d'efficacité énergétique industriels en électricité:
- a. la lourdeur de l'administration des programmes et l'investissement important en temps et ressources qu'implique de confectionner un dossier de demande sans garantie d'acceptation ;
 - b. un refus à une demande d'admission à un programme peut provoquer un effet de démission et de désengagement de la part du client industriel relativement à l'efficacité énergétique ;
 - c. La pénurie de main-d'œuvre spécialisée a pour effet de diminuer la connaissance fine des équipements industriels de l'entreprise et de diminuer le temps qu'il est possible de consacrer aux questions d'efficacité énergétique ;
- Témoignage de Pierre Vézina, le 27 mars 2019, pp. 133 à 165

H) CONCLUSION SUR LA CAPACITE DU PLAN DIRECTEUR A ATTEINDRE LES CIBLES

38. Ceci dit, considérant le manque de fiabilité des données et d'indicateurs de performance, nous ne pouvons nous prononcer sur la capacité du Plan directeur dans sa globalité à atteindre les cibles gouvernementales. A ce stade-ci, les seuls programmes pour lesquels il y a des assurances suffisantes qu'ils feront l'objet d'un suivi adéquat sont ceux des distributeurs d'électricité et de gaz.

II APPROBATION LES PROGRAMMES ET MESURES DU PLAN DIRECTEUR SOUS LA RESPONSABILITE DES DISTRIBUTEURS D'ENERGIE AINSI QUE L'APPORT FINANCIER NECESSAIRE A LEUR REALISATION PAR FORME D'ENERGIE (ASPECT 2)

A) LA PERIODE ET L'APPORT FINANCIER VISEES PAR L'APPROBATION DE LA REGIE

39. Les articles 8, 10, 11 et 52 de la Loi sur TEQ :

«8. Transition énergétique Québec élabore, tous les cinq ans, un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques faisant état des programmes et des mesures qui seront mis en place par elle, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie afin d'atteindre les cibles en matière énergétique définies par le gouvernement conformément à l'article 9.

Le plan directeur porte sur toutes les formes d'énergie et couvre une période de cinq ans. (nous soulignons)

«10. Le plan directeur contient notamment:

(...)

4° un résumé de tous les programmes et de toutes les mesures incluant les objectifs poursuivis par ceux-ci, la clientèle visée, le seuil et le type de contribution de Transition énergétique Québec ainsi que leur impact sur les émissions de gaz à effet de serre;

5° la désignation du responsable de la mise en oeuvre de chaque programme et mesure;

6° les prévisions budgétaires des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie pour la réalisation de leurs programmes et de leurs mesures ainsi que le calendrier de réalisation de ces programmes et de ces mesures;

(...)» (nous soulignons)

«11. Pour l'élaboration du plan directeur, les ministères, les organismes et les distributeurs d'énergie doivent soumettre à Transition énergétique Québec, dans le délai qu'elle fixe, les programmes et les mesures qu'ils proposent de mettre à la disposition de leur clientèle pour la durée du plan directeur afin de permettre l'atteinte des cibles.

Les programmes et les mesures soumis doivent contenir une description des actions à réaliser, les prévisions budgétaires pour la réalisation de celles-ci, leur mode de financement ainsi qu'un calendrier de réalisation. » (nous soulignons)

«52. L'exercice financier de Transition énergétique Québec se termine le 31 mars de chaque année.» (nous soulignons)

40. L'article 85.41 de la Loi sur la Régie :

«85.41. Le plan directeur prévu par la Loi sur Transition énergétique Québec (chapitre T-11.02) est soumis à la Régie afin qu'elle approuve les programmes et les mesures qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie, à la réalisation de ceux-ci. La Régie peut approuver ces éléments avec ou sans modifications. Il en est de même pour toute révision de ce plan.

Il lui est aussi soumis afin qu'elle donne son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique.

