Régie de l'énergie
R-4177-2021

Énergir — Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de services et Tarif à compter du 1er octobre 2022, Phase 2

Rapport d'analyse amendé

par
Jean-Pierre Finet, Analyste

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie

(ROEÉ)

Le 6 septembre 2022

Table des matières

PRÉAMBULE 1
INTRODUCTION 3
1.0 LA PRÉVISION DE LA DEMANDE 5
1.1 Situation concurrentielle 5
1.1.1 Chauffage central avec accumulateur de chaleur et thermopompe 7
1.1.2 Biénergie 9
1.2 Tendance à la décarbonation des bâtiments 9
2.0 LE PARTAGE DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ENTRE ÉNERGIR ET SES PARTENAIRES 12
3.0 IMPACTS DES RÉCENTES MODIFICATIONS DES POLITIQUES QUÉBÉCOISES SUR LES PROGRAMMES D'ÉNERGIR 19
3.1 L'abolition de la Politique énergétique 2030 19
3.2 L'actualisation du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 20
4.0 MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PGEÉ 22
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 23

PRÉAMBULE

Le ROEÉ est composé de huit (8) groupes environnementaux dont la contribution aux dossiers énergétiques au Québec est reconnue. Il s'agit de : l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE) ; Canot Kayak Québec ; Écohabitation ; la Fondation Coule pas chez nous ; Fondation Rivières ; Nature Québec ; le Regroupement pour la surveillance du nucléaire (RSN) et le Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RVHQ). Les groupes membres du ROEÉ représentent des milliers de membres individuels et plusieurs organismes au Québec.

Le ROEÉ a pour objectif d'intervenir en priorité auprès de la Régie de l'énergie du Québec, ainsi qu'au besoin auprès d'autres instances afin de défendre de manière efficace le point de vue des groupes et organismes à vocation environnementale dans le domaine énergétique.

Les interventions du ROEÉ 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.

Le respect de ces principes et objectifs se traduit par des analyses, des preuves et des prises de position du ROEÉ dans les dossiers de la Régie qui sont uniques et distinctes de l'apport des autres groupes tant environnementaux que de consommateurs.

INTRODUCTION

Le 13 mai 2022, Énergir dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande réamendée d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif à compter du 1er octobre 2022 (B-0052).

Par le fait même, Énergir demandait à la Régie d'autoriser de manière prioritaire une marge de dépassement maximale de 76% du budget autorisé pour les volets et sous-volets du marché VGE du PGEÉ pour l'année 2021- 2022 (B-0073).

Le 16 mai 2022, la Régie déposait une lettre procédurale par laquelle elle décidait de traiter cette demande d'autorisation prioritaire par voie de consultation (A-0029).

Le 3 juin 2022, le ROEÉ dépose sa preuve en relation avec la demande d'autorisation du budget du PGEÉ et soulève l'enjeu du partage d'économies d'énergie entre Énergir et ses partenaires (C-ROEÉ-0006).

Le 7 juin 2022, Énergir dépose son argumentation relative au budget du PGEÉ pour l'année 2020-2021 (B-0164).

Le 8 juin 2022, le ROEÉ déposait son argumentation relative au dépassement budgétaire du PGEÉ pour l'année 2021-2022. (C-ROEÉ-0009) Énergir dépose sa réplique le 9 juin 2022 (B-0165).

Le 8 juin 2022, la Régie rend sa décision D-2022-074 relative aux sujets d'intervention, aux budgets de participation et au calendrier de traitement de la phase 2 du présent dossier.

Le 10 juin 2022, le ROEÉ dépose un ajout à son argumentation en réponse à la réplique d'Énergir du 9 juin (C-ROEÉ-0010).

La même journée, le gouvernement du Québec annonce l'actualisation du *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec* (« Plan directeur ») et l'abolition de la Politique énergétique 2030.[1]

Le 20 juin 2022, la Régie rendait sa décision D-2022-081 par laquelle elle autorise le dépassement budgétaire du PGEÉ et demande à Énergir de présenter des

[1] Actualisation du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec et abolition de la Politique énergétique 2030.

renseignements additionnels concernant le partage des économies d'énergie avec ses partenaires, afin d'éviter le double comptage.

La même journée, le ROEÉ dépose sa demande de renseignements n° 2 à Énergir (C-ROEÉ-0012) qui y répond le 6 juillet 2022 (B-0189).

Le 5 juillet 2022, Énergir dépose des renseignements additionnels visant à éviter le double comptable des économies d'énergie en suivi de la décision D-2022-081. (B-0173)

Le 6 juillet 2022, Énergir dépose une troisième demande réamendée d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif à compter du 1er octobre 2022 (B-0175), accompagnée d'une version révisée de la prévision des livraisons à l'horizon 2023-2026 de son Plan d'approvisionnement (B-0178).

Le 8 juillet 2022, le ROEÉ dépose sa contestation à l'égard de certaines réponses d'Énergir à sa demande de renseignements n° 2 (C-ROEÉ-0013).

En date du 19 juillet 2022, le ROEÉ demeure dans l'attente de la décision de la Régie sur la contestation du 8 juillet.

