

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
District de Montréal

No. R-4024-2017

ÉNERGIR, s.e.c., société dûment constituée, ayant sa principale place d'affaires au 1717, rue du Havre, en les ville et district de Montréal, province de Québec,

(ci-après « Énergir »)

ARGUMENTATION D'ÉNERGIR

ÉNERGIR DÉCLARE RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

I. INTÉGRATION DES PARAMÈTRES RÉVISÉS DES PROGRAMMES PE207 ET PE211

1. Dans sa décision procédurale D-2018-022, la Régie ordonnait à Énergir de mettre à jour les paramètres des programmes PE207 et PE211 en fonction des paramètres du rapport d'évaluation déposé le 14 décembre 2017;

➤ D-2018-022, para. 25

2. La Régie s'appuyait ainsi sur l'interprétation qu'elle faisait du paragraphe 133 de la décision D-2017-073 qui mentionne ce qui suit :

« [133] Pour les motifs qui précèdent, la Régie demande à Gaz Métro, à compter du rapport annuel 2017, de mettre à jour les paramètres révisés, lors des évaluations des programmes par des firmes externes, dans le dossier du rapport annuel de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie, plutôt qu'au dossier tarifaire suivant. »

3. Énergir rappelle qu'elle ne partage pas cette interprétation puisque la décision précitée est claire à l'effet que la mise à jour des paramètres révisés doit se faire dans le dossier du rapport annuel de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie et qu'ainsi, le rapport d'évaluation ayant été déposé à la Régie le 14 décembre 2017 (soit au cours de l'année financière 2017-2018), la mise à jour des paramètres ne devrait se faire que lors du rapport annuel de l'exercice qui se terminera le 30 septembre 2018;

➤ B-0162, Lettre du 13 février 2018

-
4. Quoiqu'il en soit, Énergir a déposé, sous toutes réserves, le 16 mars 2018, la mise à jour demandée par la Régie dans sa décision D-2018-022;
- B-0167, Énergir-13, Document 4
 - B-0165, Lettre du 16 mars 2018
5. Énergir a toutefois pris soin de mettre à jour ce qu'aurait été la prévision d'économie de gaz naturel dans la Cause tarifaire 2016-2017 si elle avait appliqué la méthodologie retenue par l'évaluateur dans son rapport déposé le 14 décembre 2017 :

« Énergir a pris l'initiative de non seulement fournir la mise à jour des économies de gaz naturel constatées au présent rapport annuel mais également la mise à jour de ce qu'aurait été la prévision d'économie de gaz naturel indiquée dans la cause tarifaire 2016-2017 si Énergir avait appliqué la méthodologie retenue par l'évaluateur au moment d'effectuer ces prévisions. Il apparaît en effet qu'on obtient ainsi une base de comparaison plus cohérente en « conformité d'application des normes, principes et paramètres qui ont été établis par la Régie dans le cadre des dossiers tarifaires précédents » (D-2014-031, para 9) répondant ainsi à l'objectif recherché lors de l'examen d'un rapport annuel. »

- B-0165, Lettre du 16 mars 2018

Procédure d'examen du rapport annuel

6. À cet égard, Énergir croit important de rappeler les objectifs de l'examen du rapport annuel et fait sien les propos suivants, tirés de la décision procédurale D-2014-031 rendue dans le cadre du dossier d'examen du rapport annuel d'Énergir pour l'exercice financier terminé le 30 septembre 2013 (R-3871-2013) :

« [9] Aussi, la Régie rappelle que l'un des objectifs recherchés lors de l'examen d'un rapport annuel est de vérifier la conformité d'application des normes, principes et paramètres qui ont été établis par la Régie dans le cadre des dossiers tarifaires précédents. D'ailleurs, la Régie a déjà émis des réserves sur l'opportunité de s'éloigner, lors de l'examen du Rapport annuel, de ce qui a été autorisé au dossier initial :

« La Régie s'attend à ce que le rapport annuel soit établi, de façon usuelle, en fonction des principes qui étaient connus lors du dossier d'autorisation initial.

