Régie de l’énergie

R-4177-2021, phase 2

Énergir – Demande d’approbation du plan d’approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif d’Énergir à compter du 1er octobre 2022

NOTES D’ARGUMENTATION DU ROEÉ

Le 12 septembre 2022

CONTEXTE ET CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

- À l'issue des témoignages qui se sont déroulés les 7, 8 et 9 septembre, le ROEÉ soumet à la Régie le présent plan d'argumentation.

- La 7e demande réamendée d'Énergir « Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des *conditions de services et tarif* , s.e.c. à compter du 1er octobre 2022» (B-0233) présente les demandes qu'Énergir adresse à la Régie pour la phase 2.

- Dans sa demande, Énergir invoque les articles 31, 32, 34, 48, 49, 52, 72, 73 et 74 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

- L'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'Énergie* ainsi que le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* établissent le cadre d'examen de la présente demande, prévoyant notamment que le Plan d'approvisionnement doit fournir les données sur la demande et sur les approvisionnements sur un horizon d'« au moins trois ans », ce qui correspond en l'espèce à 2023-2026 et plus.

- L'examen de la demande d'Énergir s'inscrit également dans le cadre plus large de l'exercice des fonctions de la Régie prévu à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

- Ainsi, en 2022 le traitement du dossier par la Régie doit favoriser la réduction massive des émissions de GES, notamment par Énergir. L'atteinte des objectifs de réduction des émissions pour 2030, 2040 et 2050 ne peut dépendre des espoirs que le recours au GNR et même à l'hydrogène suffira et des efforts incertains en ce sens. La preuve d'Énergir à cet égard n'est d'ailleurs pas convaincante, constituant davantage des vœux que de la planification.

- Au mieux, en 2030, le GNR injecté par Énergir dans son réseau sera de l'ordre de 10%. Dans cette éventualité, environ 90% du réseau demeura composé de gaz naturel de fracturation, avec les émissions de GES et autres impacts environnementaux que cela implique.

- L'intervention ciblée du ROEÉ dans la phase 2 du présent dossier est en étroite relation avec l'intérêt de ses huit groupes membres.

- Devant l'urgence climatique, le ROEÉ, comme d'ailleurs plusieurs membres de la société civile et instances municipales, envisage effectivement la fin du gaz naturel et la réservation du GNR aux usages dont l'électrification est impossible.

- Le témoignage de M. Goyette à l'effet que cela emporterait une augmentation de la demande en puissance de 8 000 à 10 000 MW repose sur une étude du HEC (C-ROEÉ-0030) qui ne reflète pas le potentiel du stockage et surtout de la combinaison système de chauffage central électrique avec accumulateur de chaleur et thermopompe Energy Star.
  - J-P Finet, n.s. vol. 5 (9 septembre 2022), p. 25-28

1. DEMANDES DE TRAITEMENT CONFIDENTIEL

- Le principe et la présomption de la nature publique de la régulation, le fardeau et la responsabilité de la Régie.

- D-2022-074 , par. 78 :

« [78] La Régie constate que l'ACEFQ ne conteste pas les demandes d'ordonnance de traitement confidentiel déposées par Énergir, mais qu'elle souhaite plutôt soumettre des commentaires généraux sur les motifs invoqués au soutien de telles demandes. La Régie considère, a priori, qu'il n'y a pas d'enjeu à entendre les représentations de l'intervenante à ce sujet. »

- La proposition de la Régie, n.s. vol. 3 (7 septembre 2022(, p 11-12 http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/606/DocPrj/R-4177-2021-A-0062-Audi-NS-2022_09_08.pdf
- **Art 30 LRÉ :**

30. La Régie peut interdire ou restreindre la divulgation, la publication ou la diffusion de renseignements ou de documents qu'elle indique, si le respect de leur caractère confidentiel ou l'intérêt public le requiert.

- ***Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie***

Une demande de traitement confidentiel doit respecter les exigences des articles 33 et 34 *:*

33. Un participant qui requiert le traitement confidentiel de documents ou de renseignements doit déposer une demande à cet effet à la Régie, appuyée d'une ou de plusieurs déclarations sous serment, et fournir les informations suivantes :
1° un résumé de la nature des documents et des renseignements dont il demande le traitement confidentiel;
2° les motifs de la demande, y compris la nature du préjudice qu'entraînerait la divulgation de ces documents ou de ces renseignements;
3° la période pendant laquelle le traitement confidentiel est requis.