Le présent document constitue le rapport d'analyse du ROEÉ sur la requête d'Énergir en ce qui a trait à la prévision de la demande, au partage des économies d'énergie entre Énergir et ses partenaires, aux impacts des récentes modifications législatives sur les programmes d'Énergir, ainsi qu'aux modifications proposées par Énergir au PGEÉ. Le ROEÉ se réserve le droit de compléter le présent rapport d'analyse, le cas échéant, à la lumière des précisions qui pourraient être fournies par Énergir, à la suite de la décision de la Régie sur la demande de renseignements n° 2 du ROEÉ.

1.0 LA PRÉVISION DE LA DEMANDE

Le ROEÉ soumet à l'attention de la Régie que deux phénomènes pourraient affecter les ventes d'Énergir à la baisse à l'horizon du présent Plan d'approvisionnement, soit l'affaiblissement de la situation concurrentielle du gaz naturel et la tendance à la décarbonation des systèmes énergétiques des bâtiments.

1.1 Situation concurrentielle

Énergir évalue la situation concurrentielle du gaz naturel par rapport à l'électricité en utilisant le ratio du coût annuel de l'électricité sur le coût annuel du gaz naturel, multiplié par 100. Un ratio inférieur à 100 indique une situation concurrentielle défavorable au gaz naturel, tandis qu'un ratio supérieur à 100 témoigne d'une situation concurrentielle favorable au gaz naturel.[2]

Dans le secteur résidentiel, Énergir considère un taux d'efficacité énergétique de 92% pour des équipements de chauffage récents et efficaces au gaz naturel et de 74% pour les appareils au gaz naturel âgés et moins efficaces. En ce qui a trait à l'électricité, Énergir considère une efficacité constante de 97 %, que les appareils soient âgés ou récents.[3]

Tel qu'en témoigne le tableau 11[4], la situation concurrentielle d'Énergir est favorable au gaz naturel. C'est donc sur cette base qu'Énergir a fondé ses prévisions de ventes.

[2] B-0178, page 10.
[3] B-0178, page 13.
[4] B-0178, page 14.

Tableau 11

Situation concurrentielle projetée de 2022-2023 à 2025-2026
Marché résidentiel (chauffage)

	(Gaz naturel = 100)	Nouvelle construction Équipements récents et plus efficaces	Construction existante Équipements récents et plus efficaces	Construction existante Équipements âgés et moins efficaces
	Vol. an. de chauf.	1 417 m³	2 151 m³	2 674 m³
1	***2022-2023***			
2	Mazout n° 2	173	186	175
3	Électricité	117	131	108
4	**2023-2024**			
5	Mazout n° 2	166	179	168
6	Électricité	119	133	110
7	**2024-2025**			
8	Mazout n° 2	161	173	162
9	Électricité	120	134	111
10	**2025-2026**			
11	Mazout n° 2	156	168	158
12	Électricité	116	130	108

Le ROEÉ soumet respectueusement que la Régie ne devrait pas retenir la preuve d'Énergir relativement à la comparaison de la situation concurrentielle du gaz naturel avec le mazout dans le secteur résidentiel considérant l'obsolescence de ce combustible. En effet, le *Règlement sur les appareils de chauffage au mazout*[5] proscrit le mazout dans les nouvelles constructions depuis le 31 décembre 2021 (art. 5) et interdit, à compter du 31 décembre 2023, l'installation et même la réparation des équipements de chauffage au mazout dans les bâtiments résidentiels existants (art. 6 et 7). Le Règlement interdit de plus, à compter du 31 décembre 2023, la conversion d'un équipement fonctionnant au mazout vers le gaz naturel (art. 6).

Ainsi, la position concurrentielle favorable du gaz naturel par rapport au mazout ne devrait pas être considérée par la Régie dans son évaluation de la demande d'Énergir, qui se fonde notamment sur l'énoncé suivant :

> « Considérant l'installation d'appareils efficaces, le gaz naturel permet d'éviter, par exemple, un surcoût de l'ordre de 56 % à 86 % par rapport au mazout nº 2, selon l'année considérée et les cas présentés. »[6]

La Régie devrait exiger d'Énergir de plutôt se soucier de la concurrence d'une nouvelle technologie de chauffage électrique qui allie économies d'énergie et

[5] RLRQ, c. Q-2, r. 1.1.

gestion de l'appel en puissance : le chauffage électrique central avec accumulateur de chaleur combiné à une thermopompe.

Il s'agit de considérations qui doivent être prises en compte dans la prévision de la demande.

1.1.1 Chauffage central avec accumulateur de chaleur et thermopompe

Hydro-Québec offre présentement une aide financière de 10 000 $ pour le remplacement d'un système de chauffage central par un système de chauffage central avec accumulateur de chaleur, et une aide financière supplémentaire de 1 500 $ si le propriétaire choisit de faire installer, en même temps qu'un accumulateur de chaleur, une thermopompe centrale Energy Star.[7]

Nous avons demandé à Énergir de présenter la situation concurrentielle du gaz naturel comparativement au système de chauffage central avec accumulateur de chaleur combiné à une thermopompe Energy Star au tarif Flex D d'Hydro-Québec (« combinaison accumulateur de chaleur/thermopompe ») pour les 3 types de constructions au tableau 11 précité.