La Régie est aussi d'avis que des changements de normes comptables ayant un effet sur les comptes de la base de tarification ne devraient valoir que pour le futur et donc ne devraient pas s'appliquer pour l'année en cours, à moins d'une autorisation spécifique à cet égard [...] »

[10] Dans cette même décision, la Régie précise :

« Lors d'un dossier tarifaire, la Régie approuve les paramètres des programmes d'efficacité énergétique, dont l'aide financière, les critères d'éligibilité et les modalités de traitement, sur la base des projections qui s'y rapportent, en termes d'objectifs de participation, de gains énergétiques ou de budget. Il appartient au distributeur, en cours d'année, d'assurer la mise en œuvre des programmes sur la base de ces paramètres approuvés par la Régie [...] ».

[nos soulignés]

➤ D-2014-031;

7. Plus encore, la procédure d'examen du rapport annuel ne peut servir à :

- a. Modifier les méthodologies ou pratiques établies et ainsi déroger aux décisions passées et qui étaient applicables à l'année sous étude;
- b. Remettre en question des règles et critères déterminés préalablement ou refuser de les appliquer à l'année sous étude;

« La Régie considère que le rapport annuel n'est pas le véhicule opportun pour discuter des méthodologies de mesure des économies d'énergie. »

➤ D-2002-103, p.15

« La Régie s'attend à ce que le rapport annuel soit établi, de façon usuelle, en fonction des principes qui étaient connus lors du dossier d'autorisation initial. »

➤ D-2008-067 pp.7-8

« À cet égard, la Régie tient à souligner l'importance de distinguer les questions de principe ayant trait à la sélection de l'indice des émissions de gaz à effet de serre de celles ayant trait à l'évaluation quantitative des émissions et des crédits. La méthodologie d'évaluation quantitative devra être présentée au préalable dans le cadre d'un dossier tarifaire afin de permettre à la Régie d'en avoir une compréhension suffisante pour pouvoir évaluer et apprécier les résultats présentés dans le rapport annuel. »

➤ D-2004-051, para 9

-
8. Énergir soumet que si la Régie devait considérer la méthodologie retenue par l'évaluateur dans le rapport déposé le 14 décembre 2017 aux fins de l'examen du présent dossier, elle excèderait le cadre procédural applicable et dénaturerait l'objet et la finalité de cette procédure d'examen en modifiant des méthodologies ou pratiques établies, en remettant en cause des règles et critères déterminés préalablement ou en refusant de les appliquer;

Effet rétroactif de la décision D-2018-022

9. Plus encore, si la Régie tenait compte des économies d'énergie révisées en fonction de la méthodologie retenue par l'évaluateur dans son rapport déposé le 14 décembre 2017, elle s'en trouverait à apprécier la preuve d'Énergir de façon rétroactive en tenant compte de faits postérieurs inconnus du Distributeur ou qu'il ne pouvait raisonnablement connaître au moment de ses décisions;
10. En effet, Énergir ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la Régie exige que la mise à jour des paramètres des programmes PE207 et PE211 se fasse dans le cadre du présent dossier mais bien plutôt dans le cadre du dossier du rapport annuel 2018 en fonction de la décision D-2017-073 (para. 133);
11. Tel que mentionné précédemment, Énergir est d'avis que la décision D-2017-073 est claire à l'effet que la mise à jour des paramètres révisés doit se faire dans le dossier du rapport annuel de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie;
12. Avec respect, l'interprétation que donne la Régie à cette décision dans sa décision procédurale D-2018-022 a pour effet d'y ajouter des termes qui n'y apparaissent pas;
13. Énergir soumet respectueusement que les termes exprès employés au paragraphe 133 de la décision D-2017-073 revêtent une importance particulière puisque la Régie y formulait une ordonnance, qu'elle a d'ailleurs pris soin de mettre en caractères gras, et que c'est sur la base des termes clairement énoncés dans cette ordonnance que le distributeur a défini le comportement à adopter afin de s'y conformer;
14. Or, la lecture que fait la formation du présent dossier du paragraphe 133 de la décision D-2017-073, par l'intermédiaire de sa décision procédurale interlocutoire, équivaut à reformuler, a posteriori, une ordonnance qui avait produit ses effets, afin que celle-ci se lise comme suit :

