

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie
R-4150-2021

**Énergir - Demande d'autorisation pour réaliser un projet d'extension
de réseau à Richmond**

**Commentaires du Regroupement des organismes environnementaux
en énergie (ROÉÉ)**

par

Jean-Pierre Finet, analyste externe

avec la collaboration de

Bertrand Schepper, analyste externe

Franklin S. Gertler, avocat et

Gabrielle Champigny, avocate

Le 7 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
PRÉSENTATION DU ROÉÉ	4
1. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	6
2. ANALYSE FINANCIÈRE.....	12
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	14

INTRODUCTION

Le 30 mars 2021, Énergir a déposé auprès de la Régie de l'énergie une demande afin d'obtenir l'autorisation de réaliser un projet d'extension de réseau à Richmond (le « **Projet** »).

Le 1^{er} avril 2021, la Régie indique dans son avis public qu'elle traitera cette demande par voie de consultation.

Le 6 avril dernier le ROÉÉ a demandé à la Régie de traiter le dossier par voie d'audience publique¹

Le 20 avril 2021 la Régie a maintenu l'examen par voie de consultation mais a modifié le calendrier afin de permettre aux personnes intéressées de soumettre leurs commentaires le 7 mai 2021².

Les commentaires du Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) formulés ci-après résultent d'un examen de la demande d'Énergir à la lumière de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ), qui exige notamment la prise en compte de l'intérêt public et la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques et dans une perspective de développement durable.

Au terme de son analyse, le ROÉÉ recommande à la Régie de l'énergie de refuser le Projet présenté par Énergir puisqu'il ne respecte pas les engagements, objectifs et priorités fixés par le gouvernement du Québec dans la *Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques*³ dévoilée le 16 novembre 2020, ainsi que dans le *Plan de mise en œuvre 2021-2026*⁴ du *Plan pour une économie verte 2030*. De plus, le ROÉÉ conclut que la demande d'autorisation d'Énergir devrait être rejetée en raison de la grande incertitude par rapport à sa rentabilité.

¹ [C ROÉÉ-0001](#).

² [A-0006](#).

³ Gouvernement du Québec, *Politique-cadre d'électrification et de lutte aux changements climatiques*, 2020, 128 pages, en ligne, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-economie-verte-2030.pdf?1605540555>. (ci-après « Politique-cadre »)

⁴ Gouvernement du Québec, *Gagnant pour le Québec, gagnant pour la planète*, Plan de mise en œuvre 2021-2026, en ligne, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/plan-economie-verte/plan-mise-oeuvre-2021-2026.pdf?1608758955>.

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de huit (8) groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie : 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 interventions du ROÉÉ reposent sur les principes et objectifs suivants :

- 1) La protection de l'environnement, la conservation des milieux naturels essentiels à la vie et l'utilisation durable des ressources ;
- 2) La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie et la restriction de la production supplémentaire uniquement aux cas où celle-ci est justifiée. Dans ces cas, recourir aux nouvelles formes d'énergie renouvelable ;
- 3) La réduction de l'utilisation de combustibles fossiles, qu'ils soient issus de gisements conventionnels ou non conventionnels, et l'élimination du nucléaire ;
- 4) La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers des choix de consommation plus judicieux ;
- 5) L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;
- 6) 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 vers une économie durable ;
- 7) L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;
- 8) La préservation de l'indépendance de la Régie de l'énergie et l'inclusion des activités de production en tant qu'activité réglementée par la Régie de l'énergie, ainsi que la réinstauration d'un processus de planification intégrée des ressources (PIR) ;
- 9) La fourniture de services énergétiques à juste coût, en internalisant les coûts environnementaux dans une perspective de planification intégrée des ressources, tout en limitant les impacts sociaux ;
- 10) La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts.

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

1. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Les demandes d'extension de réseau d'Énergir engagent la compétence exclusive et la discrétion de la Régie en vertu des articles 31, al. 1(5°) et 73 de la LRÉ. L'exercice de ces fonctions requiert la prise en compte par la Régie des diverses considérations prévues par l'Assemblée nationale à l'article 5 LRÉ. En effet :

« La Régie a rappelé à plusieurs reprises dans ses décisions que l'article 5 de la Loi n'est pas attributif de compétence, mais que cette disposition doit être prise en considération lorsqu'elle exerce ses compétences, incluant son pouvoir d'autorisation prévu à l'article 73 de la Loi. »⁵ (Nous soulignons.)

Le ROÉÉ souligne que même si la preuve déposée par Énergir répondait minimalement aux dispositions du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, Énergir ne pourrait obtenir une autorisation automatique de son Projet. La Régie doit d'abord, dans l'exercice de ses compétences, examiner la demande d'extension en tenant compte notamment de l'intérêt public et de la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et dans une perspective de développement durable.