Énergir n'a pas répondu à la question du ROEÉ en invoquant la complexité alléguée d'un tel exercice et la faible représentativité de ce cas-type dans le marché :

> « Il est nécessaire de souligner que ce cas n'a jamais été développé par Énergir et qu'il nécessite un travail complexe pour déterminer la consommation d'un client ayant une thermopompe avec accumulateur de chaleur et l'appliquer sur un tarif Flex D. De plus, ce cas semble très limité en nombre puisque d'après Hydro-Québec, environ 16 000 clients ont participé au tarif Flex D à l'hiver 2021-2022. De ce nombre, nous pouvons supposer que tous n'ont pas ce type d'équipements. »[8]

Dans sa contestation, le ROEÉ réfutait les arguments d'Énergir, soumettant à la Régie que cet exercice était au contraire pertinent et ne nécessitait pas un travail complexe.[9] Au moment d'écrire ces lignes, la Régie ne s'était pas prononcée sur la contestation du ROEÉ.

Dans l'attente de ces informations supplémentaires de la part d'Énergir, il est possible d'estimer sommairement la position concurrentielle du gaz naturel

[7] Aide financière d'Hydro-Québec pour le remplacement de système de chauffage central à combustible
[8] B-0189, page 3.
[9] C-ROEÉ-0013.

comparativement à la combinaison accumulateur de chaleur/thermopompe en s'appuyant sur des hypothèses simples.

En effet, puisque l'efficacité des thermopompes conventionnelles peut dépasser les 200% en considérant un coefficient de performance de 2 (donc 1 kWh gratuit pour chaque kWh utilisé) et une contribution du tarif Flex D qui compenserait partiellement l'absence d'économies d'énergie de la thermopompe par temps froid, il serait justifié d'utiliser un taux d'efficacité global de 200%. Ainsi, en appliquant ce taux au tableau 11 d'Énergir, la situation concurrentielle d'Énergir serait la suivante :

		Tableau 1		
Situation concurrentielle projetée de 2022-2023 à 2025-2026				
	Marché résidentiel (chauffage)			
Gaz naturel=100% _____ Volume an de chauffage	Nouvelle construction Équipements plus récents et plus efficaces 1417 m³	Construction existante Équipements plus récents et plus efficaces 2151 m³	Construction existante Équipements âgés et moins efficaces 2674 m³	
2022-2023 Électricité	59	66	54	
2023-2024 Électricité	60	67	55	
2024-2025 Électricité	60	67	56	
2025-2026 Électricité	58	65	54	

À la lumière de ces hypothèses, nous pouvons constater qu'il en coûterait potentiellement près de la moitié moins cher pour chauffer à l'électricité avec la combinaison accumulateur de chaleur/thermopompe qu'avec le gaz naturel, et ce dans l'ensemble des scénarios utilisés par Énergir. Bien que constituant un calcul sommaire, ces hypothèses démontrent la pertinence qu'Énergir tienne compte de ces systèmes pour évaluer la prévision de la demande.

Au surplus, cette comparaison ne tient pas compte de la récente hausse du prix de la molécule de gaz naturel qui viendrait accentuer l'avantage concurrentiel de l'électricité sur le gaz naturel.

Le ROEÉ souligne aussi que la combinaison accumulateur de chaleur/thermopompe peut être tout aussi bien utilisée avec le crédit en pointe critique d'Hydro-Québec ou encore avec la filiale Hilo.

1.1.2 Biénergie

À la question 2.2 de sa demande de renseignements n°2, le ROEÉ demandait à Énergir de calculer et présenter la position concurrentielle de la biénergie électricité/GNR dont il est question à la référence ii) en utilisant le Tableau 11 à la page 14 de la pièce B-0138 (maintenant B-0178) pour les trois types de constructions.

En guise de réponse[10], Énergir nous référait à la réponse à la question 1.5 de la demande de renseignements n° 2 de la FCEI à la pièce Énergir-T, Document 12. Le ROEÉ a contesté[11] cette réponse incomplète d'Énergir auprès de la Régie et attendait toujours une réponse au moment d'écrire ces lignes.

La Régie peut raisonnablement conclure que la situation concurrentielle de la biénergie électricité/GNR se situe quelque part entre la situation concurrentielle par rapport à l'électricité telle que présentée par Énergir au Tableau 11 de la page 14 de la pièce B-0178 et la situation concurrentielle de l'option 100% GNR présentée par Énergir dans son tableau en réponse à la question 2.3 du ROEÉ[12]

Toutefois, la situation concurrentielle de la biénergie électricité/GNR dépendra aussi des économies d'électricité réalisées avec le tarif DT. Conséquemment, il ne sera pas nécessairement plus économique de chauffer en mode biénergie électricité/GNR dans la nouvelle construction, ni dans le marché existant.

Il s'agit d'autres considérations qui doivent être prises en compte dans la prévision de la demande.

1.2 Tendance à la décarbonation des bâtiments

Dans sa demande d'intervention[13], le ROEÉ soulignait l'absence de prise en compte de l'imposition d'un seuil de performance zéro émission par la Ville de Montréal pour les nouvelles demandes de permis de construction dès 2024 pour les bâtiments de moins de 2 000 mètres carrés, et dès 2025 pour les demandes de permis de construction pour les bâtiments de 2 000 mètres carrés et plus.