« [133] Pour les motifs qui précèdent, la Régie demande à Gaz Métro, à compter du rapport annuel 2017, de mettre à jour les paramètres révisés, lors des évaluations des programmes par des firmes externes, dans le dossier du rapport annuel **dont le dépôt est effectué en même temps que le dépôt du** ~~de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie~~, plutôt qu'au dossier tarifaire suivant. »

-
15. Énergir soumet que si elle avait pu lire, au paragraphe 133 de la décision D-2017-073, un libellé similaire à celui soumis au paragraphe précédent, elle aurait pu prendre position et agir en conséquence;
 16. Ce faisant, la considération des économies d'énergie révisées en fonction des nouveaux paramètres des programmes PE207 et PE211 dès le rapport annuel 2017 (plutôt qu'au rapport annuel 2018) aurait pour conséquence de priver Énergir d'une portion de la bonification à laquelle elle aurait pu avoir droit;
 17. Énergir soumet qu'une telle approche serait irréconciliable avec le principe de non-rétroactivité des décisions établie par la jurisprudence des tribunaux administratifs et judiciaires;
 18. En effet, la Régie a maintes fois statué que le système de réglementation prévu dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* est un système d'approbation positif au sens de la décision de la Cour suprême *Bell Canada c. Canada (CRTC)*, faisant en sorte qu'elle ne peut rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la décision finale puisque de telles décisions seraient alors rétroactives;
 - D-2000-222
 - D-2015-018
 - *Bell Canada c. CRTC*, [1989] 1 R.C.S. 1722
 19. Or, la décision D-2018-022 produit précisément un tel effet puisqu'elle modifie les conséquences juridiques d'un fait passé, à savoir les actions qu'a posées Énergir en conformité de la décision D-2017-073 qu'elle était raisonnablement en droit de s'attendre à ce que la Régie applique dans le sens des termes exprès employés;

Conclusion

20. Dès le rapport annuel 2015 (R-3951-2015), Énergir affirmait que l'intégration et la mise à jour des paramètres dans le cadre du rapport annuel comporterait plusieurs désavantages dont notamment une confusion dans l'interprétation des résultats puisque les écarts constatés pourraient à la fois être causés par les résultats de participation que par les changements aux paramètres mis à jour;
 - R-3951-2015, B-0169, Gaz Métro-48, Document 1, réponse à la question 25.1
21. Cette position fut réitérée dans le cadre du rapport annuel 2016 (R-3992-2016);
 - R-3992-2016, B-0135, Gaz Métro-44, Document 4, réponse à la question 8.1

22. Malgré les représentations effectuées par Énergir, la Régie a tout de même exigé, à compter du rapport annuel 2017, la mise à jour des paramètres révisés dans le dossier du rapport annuel de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie;

➤ D-2017-073, para. 130-134

23. Dans le présent contexte, Énergir soumet respectueusement que la seule interprétation de la décision D-2017-073 qui soit acceptable en regard des principes énoncés ci-dessus est celle qu'elle en fait, c'est-à-dire que la mise à jour des paramètres révisés auraient dû se faire dans le dossier du rapport annuel de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie, soit le rapport annuel 2018;

24. Énergir soumet également que la nature procédurale de la décision D-2018-022 devrait amener la Régie à reconsidérer l'interprétation qu'elle donne à la décision D-2017-073;

➤ D-2001-049, p.8-9

25. La position exprimée dans les paragraphes précédents est d'ailleurs tout à fait cohérente avec la réponse fournie à la demande de renseignements no 3 de la Régie, où, questionnée quant à savoir si la cohérence recherchée de l'examen d'un rapport annuel était assurée par le fait que les paramètres des programmes en efficacité énergétique présentés aux dossiers tarifaires restent les mêmes qu'aux dossiers du rapport annuel associés, Énergir répondait :

