

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie

R-4076-2018, phase 1

Énergir – Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de
modification des Conditions de service et Tarif d'Énergir, s.e.c.
à compter du 1^{er} octobre 2019

Rapport d'analyse

par

Bertrand Schepper, Consultant

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROÉÉ)

Le 30 janvier 2019

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ.....	1
INTRODUCTION.....	3
MODIFICATION DES PIÈCES DU PGEÉ.....	5

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ 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 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** qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine;
- **Le Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RHVQ)** qui exerce une vigilance sur les projets touchant les hydrocarbures d'origine fossile et à promouvoir auprès du public la nécessité de se tourner vers des énergies vertes et de changer nos comportements.

Les interventions du ROÉÉ reposent sur les principes et objectifs suivants:

- La protection de l'environnement et du patrimoine naturel ainsi que l'entretien responsable des ressources naturelles du Québec;
- L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels;
- La fourniture de services énergétiques au moindre coût tout en limitant les impacts tant au niveau environnemental que social;
- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile;
- La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux;
- La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable ;
- La primauté des nouvelles formes d'énergie renouvelables sur les énergies conventionnelles;
- L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision;
- La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts à travers des projets concrets disponibles à l'ensemble de la population du Québec.

INTRODUCTION

Le 10 décembre 2018, Énergir dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif à compter du 1er octobre 2019. Énergir propose à la Régie que l'examen de sa Demande se fasse en deux phases.

La phase 1 serait consacrée à l'examen des sujets suivants :

- a. la proposition d'un mode réglementaire allégé pour les années financières 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022;
- b. les modifications aux indices de qualité de service;
- c. la proposition de reconduction des pratiques tarifaires et comptables en lien avec le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE);
- d. la fusion des prix des zones Nord et Sud au service de transport;
- e. les modifications des pièces du Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) déposées au dossier tarifaire

Dans sa décision du D-2018-189 du 20 décembre 2018, la Régie accepte de procéder à l'examen de la Demande en deux phases. Elle demande la tenue d'une rencontre préparatoire le 8 janvier 2019 sur les enjeux dont elle devra traiter lors de la phase 1. La Régie reconnaît d'office comme intervenants à la première phase de ce dossier, les intervenants reconnus aux dossiers R-4018-2017, R-3867-2013 et R-4027-2017. Le ROEE était un intervenant lors de ces causes et est donc d'emblée reconnu comme intervenant.

Dans le cadre du présent dossier, le ROEE s'intéresse principalement à la proposition d'un mode réglementaire allégé pour les années financières 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022 et aux modifications proposées aux pièces du PGEÉ.

En ce qui a trait à la proposition d'un mode réglementaire allégé pour les années financières 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022, deux aspects intéressent le ROEE.

- 1- La demande d'autorisation pour 2019 à 2022 des investissements inférieurs au seuil de 1,5 M\$ qui se traduisent par les additions à la base de tarification pour les projets inférieurs à 1,5 M;
- 2- La modification des indices de qualités de service

Lors de la rencontre préparatoire, le ROÉÉ a fait notamment valoir que les suivis demandés dans la décision D-2018-0809 au soutien d'une demande d'autorisation des investissements inférieurs à 1,5 M\$ devraient être complétés avant d'être étudiés dans le présent dossier. La Régie est en accord avec cette position et demande de reporter à la phase 2 ce sujet¹.

Lors de cette rencontre, le ROÉÉ explique qu'il ne considère pas nécessaire de se presser dans une phase 1 de courte durée pour accepter de nouveaux indices de qualité de service. La Régie partage cet avis et décide de transférer cet aspect lors de la phase 2².

Enfin, la Régie accepte de traiter en phase 1 la proposition d'Énergir quant à la modification des pièces du PGEÉ lors des causes tarifaires³. Le présent document constitue la preuve du ROÉÉ sur ce dernier sujet.

¹ D-2019-002, paragraphe 24

² D-2019-002, paragraphe 26

³ D-2019-002, paragraphe 44

MODIFICATION DES PIÈCES DU PGEÉ

Énergir propose de présenter le tableau suivant pour refléter l'évolution des budgets de son PGEÉ afin « de soutenir l'établissement du revenu requis ainsi que les additions à la base de tarification dans les causes tarifaires »⁴.