[10] B-0189, page 6.
[11] C-ROEÉ-0013.
[12] B-0189, page 6
[13] C-ROEÉ-0002, page 2.

En réponse à la question 2.1 du ROEÉ, qui demandait si Énergir a pris en compte le contexte politico-climatique à l'encontre du gaz naturel dans l'établissement des prévisions des livraisons pendant l'horizon du plan d'approvisionnement présentement à l'étude, Énergir répondait par la négative, alléguant que l'impact de la nouvelle construction serait très marginal sur les prévisions de livraison sur l'horizon du plan :

> « Il faut rappeler que le processus d'élaboration du plan d'approvisionnement commence bien avant son dépôt. Par conséquent, l'établissement des prévisions des livraisons a été réalisé avant l'annonce de la Ville de Montréal concernant les nouvelles constructions. Énergir n'a donc pas inclus l'impact potentiel de cette nouvelle politique dans ses prévisions.
>
> Cependant, Énergir rappelle qu'avec des initiatives comme la biénergie et le GNR, des options carboneutres s'offrent à la clientèle qui voudra ou devra être carboneutre. Aussi, il est important de rappeler que la nouvelle construction n'a qu'un impact très marginal sur les prévisions de livraison sur l'horizon du plan. »[14]

Or, le ROEÉ souligne plusieurs municipalités du Québec considèrent activement l'initiative de la Ville de Montréal. Cela pointe une tendance à la décarbonation et il ne faudrait pas s'étonner que ce mouvement prenne de l'ampleur sur l'horizon du plan.

De plus, la Ville de Montréal ne vise pas seulement à décarboner les nouvelles constructions, mais aussi ses propres bâtiments existants, ayant annoncé un vaste chantier d'efficacité énergétique et de décarbonation de l'ensemble des bâtiments existants du parc immobilier de la Ville, en collaboration avec Hydro-Québec.[15]

Ainsi, considérant :

- **L'avantage concurrentiel de l'accumulateur de chaleur combiné à la thermopompe sur le gaz naturel à haute efficacité, la multitude d'options tarifaires qui peuvent être utilisées avec cette combinaison, et la promotion active de cette solution technologique par Hydro-Québec;**
- **L'apparente faiblesse concurrentielle de l'option biénergie/GNR, et**

[14] Pièce B-0189, page 5.

[15] La Ville de Montréal et Hydro-Québec annoncent un important partenariat pour la décarbonation des bâtiments de la métropole, 3 mai 2022.

- **la tendance des municipalités à décarboner les bâtiments neufs et existants,**

le ROEÉ recommande à la Régie de considérer comme optimistes les prévisions des ventes d'Énergir dans le marché résidentiel et d'ajuster son analyse et sa décision sur la demande d'Énergir en favorisant le scénario bas pour le secteur résidentiel concernant la prévision des livraisons pour la période 2022-2026. (Recommandation n° 1)

2.0 LE PARTAGE DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ENTRE ÉNERGIR ET SES PARTENAIRES

Dans le cadre de la demande prioritaire d'Énergir d'autoriser une marge de dépassement maximale de 76% du budget autorisé pour les volets et sous-volets du marché VGE du PGEÉ pour l'année 2021- 2022[16], le ROEÉ soulevait la possibilité qu'il y ait double comptage des économies d'énergie des programmes d'Encouragement à l'implantation VGE industriel et institutionnel avec ceux des partenaires d'Énergir[17].

Le ROEÉ recommandait donc à la Régie de demander à Énergir, dans le cadre du présent dossier, d'informer la Régie sur le mode de partage des économies d'énergie avec ses partenaires afin d'éviter le double comptage, et de préciser le coût net par mètre cube économisé qui en résulte après redistribution des économies d'énergie.

Le 7 juin 2022, Énergir a déposé son argumentation[18] relative au budget du PGEÉ pour l'année 2020-2021, laquelle occultait l'enjeu du double comptage soulevé par le ROEÉ dans sa preuve.

Le 8 juin 2022, le ROEÉ déposait son argumentation en relation relative au dépassement budgétaire du PGEÉ pour l'année 2021-2022[19] en réitérant sa recommandation relative à l'enjeu du double comptage.

Le lendemain, Énergir déposait sa réplique aux arguments soulevés par le ROEÉ[20]. Énergir y prétendait que l'enjeu soulevé par le ROEÉ est déjà pris en compte et contrôlé par le taux d'opportunisme de chaque volet des programmes du PGEÉ.

Le 10 juin 2022, le ROEÉ déposait un ajout à son argumentation en réponse à la réplique d'Énergir dans lequel il réfutait les prétentions d'Énergir[21].