« Énergir le confirme et est d'avis qu'il s'agit là de la meilleure façon d'assurer une telle cohérence, tel qu'exprimé dans sa lettre du 16 mars 2018 (B-0165). Malgré le fait qu'Énergir soit d'avis que l'intégration des paramètres révisés lors des évaluations de programmes dans le dossier du rapport annuel de l'année financière où le rapport d'évaluation des programmes est déposé à la Régie (D-2017-073 paragraphe 133) ne lui permet pas d'atteindre cette cohérence, cette façon de faire lui octroie à tout le moins suffisamment de temps pour ajuster ses stratégies de commercialisation pour atteindre les objectifs initialement prévus lors de la cause tarifaire, tel qu'expliqué davantage à la réponse 3.1. »

➤ B-0178, Énergir-44, Document 5, réponse à la question 4.1

26. En effet, quoi que la décision D-2017-073 implique une mise à jour des paramètres lors du rapport annuel, plutôt que dans le cadre d'un dossier tarifaire, cette méthode permet à tout le moins au Distributeur *« de prendre connaissance des nouveaux paramètres évalués lors de la réception du rapport d'évaluation [...], de les intégrer à son suivi interne de l'année en cours (ex : année financière 2017-2018) afin de pouvoir modifier, le cas échéant, ses stratégies de commercialisation pour atteindre les objectifs initialement prévus pour l'année 2017-2018 avec un délai suffisant (9 ou 10 mois). »*

➤ B-0178, Énergir-44, Document 5, réponse à la question 3.1

-
27. Énergir souhaite également aborder certaines recommandations effectuées par le GRAME dans sa preuve;
28. D'abord, le GRAME recommande qu'Énergir produise une révision des résultats des programmes PE207 et PE211 pour les années antérieures;
- C-GRAME-0012, p.4
29. À cet effet, Énergir soumet qu'un tel exercice ne serait d'aucune utilité en plus d'avoir un effet rétroactif puisque la Régie a déjà rendu des décisions finales quant aux résultats des programmes pour les années antérieures à 2017;
30. Également, le GRAME soumet que la Régie ne devrait pas tenir compte des prévisions ajustées selon la méthodologie retenue par l'évaluateur puisque la décision établissant le système de bonification en matière d'efficacité énergétique (D-2014-201) ne sous-entend pas de correction aux prévisions a posteriori;
- C-GRAME-0012, p. 9
31. Énergir ne peut que souligner que cette décision ne sous-entend pas non plus de correction aux résultats a posteriori et que rien n'empêcherait la Régie de tenir compte de prévisions ajustées aux fins de la détermination de la bonification dans le présent dossier;
32. À ce sujet, Énergir ajoute que le but des évaluations de programme n'est pas tant d'apprécier les résultats réels a posteriori aux fins de l'octroi de la bonification mais plutôt lui permettre d'ajuster ses programmes pour maximiser leur impact énergétique futur :
- « [568] Du point de vue de la Régie, les exercices d'évaluation des programmes du PGEÉ ont pour but de vérifier que les sommes qui ont été investies dans le passé l'ont été à bon escient, ce qui implique de valider la totalité des économies d'énergie réalisées à ce jour. Mais ces évaluations doivent avant tout permettre au Distributeur d'appliquer le plus rapidement possible les ajustements nécessaires aux programmes, d'en modifier les conditions et d'ajuster le niveau de financement des différentes mesures qu'ils comprennent afin de maximiser l'impact énergétique des investissements à venir en efficacité énergétique. »*
- [nos soulignés]
- D-2013-037
33. Finalement, le GRAME soumet que les prévisions ayant servi à établir les budgets ont entaché le processus décisionnel de la Régie en matière d'octroi des budgets du PGEÉ;
- C-GRAME-0012, p. 11

34. À cet effet, Énergir soumet qu'elle a respecté les processus en place de même que l'échéancier autorisé par la Régie relativement à l'intégration et aux mises à jour des paramètres en efficacité énergétique, ce que le GRAME a d'ailleurs admis dans sa réponse à la question 1 de la demande de renseignements no 1 d'Énergir, et que ce faisant, elle ne pourrait se faire accuser d'avoir « entaché » le processus décisionnel de la Régie en matière d'octroi des budgets;