34. Le participant doit joindre à sa demande de traitement confidentiel les documents suivants:

1° pour le dossier public, une version des documents dans lesquels les renseignements dont il demande le traitement confidentiel sont caviardés;
2° sous pli confidentiel, à l'usage exclusif de la Régie, une version intégrale de ces documents;

PRINCIPES

Pour la Régie, il est toujours pertinent de référer aux critères de l'arrêt *Sierra Club* afin de déterminer si une ordonnance de traitement confidentiel doit être accordée.

Selon ces critères, une ordonnance de confidentialité ne devrait être accordée que si :

- elle est nécessaire pour écarter un risque sérieux pour un intérêt important, y compris un intérêt commercial, dans le contexte d'un litige, en l'absence d'autres options raisonnables pour écarter ce risque;
- ses effets bénéfiques, y compris ses effets sur le droit des justiciables civils à un procès équitable, l'emportent sur ses effets préjudiciables, y compris sur la liberté d'expression qui, dans ce contexte, comprend l'intérêt du public dans la publicité des débats judiciaires.

-> Le premier volet du test vise d'abord à se demander si le risque en cause est réel et important, en ce qu'il est bien étayé par la preuve et menace grandement l'intérêt commercial en question

-> Le deuxième volet du test de *Sierra Club* en est un de proportionnalité, qui consiste à soupeser les effets bénéfiques d'une ordonnance de confidentialité et ses effets néfastes. Le test de la proportionnalité est nécessaire afin de mettre de l'avant le principe de la publicité des débats. Ainsi, il n'est pas suffisant d'invoquer uniquement des intérêts commerciaux purement privés. Il faut également démontrer un intérêt public à la confidentialité.

La Régie a réitéré à plusieurs reprises que l'article 30 de la Loi constitue une exception à la règle générale du caractère public des audiences et qu'il incombe à celui qui demande une ordonnance de confidentialité de prouver que les renseignements visés par sa demande ont un caractère confidentiel qui doit être respecté, ou que l'intérêt public requiert l'émission d'une telle ordonnance.

DURÉE

- La durée de l'ordonnance devrait être un an – la proportionnalité et la raisonnabilité de la demande doivent être prises en compte. La durée doit être dument justifiée et non déterminée au hasard.

Selon la décision D-2016-086; R-3956-2015

[99] La Régie considère qu'une ordonnance sans restriction quant à sa durée serait disproportionnée par rapport au risque soulevé par le Transporteur. La proposition subsidiaire du Transporteur de limiter la durée de la confidentialité à un délai d'un an après la date de mise en service complète du Projet est plus mesurée dans les circonstances. Les Renseignements pourront alors être divulgués publiquement à l'intérieur d'un délai raisonnable à compter de la mise en service finale du Projet.

- Confidentialité trop fréquent (quasi-automatique). Ne nous somme pas en matière commerciale privée. Est-ce que Énergir explique à ses contreparties la présomption de la nature publique de la régulation des monopoles énergétiques? La Régie devrait s'enquérir de cette question.
- La durée proposée de cinq ans est trop longue. Si la nécessité de la confidentialité est démontrée la satisfaction de la Régie, la durée de l'ordonnance devrait être d'un an.

2. PRÉVISION DE LA DEMANDE

- Le ROEÉ soumet à la Régie que le scénario bas élaboré par Énergir pour la prévision de la demande devrait être retenu plutôt que le « scénario de base », afin de tenir compte de tous les éléments affectant les ventes et la position concurrentielle du GN.
- Risque important de surestimation de la demande à l'horizon 2026.
- La situation concurrentielle du gaz naturel par rapport aux autres sources d'énergie est un élément central pour le plan d'approvisionnement 2023-2026.
- Les conditions sont réunies pour que la Régie retient le scénario bas et non celui de « base » préconisé par Énergir (B-0178, p.33) :
  - <u>Situation concurrentielle</u> – position concurrentielle du gaz moins favorable. Hausse de prix du gaz naturel. Prix retenu par Énergir d'environ US$3/GJ alors que la molécule est à 9 $ /GJ, avec la conversion, soit une différence d'environ 225%
  - <u>Baisse des mises en chantier résidentielles</u> – -8%. Atteigne presque les -10 % retenus par Énergir.
    - J-P Finet, n.s. Vol. 5 (9 septembre 2022), p. 13-15.
  - <u>Hypothèses économiques</u> - les données de janvier 2022 et clairement désuètes. Croissance économique plus faible.
    - <u>B-0178</u>, p. 5

- Tendance à la décarbonation :

- le ROEÉ a soulevé le plan de décarbonation des bâtiments que la Ville de Montréal a présenté en mai 2022, visant tant les bâtiments résidentiels que commerciaux ou institutionnels :
  - imposition d'un seuil de performance zéro émission 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 bâtiments de 2 000 mètres carrés et plus;
  - pertinent dans le cadre du plan à l'étude et à l'accomplissement des responsabilités de la Régie.