Le 20 juin 2022, la Régie rendait sa décision D-2022-081 par laquelle elle autorisait le dépassement budgétaire du PGEÉ et demandait à Énergir de présenter des

[16] B-0073.
[17] C-ROEÉ-0006, page 5.
[18] B-0164.
[19] C-ROEÉ-0009.
[20] B-0165.
[21] C-ROEÉ-0010.

renseignements additionnels concernant le partage des économies d'énergie avec ses partenaires, afin d'éviter le double comptage :

> « [37] Enfin, pour les motifs invoqués par le ROEÉ, la Régie demande à Énergir de présenter des renseignements additionnels concernant le partage des économies d'énergie avec ses partenaires, afin d'éviter le double comptage. Par conséquent, la Régie accepte d'entendre les participants sur cette question dans le cadre de la phase 2 du présent dossier. »

Le 5 juillet 2022, Énergir déposait des renseignements additionnels visant à éviter le double comptable des économies d'énergie en suivi de la décision D-2022-081[22].

Dans les paragraphes suivants, le ROEÉ expose comment, depuis le début de la phase 2 du dossier R-4177-2021, Énergir admet certains risques de double comptabilisation, tout en refusant de prendre les mesures nécessaires de s'assurer d'éviter ces risques.

Dans son complément d'information, Énergir admet la possibilité qu'il puisse y avoir un double comptage des économies d'énergie avec le programme Écoperformance du MERN. Selon Énergir :

> « Si aucun ajustement n'était apporté, les économies d'énergie résultant de la réalisation de ce projet pourraient être ajoutées au bilan d'Énergir et être également ajoutées au bilan du MERN. C'est au niveau de la reddition de compte du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques préparée par le MERN que l'effet de cette double comptabilisation des mêmes économies pourrait alors être constaté, puisque c'est à cette étape que les résultats des efforts, notamment ceux du gouvernement et des distributeurs d'énergie, sont regroupés et comparés aux cibles fixées en matière d'efficacité énergétique. » (Nous soulignons)

Compte tenu de l'envergure des montants en jeu et considérant la récente demande de dépassement budgétaire, cette situation n'est pas acceptable. Il y va de la compétence et de la responsabilité de la Régie d'éviter la possibilité de double comptage lors des exercices de planification ou d'ajustements aux programmes d'Énergir.

Dans son complément d'information, Énergir convient que cette situation concerne principalement les sous-volets Encouragement à l'implantation CII,

[22] B-0173.

Encouragement à l'implantation VGE- Industriel et Encouragement à l'implantation VGE – Institutionnel du côté du plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) d'Énergir et du programme ÉcoPerformance du côté du MERN. Énergir précise que :

> « Quoique la situation puisse se produire pour d'autres programmes, les risques d'occurrence et les effets ont été jugés négligeables, notamment par l'exclusivité mise en place pour certains programmes invitant les participants à choisir de participer aux offres d'Énergir ou du MERN. »[23] (Nous soulignons)

Ainsi, l'enjeu du double comptage des économies d'énergie semble pouvoir être résolu simplement par la mise en place d'une exclusivité invitant les participants à choisir de participer aux programmes d'Énergir ou à Écoperformance. Il est en effet opportun de questionner pourquoi la clientèle qui bénéficie déjà des aides financières les plus généreuses devrait être doublement compensée pour sa participation à des projets d'efficacité énergétique, alors qu'il serait probablement préférable d'intensifier les aides financières à la clientèle qui a moins tendance à mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique, soit celle des petites et moyennes entreprises.

La section 1.3 du complément d'information d'Énergir[24] indique ceci :

> « Les mesures financées par le PGEÉ d'Énergir sont restreintes aux mesures d'efficacité énergétique alors que du côté du MERN, elles peuvent couvrir à la fois des mesures d'efficacité énergétique et aussi d'autres mesures de réduction de GES, telles que la conversion d'une source d'énergie plus émissive vers une source moins émissive. La couverture du programme ÉcoPerformance est donc plus large que celle du programme d'Énergir.
>
> Ainsi, le fait que des sommes soient versées à la fois par Énergir et par le MERN pour un même projet ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit d'un cas de double comptabilisation des économies d'énergie. Il est possible que les aides financières d'Énergir soient associées à des mesures d'efficacité énergétique au gaz naturel et que celles du MERN soient associées à des économies d'énergie d'autres sources ou à des mesures de réduction de GES.
>
> Une analyse au cas par cas des dossiers spécifiques des projets cofinancés par Énergir et le MERN est donc absolument nécessaire pour s'assurer qu'il s'agit d'un cas où les mêmes économies d'énergie ont été appuyées par

[23] B-0173, page 4.
[24] B-a173, p. 4.

des aides financières du PGEÉ d'Énergir et par le MERN. » (Nous soulignons)

Pourtant, les données incluses à la réponse à la question 1.1 de la demande de renseignements n°1 du ROEÉ[25] résultent justement d'une analyse au cas par cas qui excluait de facto toute économie d'énergie autre que celles impliquant le gaz naturel.