➤ C-GRAME-0015, p.3

35. Considérant ce qui précède, Énergir demande à la Régie de ne pas tenir compte des économies d'énergie révisées en fonction de l'intégration de nouveaux paramètres pour les programmes PE207 et PE211;

36. Si elle devait le faire, ce qui serait erroné selon Énergir, la Régie devrait à tout le moins considérer les prévisions révisées qu'Énergir a mis en preuve afin d'avoir une base de comparaison cohérente entre les prévisions et les résultats;

37. Énergir demande également à la Régie de ne pas tenir compte des recommandations du GRAME et du ROEÉ;

II. UTILISATION DES BUDGETS DE SENSIBILISATION DANS LES CAMPAGNES PUBLICITAIRES D'ÉNERGIR

38. Le ROEÉ remet en question l'utilisation d'une portion du budget des programmes de sensibilisation aux fins de la campagne publicitaire « Prêt pour la suite ? »;

➤ C-ROEÉ-0014, p. 4 à 6

39. Conscient toutefois que la Régie avait accepté que certains budgets des programmes de sensibilisation soient alloués aux campagnes de marketing pour promouvoir des projets du PGEÉ dans le cadre du dossier R-3951-2015 (D-2016-111), le ROEÉ recommande entre autres à la Régie :

a. D'établir, lors de la cause tarifaire annuelle, un pourcentage maximal des budgets de commercialisation par programme de sensibilisation pouvant être utilisé aux fins des campagnes publicitaires (Recommandation 1)

b. De retenir comme seuil raisonnable que les montants accordés à des campagnes publicitaires à travers des programmes de sensibilisation n'excèdent pas 20% de chacun des budgets de commercialisation approuvés lors des causes tarifaires (Recommandation 2)

➤ C-ROEÉ-0014, p. 8

40. Avec égards, Énergir ne peut souscrire à de telles recommandations;

-
41. En effet, Énergir est d'avis que la fixation d'un pourcentage maximal n'est d'aucune utilité puisque la Régie devra, de toute façon, se pencher sur les budgets proposés par Énergir dans le cadre de ses dossiers tarifaires ainsi que sur leur utilisation au réel dans le cadre des dossiers d'examen des rapports annuels;
 42. Qui plus est, le fait de fixer un pourcentage maximal limite indument Énergir dans ses initiatives de commercialisation;
 43. Énergir rappelle d'ailleurs ce qu'elle mentionnait à cet effet dans le dossier R-3951-2015 :

« Au moment de la préparation de ses prévisions budgétaires, Gaz Métro n'est pas toujours en mesure de prévoir avec précision les projets auxquels les sommes prévues pour les programmes de sensibilisation PE106, PE204 et PE214 seront dédiées plusieurs mois, voire une année plus tard. Gaz Métro s'assure de profiter des opportunités de sensibilisation en fonction des besoins et des activités les plus porteuses. Il s'agit d'une enveloppe budgétaire par marché pour les activités de commercialisation. »

➤ R-3951-2015, B-0177, Gaz Métro-48, Document 6, question 6.1, pp.9-10.

44. Il serait en effet regrettable de priver Énergir et sa clientèle d'opportunités pour le motif qu'elle n'avait pas prévu dans quelle mesure et quelle proportion elle utiliserait une partie des budgets des programmes de sensibilisation du PGEÉ;
45. C'est d'ailleurs précisément l'utilité du dossier d'examen du rapport annuel et la raison pour laquelle Énergir fournit le détail, en toute transparence, des activités de sensibilisation menées pendant une année financière donnée dans le but de répondre aux objectifs des programmes;
46. En raison de ce qui précède, Énergir est convaincue que l'étude de l'utilisation des budgets de commercialisation des programmes de sensibilisation devrait ainsi se faire au cas par cas et invite donc la Régie à rejeter les recommandations du ROEÉ;

PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

Montréal, le 16 mai 2018

(s) Marie Lemay Lachance

M^{es} Marie Lemay-Lachance et Vincent Locas
Procureurs d'Énergir
1717, rue du Havre
Montréal (Québec) H2K 2X3
téléphone : (514)-598-3382
télécopieur : (514)-598-3839
adresse courriel pour ce dossier : dossiers.reglementaires@energir.com