La Régie détermine la quote-part annuelle payable par les distributeurs d'énergie à Transition énergétique Québec conformément au règlement pris en vertu du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 114. » (nous soulignons)

41. La période du Plan directeur est du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2023 ;
 - Témoignage de Gilles Lavoie, 27 mars 2019, pp. 50 et 51 ;
 - Articles 8 et 52 de la Loi sur TEQ ;
42. Les programmes et mesures qui devaient être transmis à TEQ dans le cadre de l'élaboration du Plan directeur visaient «la durée de ce plan» ;
 - Article 11 de la Loi sur TEQ
43. La Régie se voit présenter le Plan directeur afin qu'elle approuve, avec ou sans modifications, les programmes et les mesures qu'il contient et qui sont sous la responsabilité des distributeurs d'énergie ainsi que l'apport financier nécessaire à la réalisation de ceux-ci ;
 - Article 85.41 de la Loi sur la Régie
44. Or, on a constaté qu'aucun des distributeurs de gaz et d'électricité n'a une année financière qui correspond à celle de chaque année du Plan directeur :
 - Hydro-Québec et Gazifère : 1^{er} janvier au 31 décembre ;
 - Énergir : 1^{er} octobre au 30 septembre ;
45. Ainsi, dans les faits, alors que le Plan sera encore en vigueur, les budgets et prévision d'économies d'énergie soumises par HDQ et Gazifère ne vont pas au-delà du 31 décembre 2022. Il y a donc une absence d'autorisation budgétaire pour la dernière période de 3 mois couverte par le Plan directeur ;
 - Témoignage d'Anita Travieso, 25 mars 2019, p. 85;
 - Complément de preuve HQD B-0068 et B-0069 amendé par B-0104 ;
 - Complément de preuve Gazifère B-0067 ;
46. HDQ et Gazifère n'ont pas soumis de données budgétaires transposées en fonction de la durée du Plan directeur, contrairement à Énergir (C-Énergir-0038);
47. Quant à Énergir, le budget de 149,5M\$ qu'elle vous a demandé d'approuver hier dans sa plaidoirie est celui basé sur ses années financières et non celui transposé

sur la période du Plan directeur qui est plutôt de 144M\$. Or, le budget de 149,5M\$ couvre une période qui se termine 6 mois au-delà de l'expiration du Plan directeur prévue au 31 mars 2023 (30 septembre 2023), ce qui est susceptible d'empiéter sur le prochain Plan directeur ;

- Plan d'argumentation d'Énergir C-Énergir 0056, p. 23
- Complément de preuve B-0066, p.11 vs p. 13;
- Complément de preuve amendé C-Énergir C-0038, p. 11 vs. p. 13

48. Par ailleurs, nous tenons à souligner que l'article 85.41 de la Loi sur la Régie n'exige pas que la Régie approuve les budgets pour les programmes et mesures de chaque distributeur individuellement. Il requiert que la Régie approuve l'«apport financier nécessaire, réparti par forme d'énergie». Bien qu'il n'y ait dans les faits qu'un seul distributeur d'électricité et que deux distributeurs de gaz, cette formulation est selon nous une indication supplémentaire qu'il ne s'agit pas d'une approbation budgétaire aussi particularisée que celle visée par un dossier tarifaire. Il s'agit d'une approbation globale par forme d'énergie. Il y a donc certainement place durant le terme du Plan directeur à des aménagements budgétaires entre les différents programmes et même entre les différents distributeurs d'une même forme d'énergie.
49. Afin d'éviter toute ambiguïté, la Régie devra donc déterminer (1) si elle entend approuver un apport financier par «forme d'énergie» plutôt que par distributeur ; et (2) si elle entend approuver cet «apport financier» pour la durée spécifique du Plan directeur ou plutôt pour les 5 années financières de chaque distributeur (ce qui dans ce dernier cas ne permettrait pas une approbation par «forme d'énergie»).
50. Les intervenantes de leur côté s'en remettent à la décision de la Régie sur cette question et sont en faveur de la solution la plus simple et flexible possible pour les distributeurs ;