À la section 1.4 du complément d'information, Énergir indique ceci :

> « Considérant le nombre important de dossiers à analyser, Énergir et le MERN, accompagnés de la firme Éconoler, ont développé une méthodologie basée sur un échantillonnage représentatif des dossiers pour les années 2018-2019 et 2019-2020. »
>
> […]
>
> Cette méthodologie vise à déterminer le pourcentage des économies brutes totales à retrancher pour éviter de considérer deux fois les mêmes économies de gaz naturel.
>
> Du côté d'Énergir, la méthodologie permet de déterminer que seulement 33 % des économies des dossiers ayant reçu une subvention du programme Diagnostic et mise en oeuvre efficaces ont également été appuyés par une subvention du programme ÉcoPerformance du MERN.
>
> Du côté du MERN, la méthodologie permet de déterminer que 66 % des économies des projets d'efficacité énergétique au gaz naturel ayant reçu une subvention du programme ÉcoPerformance ont également été appuyés par une subvention du programme Diagnostic et mise en oeuvre efficaces d'Énergir et que de ce nombre, seulement 40 % des économies des mesures avaient été comptabilisées à la fois par Énergir et le MERN. Il est à noter que certaines mesures comprises dans les projets d'efficacité énergétique au gaz naturel admissibles aux aides financières du MERN ne sont pas admissibles au programme d'Énergir, considérant les paramètres spécifiques des programmes. » (Nous soulignons)

Le ROEÉ souligne respectueusement qu'il est contradictoire qu'Énergir ait développé une méthodologie pour quantifier le double comptage sur la base d'un échantillonnage alors qu'elle affirme au paragraphe tout juste précédent[26] qu'une analyse au cas par cas des dossiers spécifiques des projets cofinancés par Énergir et le MERN est « absolument nécessaire » pour s'assurer qu'il s'agit d'un

[25] B-0154, page 2.
[26] B-0173, section 1.3.

cas où les mêmes économies d'énergie ont été appuyées par des aides financières du PGEÉ d'Énergir et par le MERN.

Nonobstant cette contradiction, les résultats de l'étude indiquent que le tiers des économies d'énergie qu'Énergir s'attribue dans le programme Diagnostic et mise en œuvre efficace constituerait un double comptage, et que 40% de ce nombre ont été comptabilisés à la fois par Énergir et par le MERN.

Cependant, l'étude n'établit pas la proportionnalité des aides financières octroyées. Ainsi, si 33 % des économies des dossiers ayant reçu une subvention du programme Diagnostic et mise en oeuvre efficaces ont également été appuyés par une subvention du programme ÉcoPerformance du MERN, quels étaient les taux de couverture des aides financières respectives? Est-ce que l'aide financière d'Énergir était marginale ou prépondérante? Ces questions doivent être adressées afin de déterminer le taux réel de double comptage des économies d'énergie, ce qui n'est pas fait dans le complément d'information d'Énergir.

Au point 1.5 de son complément d'information, Énergir indique que :

> « Pour les années 2018-2019 et 2019-2020, les résultats découlant de l'application de la méthodologie présentée ci-haut démontrent que 15 % des économies brutes de chaque programme doivent être retranchées. Cet ajustement est appliqué dans le cadre de la reddition de compte préparée par le MERN sur le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques sur :
>
> • les économies brutes de gaz naturel pour l'implantation de mesures en efficacité énergétique du programme ÉcoPerformance (excluant les autres sources d'énergie, la conversion et les volets autres qu'Implantation); et
>
> • le total des économies brutes du programme Diagnostic et mise en œuvre efficaces d'Énergir.
>
> Cet ajustement permet donc de réduire les économies brutes de gaz naturel en efficacité énergétique et d'éviter la double comptabilisation des économies au niveau des résultats du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques. »

À la section 1.6 de son complément d'information, Énergir réitère sa position du 9 juin 2022[27] alléguant que le double comptage serait déjà pris en compte dans le calcul du taux d'opportunisme :

[27] B-0165.

« 1.6 ÉCONOMIES NETTES DU PGEÉ D'ÉNERGIR

Quant au PGEÉ d'Énergir, et comme mentionné dans sa réplique datée du 9 juin 2022 (pièce 16 B-0165), l'effet de double comptage potentiel est déjà pris en compte et contrôlé par le taux d'opportunisme de chaque volet des programmes du PGEÉ. Le taux d'opportunisme vise précisément à retrancher des économies brutes, les économies qui ne sont pas générées directement par les programmes du PGEÉ, que ce soit parce qu'elles se seraient réalisées quand même avec des aides financières du MERN ou pour tout autre motif.

Ainsi, si un projet d'efficacité énergétique est cofinancé par Énergir et le MERN et que le participant est jugé opportuniste lors de l'évaluation parce que l'aide financière d'Énergir n'était pas requise pour l'inciter à passer à l'action, c'est 100 % des économies qui sont retranchées par la méthodologie.

Il en résulte que les économies nettes, c'est-à-dire celles utilisées pour mesurer les économies directement attribuables aux programmes du PGÉE et comptabilisées par Énergir telles que présentées au rapport annuel à la Régie, excluent les économies qui auraient été générées en l'absence du programme d'Énergir.

Si l'on appliquait à la fois la réduction de 15 % sur les économies brutes en lien avec la méthodologie développée avec le MERN et le taux d'opportunisme, il en résulterait un double retranchement des économies d'énergie visées.