Le tableau remplacerait l'ensemble des autres informations traditionnellement présenté par le distributeur lors de cause tarifaire. Informations qui généralement étaient présentées dans les pièces similaires à la pièce GM-J, Document 3 du dossier R-4018- 2017⁵ et qui représentait un document d'une centaine de pages.

Le ROÉÉ souligne par ailleurs que la proposition d'Énergir ignore ou encore viendrait modifier le Guide de dépôt établi par la Régie dans la matière⁶ dont le Chapitre 2 porte sur « La demande d'approbation des budgets annuels du Plan global en efficacité énergétique. » Ces exigences ont été établies qu'après la réception des commentaires de Gaz Métro et de certains intervenants.⁷ La modification importante maintenant proposée serait opérée à la pièce, sans qu'Énergir en fasse la demande explicite et sans proposition globale et cohérente de mise à jour du Guide.

⁴ B-0027, p. 3

⁵ B-0017, question 2.1

⁶ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/GuidesDepot/GuideDepot_SCGM_25octobre2010.pdf

⁷ http://www.regie-energie.qc.ca/regie/GuidesDepot/GuideDepot_Lettre_SCGM_mai08.pdf

Tableau 1 : Proposition de présentation de l'évolution du PGEE dans les causes tarifaires d'Énergir

Programme	Budget autorisé au dossier R-4043-2018	Ajustement proposé	Budget global du PGEE
	2019-2020	2019-2020	2019-2020
	(1)	(2)	(3)
Appareils efficaces - résidentiel			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Soutien MFR			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Appareils efficaces – affaires			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Construction et rénovation efficaces			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Diagnostic et mise en oeuvre efficaces			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Énergie renouvelable			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Innovation			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Sensibilisation			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Sous-total			
Récapitulatif financier			
Aide financière			
Dépenses d'exploitation			
Administration			
Budget total			

Source : B-0027, p. 4

Donc, Énergir ne présenterait plus lors des causes tarifaires ses programmes, le nombre de participants, les résultats en m³ de gaz économisés, les paramètres des programmes ainsi que les tests de rentabilité.⁸ S'il y'avait des écarts budgétaires, le distributeur les présenterait lors des causes de rapport annuel⁹. Pour Énergir les « écarts » seraient les « écarts budgétaires matériels justifiés par les variations de la participation ou de tout autre paramètre des programmes »¹⁰.

Les résultats d'économie de m³ et de test de rentabilité des programmes seraient présentés lors des causes liées au rapport annuel sans toutefois être présentées dans les causes tarifaires subséquentes¹¹.

Cette présentation lors de cause tarifaire serait donc la norme sauf lors « de demandes ponctuelles à la marge dans le cadre des dossiers tarifaires »¹². Ce qui est défini par le distributeur comme étant

« des ajustements budgétaires à la base de référence à la suite de la proposition d'une nouvelle initiative (nouveau programme ou nouveau volet) ou de modifications aux modalités d'aide financière d'un programme ou volet existant »¹³.

Le distributeur indique aussi qu' :

« advenant des modifications autres que celles reliées aux paramètres, telles qu'une modification à un volet d'un programme existant à la suite d'une évaluation et ayant des impacts budgétaires, Énergir pourrait les soumettre à la Régie pour approbation dans le cadre d'une cause tarifaire. Dans ce cas, l'information pertinente aux fins d'approbation du budget demandé à la marge lui serait soumise ». ¹⁴ (nos soulignés)

Ainsi, de la compréhension du ROEE, le distributeur dans sa preuve n'explique pas ce qu'il soumettra comme informations lors des changements dans les programmes du PGEÉ outre d'éventuelles modifications d'ordre financières sous prétexte que seules ces informations sont nécessaires pour établir les tarifs. Pour le distributeur, ces présentations aux cinq ans dans les causes de TEQ et les informations fournies lors de case de rapport annuel (non reproduite dans les

⁸ B-0027, p. 5

⁹ B-0027, p. 5

¹⁰ B-0023, question 1,4

¹¹ B-0023, question 1,5

¹² B-0010, p.2

¹³ B-0017, question 4.1

¹⁴ B-0027 (pièce révisée 25-01-2019) , p. 5

causes tarifaires), sont suffisamment complètes et transparentes pour éclairer la Régie, les intervenants et le public.