- Bien qu'étant informé de l'initiative de la Ville de Montréal, Énergir affirme ne pas en avoir tenu compte dans la prévision de la demande car la présente demande a été déposée avant l'annonce en mai 2022.
  - M-A Bellavance, n.s. vol. 3 (7 septembre 2022), p. 257
  - M-A Goyette, n.s. vol. 3 (7 septembre 2022), p. 77
  - B-0189, p. 5

- Pourtant, la preuve démontre qu'il s'agit d'une tendance importante au Québec, en Amérique du Nord, en Europe.
  - J-P Finet, n.s.Vol. 5 (9 septembre 2022), p. 12-13
- Comme le soulignait le ROEÉ à la Régie la demande pour des combustibles fossiles peut être affectée dès maintenant par cette tendance et par l'annonce de la Ville de Montréal (effet de l'annonce)
  - Réponses du ROEÉ à la DDR no.1 de la Régie, C-ROEÉ-0017, rép. 1.1
- De plus, importance de Montréal parmi la clientèle d'Énergir (Montréal = 40 % de la clientèle, et dans le bâtiment presque 35% des revenus de distribution) .
  - M-A Goyette, n,s. Vol. 3 (7 septembre 2022), p.79

- Diminution des branchements dans les nouvelles constructions :
  - Entre octobre 2021 et août 2022, on observe une baisse du tiers des branchements par rapport à la même période l'an dernier
    - C-ROEÉ-0026 (Le Devoir daté du 6 août 2022)
  - Cette baisse doit être mise en relation avec le nombre de mises en chantier, Énergir admet la « baisse du taux de pénétration ». Globalement, on observe tout de même une diminution
    - M-A Bellavance, n.s. vol. 3 (7 septembre 2022), p. 255

- Efficacité grandissante des systèmes de chauffage fonctionnant à l'électricité, plus performants et dont l'utilisation est susceptible de croître. Pas reflété adéquatement dans l'analyse d'Énergir (B-0178) :
    - La combinaison d'une thermopompe Energy Star et d'un système de chauffage central avec accumulateur de chaleur constitue un système très compétitif dans le secteur résidentiel → susceptible d'avoir une position concurrentielle nettement plus favorable que le gaz naturel (aides financières d'Hydro-Québec, et économies annuelles provenant du tarif Flex D) et taux d'efficacité énergétique supérieur
        - J-P Finet, n.s. vol. 5 (9 septembre 2022), p. 10-11.

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

- Le ROEÉ demande à la Régie de rejeter la prétention d'Énergir selon laquelle aucun ajustement n'est requis à son PGEÉ pour éviter le double comptage des économies d'énergies..
- Surestimer les économies d'énergies engendrées par un programme peut compromettre l'atteinte réelle des cibles de réduction de GES.
- Le ROEÉ a donc soulevé cette préoccupation dès le début de la phase 2 du dossier. Le ROEÉ soumet que le taux d'opportunisme et le double comptage des économies d'énergie sont complètement distincts et ne doivent être confondus.
    - C-ROEÉ-0004
    - C-ROEÉ-0006
    - C-ROEÉ-0024
- Dans sa décision sur la demande prioritaire d'autorisation du dépassement du budget, la Régie a effectivement demandé à Énergir de « présenter des renseignements additionnels concernant le partage des économies d'énergie avec ses partenaires, afin d'éviter le double comptage ».
    - D-2022-081, par. 37
- Tant dans son complément d'information déposé pour donner suite à la décision de la Régie que lors des témoignages à l'audience, Énergir a fourni des renseignements qui ne font que confirmer sa méthodologie actuelle intégrant uniquement le taux d'opportunisme, et ce malgré ses prétentions contraires.
    - B-0173 Plan global en efficacité énergétique – suivi de la décision D-2022-081
    - B-0242, p. 6
    - V. Pouliot, n.s. Vol. 4 (8 septembre 2022), p. 193-194.
- Ainsi, loin de nous assurer qu'il n'y a pas de risques de double comptage, Énergir a affirmé qu'elle se satisfaisait de sa méthodologie actuelle pour calculer ses économies d'énergies, qui consiste au retranchement des clients qui n'auraient pas eu besoin de l'aide financière d'Énergir pour prendre sa mesure

d'efficacité énergétique (taux d'opportunisme), en laissant au MERN le soin de retrancher le double comptage dans sa reddition de compte.