Ainsi, en considérant l'ajustement effectué dans les résultats au niveau du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et celui effectué au niveau des économies nettes au rapport annuel du PGEÉ d'Énergir, l'effet d'une potentielle double comptabilisation des mêmes économies des projets cofinancés par Énergir et le MERN est pris en considération dans les résultats, et ce d'une manière relativement simple et documentée. » (Nous soulignons)

Tel que l'indiquait le ROEÉ dans sa lettre du 10 juin dernier[28], le rapport d'évaluation de ces programmes définit le taux d'opportunisme en lien avec l'aide financière d'Énergir seulement :

« 3.3.1 Taux d'opportunisme

L'opportunisme se produit lorsque des participants auraient réalisé une étude faisabilité ou un projet d'efficacité énergétique dans leur bâtiment, et

[28] C-ROEÉ-0010.

ce, même en l'absence des sous-volets Études de faisabilité offerts par Énergir »[29]

Ainsi, un client qui bénéficierait des aides financières des deux organismes ne constituerait pas nécessairement un opportuniste parce qu'il a simplement bénéficié des aides des deux organismes. Il peut légitimement avoir eu besoin des deux aides financières pour réaliser son projet.

Tout comme un client qui ne bénéficie que d'une seule des aides financières ne signifie pas pour autant qu'il n'est pas un opportuniste. Le seul critère est celui qui se produit lorsque des participants auraient réalisé un projet d'efficacité énergétique sans aucune aide financière.

L'opportunisme se produit sans égard au nombre d'aides financières que le client reçoit. Il est donc inexact de prétendre que le double comptage des économies d'énergie est déjà pris en compte et contrôlé par le taux d'opportunisme de chaque volet des programmes du PGEÉ.

De plus, on prévoit dans la mise à niveau 2026 du Plan directeur de revoir l'offre des programmes des distributeurs d'énergie, énumérant parmi les mesures pour l'amélioration de l'offre de services :

> « Poursuivre les travaux d'amélioration et d'harmonisation des programmes en transition énergétique du gouvernement du Québec et des distributeurs d'énergie. » et
>
> « Continuer les efforts pour faciliter l'accès aux programmes d'aide financière du gouvernement du Québec et des distributeurs d'énergie en misant sur la simplification et l'harmonisation des programmes. »[30]

~~À la page 102 du même document, le *Tableau des prévisions budgétaires et prévisions des résultats des mesures du Plan directeur 2021-2026* contient les données des programmes d'Énergir. On constate notamment qu'Énergir prévoit dépenser 88 323 000 $ d'ici 2026 pour des économies de 8 738 000 GJ et de 443 100 tonnes de GES pour son programme Diagnostics et mise en œuvre efficaces (mesure 67.2).~~

~~Il en résulte que le programme représente un coût d'environ 10$ par GJ ou environ 200$ par tonne de CO^2, ce qui semble peu considérant un coût équivalent~~

[29] Évaluation des volets études et implantation du programme diagnostics et mise en œuvre efficaces pour les marchés CII et VGE, page 31 (section 3.3.1).
[30] Mise à niveau 2026 du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec, page 83.

~~d'environ 0.26$ par mètre cube économisé. Le ROEÉ rappelle que selon Énergir[31], le coût unitaire par mètre cube économisé est passé de 0,41$ à 0,57$ au 31 mars 2022. Le coût présentement observé est donc plus du double de celui utilisé dans la mise à niveau 2026 du Plan directeur.~~

~~Ceci est d'autant plus inquiétant si, comme indiqué dans notre preuve initiale au dossier[32], le coût du mètre cube économisé passait de 0,57$ à 1,36$ en tenant compte du double comptage. Le cas échéant, le coût par mètre cube économisé serait jusqu'à 5 fois plus important que celui utilisé dans la mise à niveau 2026 du Plan directeur.~~

Le complément d'informations d'Énergir à l'égard de la comptabilisation des économies d'énergie n'est donc pas convaincant, l'enjeu de double comptage restant entier. C'est pourquoi, considérant ce qui précède, **le ROEÉ recommande à la Régie d'ordonner un audit indépendant des économies d'énergie réalisées par Énergir depuis l'existence du programme Diagnostic et mise en oeuvre efficaces et de formuler des recommandations sur le partage des économies d'énergie, le cas échéant. (Recommandation n° 2)**

3.0 IMPACTS DES RÉCENTES MODIFICATIONS DES POLITIQUES QUÉBÉCOISES SUR LES PROGRAMMES D'ÉNERGIR

Le 10 juin 2022, le gouvernement du Québec annonçait l'actualisation du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec et l'abolition de la Politique énergétique 2030.[33]

3.1 L'abolition de la Politique énergétique 2030

Lors de son annonce concernant l'abolition de la Politique énergétique 2030, le gouvernement indiquait qu'il maintenait toutefois l'ensemble de ses cibles :

> « Considérant l'évolution rapide du contexte énergétique des dernières années, le gouvernement du Québec a mis fin, en juin 2022, à la Politique

[31] ~~B-0073, page 7.~~
[32] ~~C-ROEÉ-0006, pages 4-5.~~
[33] Transition énergétique - Le gouvernement du Québec actualise son Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, 10 juin 2022

énergétique 2030 puisqu'elle ne répondait plus aux enjeux et défis énergétiques actuels du Québec.

Toutefois, l'ensemble des cibles de la Politique énergétique 2030 sont conservées et sont désormais intégrées au Plan directeur.