B) LA RESPONSABILITE DE LA REGIE DE FIXER UN TARIF JUSTE ET RAISONNABLE VS LA RESPONSABILITE DE LA REGIE D'APPROUVER LES PROGRAMMES ET MESURES DES DISTRIBUTEURS CONTENUS AU PLAN DIRECTEUR AVEC L'APPORT FINANCIER NECESSAIRE A LEUR REALISATION, AVEC OU SANS MODIFICATIONS – UN ARRIMAGE QUI DOIT ETRE FLEXIBLE

51. Bien qu'elle doive tenir compte du montant total annuel qu'un distributeur alloue à la réalisation des programmes inscrits au Plan directeur relevant de sa responsabilité lorsqu'elle fixe un tarif, la Régie doit également prendre en compte plusieurs autres paramètres visant à s'assurer qu'au final, les tarifs soient justes et raisonnables. Les programmes et mesures dont un distributeur est porteur en vertu du Plan directeur ne peut constituer un empêchement à cette mission fondamentale de la Régie.

- Voir notamment les articles 31, 1^{er} alinéa (2.1°) et 49 1^{er} alinéa (7°) et 2^e alinéa de la Loi sur la Régie
52. De plus, le contexte peut changer drastiquement en l'espace de 5 ans et ce qui était adéquat en 2018 peut devenir obsolète deux ou trois ans plus tard. Qu'on prenne seulement pour exemple les changements technologiques de plus en plus rapides ou encore l'encadrement réglementaire appelé à évoluer.
53. Il y a donc nécessité de faire preuve de flexibilité lorsqu'on réfère aux modalités d'un programme prévu au Plan directeur et qu'on réfère au budget qui y est associé. Il n'y a pas d'obligation d'identité parfaite. Nous comprenons que le Législateur cherche d'abord et avant tout à maintenir pendant la durée du Plan directeur un panier de programmes qui permettra de réaliser globalement par forme d'énergie les gains énergétiques estimés pour celle-ci pour la période 2018-2023.
54. On peut faire ici une analogie entre l'approbation d'un plan d'approvisionnement et l'approbation annuelle d'un tarif pour un distributeur. Les dépenses autorisées dans une cause tarifaire n'ont pas à être totalement identiques avec les dépenses projetées au plan d'approvisionnement.
- Articles 31(2°), 49(2°), 52.1, 72 de la Loi sur la Régie ;
 - Articles 1(2°), 4, 5 et 6 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*, R.R.Q., c. R-6.01, r.8
55. La preuve qu'il faut de la flexibilité, avant même l'approbation du Plan directeur, des changements ont été apportées par les distributeurs par rapport à ce qu'ils avaient fournis à TEQ au printemps 2018.
56. Autre preuve qu'il ne peut y avoir une parfaite adéquation entre les programmes et les budgets autorisés dans les dossiers tarifaires et l'apport financier autorisé dans le Plan directeur : les années financières couvertes par le Plan directeur et les années financières des distributeurs ne correspondent même pas.
57. Nous aimons mieux des expressions comme «budget de référence», «budget témoin» ou «budget *pro forma*» que les expressions, «seuil minimal», «bottom line» qui laissent entendre qu'on ne pourrait apporter des modifications aux programmes qui auraient pour effet de diminuer l'apport financier approuvé même si elles n'en diminuent pas l'efficacité. L'expression «guideline» traduit bien en anglais la portée de l'apport financier qui est approuvé en vertu de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie.
58. Pour nous mettre en garde contre des paramètres budgétaires à long terme trop rigides contenus dans un plan en vigueur sur plusieurs années, on peut s'inspirer de l'Avis du Conseil de gestion du fonds vert portant sur le Bilan de mi-

parcours du plan d'Action 2013-2020 qui expliquait ainsi les résultats mitigés du PACC 2013-2020 :

«Outre l'absence d'objectifs clairement définis, différentes causes semblent être à la source des résultats mitigés du PACC 2013-2020. Notons, entre autres, la disparité et le trop grand nombre de mesures, des retards importants dans la mise en œuvre de certaines d'entre elles et l'absence de flexibilité du système actuel, qui réserve dès le départ et pour la durée du PACC 2013-2020 les budgets propres à chaque action.» (nous soulignons)