Cela apparaît au ROÉÉ comme une erreur et une lecture trop restreinte des responsabilités de la Régie. En effet, le régulateur doit être en mesure de vérifier et d'agir sur la rentabilité des programmes, leur utilité et leurs paramètres pour être à même de juger de leur pertinence et donc de leur financement. Selon le ROÉÉ cela ne peut se faire que via une bonne connaissance des résultats des programmes, ce qui se fait effectivement à travers les budgets demandés, mais aussi par la connaissance des paramètres du programme, du nombre de participants, des tests de rentabilité et des m³ économisés.

Selon le ROÉÉ et comme il sera plaidé en argumentation, la lecture qu'Énergir ferait faire par la Régie ¹⁵ de l'article 8 de la *Loi sur Transition énergétique Québec* et de l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* est erronée. De plus, les conclusions que le distributeur tire de la lettre du 28 juin 2018 ¹⁶ dépasseraient largement ce que la Régie a décidé dans le dossier R-4018-2017, phase 2, soit qu'elle « cesse l'examen de la preuve relative au PGEÉ d'Énergir dans le dossier R-4018-2017 produite en phase 2. »

De surcroît, la Régie dans le dossier R-4043-2018 n'a pas encore rendu une décision qui permet de connaître son interprétation de l'article 85,41 LRÉ et de l'agencement de sujets entre les dossiers quinquennaux de plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et les dossiers tarifaires des distributeurs pour l'année réglementaire de dossiers de plans et pour ceux qui tombent entre deux plans.

Dans les circonstances et bien que sensible aux arguments d'allégement réglementaire, et à plus forte raison considérant les maigres informations qu'Énergir proposerait de mettre en preuve dans le présent dossier ainsi que dans les dossiers tarifaires qui suivront, le ROÉÉ considère que la Régie ne devrait pas permettre à Énergir de modifier dès maintenant les pièces du PGEÉ.

Le ROÉÉ recommande à la Régie de refuser la demande d'Énergir d'autoriser l'utilisation de la nouvelle présentation des aides financières et des dépenses d'exploitation du PGEÉ, et ce, dès le présent dossier tarifaire et pour ceux à venir. Le distributeur devrait donc présenter la pièce similaire à la pièce GM-J, Document 3 du dossier R-4018-2017 pour la

¹⁵ B-0027, p.2

¹⁶ R-4018-2017, A-0028

présente cause tarifaire et éventuellement les suivantes.¹⁷
(Recommandation 1)

Par ailleurs, il est essentiel d'assurer un minimum de transparence dans la preuve du PGEÉ dans les dossiers tarifaires.

Le ROEÉ n'est pas insensible aux demandes d'allégement réglementaire. Toutefois, la proposition d'Énergir pourrait mener non seulement à un manque de transparence, mais aussi à plus de DDR et de contestation de DDR qui, à terme n'allégeraient pas les causes.

Le tableau que proposerait Énergir en guise de preuve sur le PGEÉ ne permettra pas à la Régie avec l'aide des intervenants de contrôler les enjeux liés aux résultats en m³, un éventuel double comptage en m³ et les résultats des tests de rentabilité. Ces éléments sont essentiels à la détermination de l'acceptabilité des programmes et aussi à l'évaluation de leurs coûts.

Par ailleurs, considérant que l'ensemble de ces données seront présentées et étudiées lors des dossiers de rapport annuel, il semble difficilement justifiable de ne pas les présenter lors de causes annuelles.

Le ROEÉ fait aussi donc les recommandations suivantes pour le traitement du PGEÉ.

Qu'advenant des modifications autres que celles reliées aux paramètres, telles qu'une modification à un volet d'un programme existant à la suite d'une évaluation et ayant des impacts budgétaires, Énergir devra les soumettre à la Régie pour approbation dans le cadre d'une cause tarifaire.
(Recommandation 2)

Que le distributeur, dans un ou plusieurs tableaux, présente les prévisions annuelles et les données réelles des programmes de son PGEÉ en m³, nombre de participants, tests de rentabilité et coût de programmes (par dépenses d'exploitation et aides financières) lors de causes tarifaires.
(Recommandation 3). Cela devrait être relativement peu demandant pour Énergir qui aura déjà compilé les résultats pour les causes de rapport annuel.

Enfin, la Régie et les intervenants doivent toujours être en mesure de questionner Énergir sur les paramètres des programmes du PGEÉ et sur les hypothèses de prévision retenue par le distributeur.
(Recommandation 4)

¹⁷ Selon la décision des régisseur-es dans le cadre du dossier R-4043-2018.