Ces cibles consistent à :

- améliorer de 15 % l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée;
- réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés au Québec;
- augmenter de 25 % la part des énergies renouvelables dans la production totale d'énergie;
- augmenter de 50 % la production de bioénergie;
- éliminer l'utilisation du charbon thermique au Québec. »[34]

3.2 L'actualisation du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec

Les programmes d'efficacité énergétique sous la responsabilité d'Énergir, ainsi que les budgets afférents, ont été approuvés pour la durée de cinq ans du *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023* par la décision D-2019-088.

La mise à niveau 2026 du *Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec*[35] a pour objectif, entre autres, de « revoir l'offre de programmes », de « poursuivre les travaux d'amélioration et d'harmonisation des programmes en transition énergétique du gouvernement du Québec et des distributeurs d'énergie » (page 83), et de « continuer les efforts pour faciliter l'accès aux programmes d'aide financière du gouvernement du Québec et des distributeurs d'énergie en misant sur la simplification et l'harmonisation des programmes » (page 83).

La mesure n°.65 de la mise à niveau 2026 de Plan directeur consiste à « intégrer des clauses d'exclusivité au volet Analyse du programme ÉcoPerformance (MERN) » (nous soulignons), tandis que la mesure n° 66 consiste à « harmoniser

[34] Actualisation du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec et abolition de la Politique énergétique 2030, 16 juin 2022

[35] Mise à niveau 2026 du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec, 2022

les paramètres des programmes d'efficacité énergétique avec les distributeurs » (page 102).

La mesure n° 67 du Plan directeur 2026 consiste quant à elle à « poursuivre et faire évoluer les programmes selon les besoins de la clientèle » et présente les programmes des distributeurs d'énergie avec leurs objectifs et budgets respectifs prévus jusqu'en 2026, ce qui concorde avec la période du présent plan d'approvisionnement d'Énergir.

Or, la publication de la mise à niveau du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec soulève des enjeux de nature juridique, réglementaire et énergétique relatifs à l'approbation des programmes d'efficacité énergétique des distributeurs pour la période 2023-2026 par la Régie de l'énergie.

En effet, le maintien des cibles et objectifs du Plan directeur jusqu'au 31 mars 2026 ne signifie pas nécessairement que les programmes – et les budgets afférents – approuvés initialement pour la période 2018-2023 demeureront opportuns jusqu'à cette date.

Si des ajustements à la marge des programmes d'efficacité énergétique des distributeurs étaient possibles jusqu'ici lors des dossiers tarifaires[36], l'harmonisation des paramètres entre les programmes du MERN et ceux des distributeurs d'énergie prônée par la mise à niveau du Plan directeur représente une excellente opportunité pour la Régie de résoudre certains enjeux tels que le partage des économies d'énergie entre Énergir et ses partenaires.

C'est pourquoi le ROEÉ recommande à la Régie de procéder à une mise à niveau du PGEÉ d'Énergir lors de la prochaine cause tarifaire et d'approbation de plan d'approvisionnement d'Énergir afin d'assurer l'atteinte des cibles et objectifs du Plan directeur 2026. (Recommandation n° 3)

[36] Décision D-2019-028 relative à la Cause tarifaire 2019-2020, paragr. 75, 77 et 78 et décision D-2019-088 relative au Plan directeur 2018-2023, paragr. 346 et 347.

4.0 MODIFICATIONS PROPOSÉES AU PGEÉ

Énergir désire apporter certaines modifications à son programme d'Innovation efficaces[37].

Le ROEÉ ne s'oppose pas à ces modifications. Cependant, nous attirons l'attention de la Régie sur le fait que *le Plan directeur en innovation et en transition énergétiques* consacre un pan entier à l'innovation sous toutes ses formes.

Conséquemment, **le ROEÉ recommande à la Régie d'accepter les modifications proposées par Énergir et de demander à Energir d'examiner les possibilités d'harmonisation avec le programme Technoclimat du MERN. (Recommandation n° 4)**

[37] B-0051, page 12

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Concernant la prévision de la demande, le ROEÉ recommande à la Régie de considérer comme optimistes les prévisions des ventes d'Énergir dans le marché résidentiel et d'ajuster son analyse et sa décision sur la demande d'Énergir en favorisant le scénario bas pour le secteur résidentiel concernant la prévision des livraisons pour la période 2022-2026. (**Recommandation n° 1**)

Concernant le partage des économies d'énergie, le ROEÉ recommande à la Régie d'ordonner un audit indépendant des économies d'énergie réalisées par Énergir depuis l'existence du programme Diagnostic et mise en oeuvre efficaces et de formuler des recommandations sur le partage des économies d'énergie, le cas échéant. (**Recommandation n° 2**)

Concernant l'impact des récentes modifications des Politiques québécoises, le ROEÉ recommande à la Régie de procéder à une mise à niveau du PGEÉ d'Énergir lors de la prochaine cause tarifaire et d'approbation de plan d'approvisionnement d'Énergir afin d'assurer l'atteinte des cibles et objectifs de la mise à niveau 2026 du Plan directeur. (**Recommandation n° 3**)

Concernant les modifications proposées au PGEÉ, le ROEÉ recommande à la Régie d'accepter les modifications proposées par Énergir et de demander à Energir d'examiner les possibilités d'harmonisation avec le programme Technoclimat du MERN. (**Recommandation n° 4**)