- Passage de l'Avis du Conseil de gestion du fonds vert portant sur le Bilan de mi-parcours du plan d'Action 2013-2020, p. 14 cité dans le mémoire des intervenantes préparé par l'analyse Paul Paquin, C-ACIG-AQCIE-CIFQ- 0020, p. 8

59. De plus, les clients que représentent les intervenantes apprécient le rôle proactif joué par la Régie dans le suivi des programmes et l'établissement de leur financement dans le cadre d'un processus très ouvert avec les distributeurs et où les consommateurs ont voix au chapitre. Le Plan directeur ne prévoit pas un processus équivalent offrant un tel forum pour les consommateurs afin qu'ils puissent s'exprimer et participer à son suivi.

- Témoignage de Jocelyn B. Allard, le 27 mars 2019, pp. pp. 133 à 165

C) LES PROGRAMMES DE GESTION DE PUISSANCE

60. TEQ ne peut inclure dans son plan directeur que des programmes visant à atteindre les deux cibles en matière énergétique fixées par le gouvernement : Amélioration de l'efficacité énergétique et diminution de la consommation de pétrole ;

- Article 9 de la Loi sur TEQ ;
- Décret 537-2017, B-0008 ;

61. Il faut donc refuser d'approuver les programmes de gestion de puissance contenus au Plan directeur en vertu de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie au motif que ce ne sont pas des programmes qui permettent d'atteindre l'une des deux cibles gouvernementales.

- Plan directeur, B-0005, annexe VI, lignes 37.1, 67.18 (GDP Affaires 116,3M\$), 49.3 (GDP résidentiel 18,7M\$)

62. En effet, de tels programmes ne permettent pas de diminuer la consommation d'énergie ni de favoriser la transition d'énergie fossile vers des énergies renouvelables.
- Mémoire des intervenantes, C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020, p. 11 et 16 ;
 - Témoignage de l'analyste Paul Paquin, le 27 mars 2019, pp. 128, 129, 150 et 151 ;
 - Témoignage de Jocelyn B. Allard, le 27 mars 2019, pp. 152 et 153 ;
 - Témoignage de l'analyste Pierre Vézina, le 27 mars 2019, pp. 154 et 155 ;
63. D'ailleurs, le Complément de preuve amendé B-0104 de HQD est venu corriger le tableau B-069 pour mettre bien clair qu'il n'y a pas d'économie d'énergie associée à cette mesure (C'était déjà le cas à l'annexe VI du Plan directeur).
64. L'effet de ces programmes est de simplement opérer un déplacement de la consommation dans le temps (préchauffage dans le cas d'une résidence ou quart de travail différé dans le cas d'une usine) ou un déplacement temporaire de la consommation en période de pointe vers d'autres formes d'énergie qui sont souvent de type fossile.
65. TEQ ne conteste pas le fait qu'il ne s'agit pas d'un programme d'efficacité énergétique au sens de sa Loi constitutive et du Plan directeur. Elle affirme plutôt que ces programmes ont leur place dans le Plan directeur dans le cadre d'un objectif de transition énergétique au motif qu'advenant des conversions massives de consommateurs d'énergie fossile vers l'électricité, il faudra que le réseau d'HDQ puisse être en mesure d'absorber cette augmentation de consommation, incluant en période de pointe.
- Témoignage de Maude Chabot-Pettigrew, le 27 mars 2019, p. 67 ;
 - Témoignage de Gilles Savoie, le 3 avril 2019 ;
66. Il s'agit cependant là d'une affirmation supportée par aucune preuve ou données techniques précises. Elle n'est basée que sur une hypothèse dont les prémisses ne sont pas établies et qui n'est pas une évidence qui tombe sur le sens commun.
67. D'ailleurs, un argument inverse peut également être fait de la même manière : Les programmes de gestion de puissance mènent une très grande proportion de ceux qui y participent à utiliser des systèmes d'appoint fonctionnant avec de l'énergie fossile (souvent peu performants conçus seulement pour des situations d'urgence) afin de diminuer ou interrompre leur consommation d'électricité pendant les périodes de pointe.
68. La qualification des programmes de gestion de puissance à titre ou non de «programme de transition énergétique» est importante. Elle a notamment pour effet de :