- Le ROEÉ soumet respectueusement que le fait qu'Énergir et le MERN se satisfassent d'un processus de reddition de compte ne signifie pas qu'en expert externe ne peut y identifier des lacunes. D'ailleurs, à cet égard, nous référons la Régie au rapport du vérificateur général auquel le ROEÉ a fait référence dans sa preuve orale.
    - J-P Finet, n.s. vol. 5 (9 septembre 2022), p. 31
    - Vérificateur général du Québec. (2022). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022.* https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/184/vgq_cdd_juin-2022_complet_web.pdf, p. 73 et suivantes
- Lors de l'audience, incertitude autour de la méthode de comptabilisation des économies d'énergie mise en lumière par les témoignages du Panel 5 d'Énergir et par les contre-interrogatoires, lorsqu'il est question des mesures doublement financées par Énergir et par le MERN.
- Une chose a été claire : le MERN et Énergir utilisent deux méthodes différentes pour calculer les économies de gaz naturel réalisées par leurs programmes respectifs.
    - V. Pouliot, n.s. Vol. 4 (8 septembre 2022), p. 195.
- Incertitudes soulevées par la preuve d'Énergir
    - La prétention qu'une analyse par échantillonnage est requise, tout en affirmant qu'une analyse détaillée « au cas par cas » est essentielle pour assurer la rigueur nécessaire. Considérant le nombre limité de mesures doublement financées et l'importance des montants d'aide financière accordée dans le but de réduire les émissions de GES.
    - Le fait que le taux d'opportunisme de 19,8% a été établi en tenant compte de tous les clients qui ont du « financement ailleurs », alors que :
        - Énergir serait par ailleurs incapable d'identifier avec précision les mesures co-financées sans avoir accès aux données du ministère et « ouvrir chacun des dossiers ».
            - V. Pouliot, n.s. Vol. 4 (8 septembre 2022), p. 189-194,
            - B-0154
        - Énergir demande à ses clients de lui indiquer ses autres sources d'aides financières, mais n'exige pas d'indiquer quelles autres aides financières s'appliquent à des mesures d'EÉ au gaz naturel
            - V. Pouliot, n.s. Vol. 4 (8 septembre 2022), p. 200,

    - L'absence d'explication (sauf la présence d'autres sources d'aides financières inconnues) sur la disproportion entre, d'une part, l'importance relative des montants d'aides financières accordés par le MERN et par Énergir et, d'autre part, la comptabilisation des

économies d'énergie qui ne tiendrait pas compte de cette importance relative.

- ➢ D. Neuman et V. Pouliot, n.s. Vol 4 (8 septembre 2022), p. 203-205

- Précision : l'enjeu concerne principalement le double financement de mesures par programme *Écoperformance* du MERN et le programme *Diagnostic et mise en œuvre* d'Énergir. Les autres sources de financements sont négligeables, malgré les propos tenus lors de l'audience.
  - ➢ V. Pouliot, n.s. Vol. 4 (8 septembre 2022), p. 199-201

- Bref, Énergir se satisfait de nous expliquer qu'elle considère que les calculs des économies d'énergie parallèles par Énergir et par le MERN reflètent l'opportunisme et le double comptage, bien qu'ils le fassent parallèlement et sans analyse détaillée des mesures doublement financées.
- Cette absence d'appariement vient fausser les données d'économies de gaz naturel et empêcher d'évaluer l'atteinte des cibles de réduction sur lesquels se fonde le PGEÉ d'Énergir.
- Le ROEÉ est d'avis qu'un audit indépendant est nécessaire sur cet enjeu de double comptage. Comme la Régie et Énergir l'ont soulevé – et le ROEÉ s'est dit d'accord – une collaboration du MERN serait nécessaire pour un tel audit
  - ➢ J-P Finet, n.s.vol 5 (9 septembre 2022), p. 20-22
  - ➢ J-P Finet, n.s.vol 5 (9 septembre 2022), p. 30-32
- La Régie a compétence pour en faire la demande :
  - ➢ Loi sur la Régie de l'Énergie, art 1, 3, 5, 31, al 1 (5), 35 al 2,

Quant au reste, le ROEÉ s'en remet à sa preuve documentaire et testimoniale déposée au dossier.

En définitive, le ROEÉ demande à la Régie d'accueillir sa preuve, ses recommandations et la présente argumentation.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS, le 12 septembre 2022,

	FRANKLIN GERTLER ÉTUDE LÉGALE *(s) Franklin Gertler étude légale* Me Franklin S. Gertler Me Camille Cloutier 507 Place d'Armes, bureau 1701 Montréal (Québec) H2Y 2W8 Tél : (514) 798-1988 franklin@gertlerlex.ca ccloutier@gertlerlex.ca