- fixer un apport financier à l'égard de ces programmes pour une période de cinq ans ;
- rendre plus difficile sa modification ou son retrait sans une possible intervention de TEQ qui voudra faire valoir son Plan directeur ;
- possiblement mener à une qualification comptable de l'aide versée comme étant un actif réglementaire faisant partie de la base de tarification amortissable sur 10 ans (D-2015-189, R-3927-2015, par. 34, 50 et 51)

69. De plus, prétendre qu'un programme de gestion de puissance constitue une mesure de transition énergétique induit la clientèle en erreur sur l'objectif réel de ce programme qui consiste simplement à déplacer dans le temps une même consommation d'énergie sans la réduire ou ironiquement à amener le client à utiliser temporairement un autre type d'énergie souvent fossile;
70. Le programme gestion de puissance résidentiel n'a pas été exclu du présent dossier. La Régie devrait déclarer qu'elle n'approuvera pas ce programme en vertu de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie de l'énergie puisqu'il ne constitue pas un programme d'efficacité énergétique ni un programme favorisant la transition énergétique. Bien sûr, HQD pourra demander le maintien de ce programme dans son dossier tarifaire devant la Régie ;
71. Quant au programme gestion de puissance Affaires, bien que la Régie soit déjà saisie de ce programme dans le cadre du dossier R-4041-2018, c'est dans le présent dossier qu'elle devrait déclarer que celui-ci ne fait pas partie des programmes devant être approuvés en vertu de l'article 85.41 de la Loi sur la Régie. Cela n'affectera pas la juridiction de la formation saisie d'une demande de détermination de sa rentabilité en vertu de la Loi sur la Régie dans le dossier R-4041-2018. Cette appréciation de rentabilité ne doit cependant pas avoir de lien avec une quelconque approbation d'un volet du Plan directeur ;

D) LA RECOMMANDATION DES INTERVENANTES RELATIVEMENT A L'APPROBATION DES PROGRAMMES ET MESURES DES DISTRIBUTEURS INSCRITS AU PLAN DIRECTEUR ET AUX APPORTS FINANCIERS NECESSAIRES

72. Les réductions d'énergie électrique de 8,43 PJ présentées par HQD B-0068 et B-0069(B-0104) pour 331,65M\$ (sur la base des années financières 2018-2022 de HQD et une fois retirés les programmes visés par la décision D-2019-025 plus le programme GDP résidentiel 49.3) sont réalistes (tests économiques probants) et les intervenantes recommandent que ce budget soit approuvé, sous réserve de tout ajustement que la Régie jugerait utile de faire en fonction de la période couverte par le Plan directeur.

- Mémoire des intervenantes confectionné par l'analyste Paul Paquin, p. 17, C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020

73. Les réductions consommation de gaz de 9,5 PJ présentées par Énergir pour 144M\$ (sur la période du Plan directeur) sont réalistes (tests économiques probants) et les intervenantes recommandent que ce budget soit approuvé pour cette période du Plan, sous réserve de tout ajustement que la Régie jugerait utile de faire en fonction de la période de cinq ans qui sera retenue.
- Mémoire des intervenantes confectionné par l'analyste Paul Paquin, p. 21, C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0020

III DEMANDE PAR LA RÉGIE À TEQ D'ÉVALUER UNE MESURE ADDITIONNELLE À L'ÉGARD DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS RÉGIS PAR DES CONTRATS SPÉCIAUX

74. En vertu de l'article 22.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec, le gouvernement peut conclure directement un contrat spécial avec un grand consommateur industriel d'électricité.
75. La consommation d'électricité de ce type de clients régis par des contrats spéciaux est d'environ 15% de la consommation total d'électricité vendu par Hydro-Québec.
- Extrait de la *Prévision de la demande* d'électricité pour Hydro-Québec qui a été produite comme pièce B-012 dans le cadre du dossier tarifaire 2019-2020 (R-4057-2018), C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0027 ;
 - Extrait de la *Répartition du coût de service 2019* faite par Hydro-Québec suivant la décision tarifaire 2019-2020 de la Régie produite comme pièce B-0183 (R-4057-2018), C-ACIG-AQCIE-CIFQ-0028 ;
76. Actuellement Hydro-Québec n'offre aucun programme d'efficacité énergétique à ce type de client (sauf de financer le volet analyse de certains audits du programme Système industriel : ligne 38.2 de l'annexe VI du Plan directeur B-005) ;
- Témoignage d'Anita Travieso, 25 mars 2019, p. 99 ;
77. Quant à TEQ, elle n'offre aucun programme d'efficacité énergétique. Son seul programme disponible pour les grands consommateurs d'électricité est le programme *ÉcoPerformance* qui vise plutôt la diminution de l'utilisation des combustibles fossiles et la diminution des gaz à effet de serre.
- Ligne 39.1 de l'annexe VI du Plan directeur B-0005 ;

- Témoignage de Témoignage de Maude Chabot-Pettigrew, le 27 mars 2019, p. 47 ;
78. Pourtant, TEQ reconnaît qu'il s'agit là d'une part importante de la consommation d'électricité au Québec.
- Témoignage de Maude Chabot-Pettigrew, le 27 mars 2019, pp. 49 et 50 ;
79. Il n'y a pas eu de discussion entre TEQ et Hydro-Québec quant à la manière de faire des gains d'efficacité énergétique sur cette portion très importante de la consommation d'électricité au Québec.
- Réponse à l'engagement n° 4 de TEQ, B-0146 ;
80. Il y a donc là un potentiel d'économie d'énergie très important à développer qui ne fait l'objet actuellement d'aucun programme complet d'efficacité énergétique.
81. Les intervenantes requièrent donc de la Régie qu'elle demande à TEQ d'évaluer des mesures additionnelles visant à desservir cette catégorie de consommateurs d'électricité (contrats spéciaux) en vertu de l'article 85.43 de la Loi sur la Régie.

IV LE TRAITEMENT COMPTABLE DES PROGRAMMES EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

A. RECONNAISSANCE QUE L'AIDE FINANCIERE LIEE AUX PROGRAMMES D'EFFICACITE ENERGETIQUE EST UN ACTIF REGLEMENTAIRE INCLUS DANS LA BASE DE TARIFICATION

82. Les intervenantes sont d'accord avec la proposition d'uniformisation de cette règle comptable ;

B. APPLICATION D'UN AMORTISSEMENT DE 10 ANS AUX AIDES FINANCIERES LIEES AUX PROGRAMMES D'EFFICACITE ENERGETIQUE

83. Les intervenantes sont d'accord avec le principe d'amortissement mais la période de celle-ci doit s'apprécier au cas par cas en fonction de la durée de vie utile moyenne des mesures (voir C-GI-0034) et du principe de prudence visant à tenir compte de l'incertitude des économies d'énergie à long terme et de l'évolution de la réglementation. La période d'amortissement demandée par Gazifère doit donc être évaluée en fonction de ces principes.
- Voir par analogie le raisonnement de la Régie lorsqu'elle a fixée la période d'amortissement applicable aux aides financières d'Énergir : D-2017-094, R-3987-2016 (dossier tarifaire 2017-2018) aux par. 77 et 84.

C. CREATION D'UN COMPTE D'ECART POUR L'ECART ENTRE LE BUDGET D'AIDE FINANCIERE ET L'AIDE FINANCIERE REELLEMENT VERSEE

84. Dans une préoccupation de stabilité et de prévisibilité des tarifs, les intervenantes demandent à ce que le *statu quo* soit préservé à ce sujet.

1. Énergir et Gazifère

85. La Régie a d'ailleurs refusé en septembre 2017 à Énergir que cet écart soit versé dans un CFR hors base puis intégré dans la base de tarification et amorti sur 10 ans. La Régie affirme dans cette décision que de tels écarts se corrigent par la «mécanique comptable». Pour l'ACIG, **il n'y a pas lieu de revenir sur cette décision.**

➤ D-2017-094, R-3987-2016 (tarifaire 2017-2018), par 88, 94 à 96

86. Il en est de même pour la règle du dépassement maximum du budget autorisé pour l'ensemble des programmes d'une même catégorie de clients et pour l'ensemble des clients d'un distributeur fixée à 10% par la Régie en 2013 qui **doit être maintenue pour Énergir et non pas majorée à 20%** afin de continuer de responsabiliser les distributeurs dans leurs prévisions et s'assurer d'une stabilité et d'une prévisibilité des tarifs.

➤ D-2013-016, R-3809-2012 (tarifaire 2012-2013), par 447

87. À cet égard, l'ACIG est en désaccord avec la demande de Gazifère d'être autorisée à dépenser jusqu'à 1,2 M\$ annuellement dans le cadre de son PGEÉ alors que le budget annuel à ce poste qu'elle cherche à se faire autoriser se situe seulement entre 539 528\$ et 626 080\$. **La règle de la marge de dépassement maximale de 10% dans les mêmes conditions que pour Énergir devrait s'appliquer.**

➤ Présentation du 22 mars 2019, C-GI- 0041, p. 10

2. Hydro-Québec Distribution

88. La Régie, dans le cadre de la cause tarifaire 2018-2019 a refusé de créer un CER pour capter les variations des montants autorisés/réels se rapportant aux rendements associés aux dépenses capitabilisables des interventions en efficacité énergétique au motif que ces variations sont non significatives et ne justifient donc pas la création d'un tel CER. Notons qu'il s'agissait de la première année de l'application du Mécanisme de réglementation incitative (MRI) qui vise à simplifier le mécanisme tarifaire mais qui nécessite un délicat arbitrage entre

les facteurs pertinents. Pour l'AQCIE-CIFQ, il n'y a pas lieu de revenir sur cette décision prise il y a moins d'un an.

- D-2018-067, R-4011-2017 (tarifaire 2018-219), par. 492, 499 et 502.

89. Les témoins de HQD ont confirmé qu'ils peuvent ajuster le traitement des demandes pour l'ensemble des programmes lorsqu'ils anticipent des excédents.

- Témoignage de HQD, 25 mars 2019, pp. 162 et 163

D. RECONNAISSANCE A TITRE DE «CHARGE» DES DEPENSES DE PROGRAMMES D'EFFICACITE ENERGETIQUE

90. En ce qui concerne Énergir et Gazifère, l'ACIG est d'accord avec l'uniformisation de cette règle comptable pour les distributeurs de gaz.

- Voir pour Énergir : D-2017-094, R-3987-2016 (tarifaire 2017-2018), par 85 et 93

91. Cependant, en ce qui concerne l'électricité, il faut tenir compte du fait HQD capitalise actuellement non seulement l'aide financière, mais également plusieurs charges reliées à ses interventions en efficacité énergétique.

- D-2015-189, R-3927-2015 (modification méthodes comptables), par. 34, 50;
- Voir Argumentation de HQD, C-HQD-0058, par. 58 à 61

92. Nous comprenons cependant de la proposition de la Régie faite oralement à l'audition du 28 mars 2019 (pp. 86 et 87) que ce sont uniquement les charges qui sont déjà non capitalisées par Hydro-Québec en vertu de la méthode comptable qu'elle applique qui sont visées par cette proposition, c'est-à-dire des activités et programmes de recherche, de commercialisation, de publicité, de promotion et d'administration générale. La Régie a confirmé en 2015 que ces types de charges ne doivent pas en effet être capitalisés.

- D-2015-189, R-3927-2015 (modification méthodes comptables), par. 34, 49 et 51 ;

E. CREATION D'UN COMPTE D'ECART POUR L'ECART ENTRE LE BUDGET DE DEPENSES D'EXPLOITATION ET LES DEPENSES D'EXPLOITATION REELLEMENT PAYEES.

93. En ce qui concerne Énergir et Gazifère, L'ACIG est d'accord afin avec l'uniformisation de cette règle comptable pour les distributeurs de gaz.

- Voir pour Énergir : D-2017-094, R-3987-2016 (tarifaire 2017-2018), par 85 et 93
94. Cependant, cela ne doit pas remettre en question l'application de la règle du dépassement maximum du budget autorisé pour l'ensemble des programmes d'une même catégorie de clients et pour l'ensemble des clients d'un distributeur fixée à 10% par la Régie en 2013 qui **doit être maintenue pour Énergir et non pas majorée à 20%** afin de continuer à responsabiliser les distributeurs dans leurs prévisions et s'assurer d'une stabilité et d'une prévisibilité des tarifs. **Gazifère ne doit pas non plus se voir autoriser un pourcentage maximal de dépassement qui excéderait cette même règle de 10%.**
- D-2013-016, R-3809-2012 (tarifaire 2012-2013), par 447
95. La Régie, dans le cadre de la cause tarifaire 2018-2019 a refusé de créer un CER pour capter les variations des montants autorisés/réels se rapportant aux charges d'exploitation liées aux interventions en efficacité énergétique au motif que ces variations sont non significatives et ne justifient donc pas la création d'un tel CER. Notons qu'il s'agissait de la première année de l'application du Mécanisme de règlementation incitative (MRI) qui vise à simplifier le mécanisme tarifaire mais qui nécessite un délicat arbitrage entre les facteurs pertinents. Pour l'AQCIE-CIFQ, **il n'y a pas lieu de revenir sur cette décision** prise il y a moins d'un an.
- D-2018-067, R-4011-2017 (tarifaire 2018-219), par. 492, 499 et 502.
96. Les témoins de HQD ont confirmé qu'ils peuvent ajuster le traitement des demandes pour l'ensemble des programmes lorsqu'ils anticipent des excédents.
- Témoignage de HQD, 25 mars 2019, pp. 162 et 163
97. Il faut faire attention de noter que dans le cas d'Hydro-Québec, une partie des dépenses d'exploitation reliée aux interventions en efficacité énergétique sont capitalisées et par conséquent ne se prêtent pas à être réunie dans un même compte d'écart que pour des dépenses d'exploitation non capitabilisables.
- D-2015-189, R-3927-2015 (modification méthodes comptables), par. 34, 50 et 51.

V LES CONCLUSIONS

98. Pour ces motifs, considérant la preuve au dossier, les intervenantes demande à la Régie de:

TENIR COMPTE des représentations des intervenantes dans l'avis qu'elle donnera à Transition énergétique Québec en vertu de l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01 sur la capacité du Plan directeur 2018-2023 à atteindre les cibles définies par le gouvernement du Québec en matière énergétique ;

DÉCLARER QUE les programmes de gestion de puissance d'Hydro-Québec Distribution inscrits aux lignes 37.1, 67.18 et 49.3 de l'annexe VI du Plan directeur 2018-2023 de Transition énergétique Québec ne sont pas des programmes ayant pour objet l'atteinte des cibles définies par le gouvernement du Québec en matière énergétique et qu'ils ne peuvent par conséquent faire l'objet d'une approbation en vertu de l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01 ;

DEMANDER en vertu de l'article 85.43 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01 à Transition énergétique Québec d'évaluer une mesure additionnelle visant à offrir un programme d'efficacité énergétique aux consommateurs d'électricité régis par un contrat spécial d'électricité signé en vertu de l'article 22.0.1 de la *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5 ;

TENIR COMPTE représentations des intervenante dans la détermination de toute règle de traitement comptable relative aux programmes d'efficacité énergétique.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS

Montréal, le 4 avril 2019

(s) *Sylvain Lanoix*

Me Sylvain Lanoix
DUNTON RAINVILLE sncrl
Procureurs de la demanderesse