Ainsi, dans le cadre du présent dossier, le ROÉÉ fait valoir que les objectifs de la *Politique-cadre d'électrification et de lutte aux changements climatiques*, que le gouvernement du Québec a adopté le 16 novembre 2020 sous le nom de « *Plan pour une économie verte* » (PÉV)⁶, doivent, en raison de l'article 5 LRÉ, être respectés dans le cadre de l'examen de la demande d'autorisation du Projet devant la Régie. La *Politique-cadre* a été adoptée conformément aux récentes modifications législatives issues de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*⁷. Il vise essentiellement à guider l'action gouvernementale afin d'atteindre la cible de réduction de 37,5% des émissions de gaz à effet de serre au Québec

⁵ R-3965-2016, D-2017-007, par. 92 (Dans cette affaire, la formation de la Régie en révision avait rejeté l'argument de la Municipalité de St-Adolphe-d'Howard, qui prétendait que la première formation avait fait une interprétation inadéquate de l'art. 5 dans le contexte d'une demande d'autorisation en vertu de l'article 73 de la LRÉ.). Voir aussi : D-2010-061, R-3721-2010 (dans le contexte d'une demande d'autorisation d'HQT pour la reconstruction de lignes), par. 67:

« [67] C'est en vertu de la Loi que le développement durable est la toile de fond des décisions de la Régie. Le libellé de l'article 5 de la Loi réfère à l'exercice des fonctions de la Régie et une de ses fonctions est d'autoriser, après examen et si la Régie est d'avis que le projet est d'intérêt public, une demande déposée sous l'article 73 (1) de la Loi, comme c'est le cas au présent dossier. [...] ».

⁶ Politique-cadre, préc., note 3.

⁷ LQ 2020, c. 19. Voir notamment l'art. 18, modifiant l'article 46.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ, c. Q-2.

d'ici 2030, par rapport à leur niveau de 1990. Pour ce faire, ce nouveau pan des politiques énergétiques donne une priorité à l'électrification comme mesure principale de lutte contre les changements climatiques, y compris pour les activités industrielles tel qu'il appert de la *Politique-cadre* :

« Des solutions immédiates et pour l'avenir

En raison de la variété des situations dans le secteur industriel, de la petite ou moyenne à la grande entreprise, les procédés et activités présentant les meilleurs potentiels d'électrification à court, moyen et long terme devront être identifiés et réévalués périodiquement : des procédés et des activités que l'on ne croyait pas possible d'électrifier hier peuvent l'être aujourd'hui ou le devenir demain.

Le gouvernement priorisera les interventions dans les activités où les technologies sont opérationnelles et offrent le meilleur potentiel d'électrification, tout en accélérant les efforts de recherche et développement dans les activités où les technologies ne sont pas encore au point. Les technologies existantes ayant recours à l'électricité seront valorisées et leur intégration dans les entreprises sera soutenue.

Dans les cas où l'électrification ne peut être envisagée dans l'immédiat, une telle planification permettra de saisir les possibilités d'électrification au moment où elles se présenteront, en cohérence avec les cycles d'investissement des entreprises. Les changements d'équipements lourds lorsqu'ils ont atteint leur fin de vie utile ou les projets d'expansion de la production constituent des moments clés pour moderniser et améliorer les équipements, notamment par l'électrification.

Le gouvernement examinera les interventions additionnelles qui pourraient être mises en place pour renforcer la compétitivité des prix de l'électricité par rapport aux autres formes d'énergie.

Couplée à des mesures visant à utiliser le plus efficacement possible l'énergie propre québécoise et à limiter les répercussions sur la demande en période de pointe, l'électrification d'une part grandissante des processus industriels permettra de progresser vers une réduction durable des émissions de gaz à effet de serre de ce secteur. »⁸ (Nous soulignons)

Or, parmi les volumes de mazout et de propane qu'Énergir désire convertir au gaz naturel, on retrouverait principalement des usages de chauffage des espaces et de chauffage de procédés industriels de chauffe⁹. Notons qu'un rapport d'étude de la Chaire de gestion du

⁸ Politique-cadre, préc., note 3, p. 51.

⁹ [C-AQP-ACP-0003](#), p. 5.

secteur de l'énergie de HEC Montréal a démontré que 79 % des usages du gaz naturel, dont le chauffage de l'espace et le chauffage de l'eau, pourraient être électrifiés¹⁰.

À ce sujet, le ROEE indique qu'il existe un éventail d'électrotechnologies utilisées dans les procédés industriels de chauffage accessibles aux industries de Richmond. Hydro-Québec en fait d'ailleurs la promotion auprès de la clientèle¹¹. De plus, l'ensemble de ces mesures sont admissibles à des aides financières de la part d'Hydro-Québec dans le cadre de l'offre sur mesure du programme Solutions efficaces¹².

À la lumière des informations disponibles quant au potentiel d'électrification du chauffage de l'espace et des procédés et de l'existence d'électrotechnologies utilisées dans les procédés industriels de chauffage, et considérant les objectifs de changements itératifs de la *Politique-cadre*, le ROEE fait valoir qu'une conversion des entreprises du parc industriel à Richmond au gaz naturel pourrait retarder une réelle transition énergétique avec d'importants bienfaits environnementaux ou être de courte durée et représenter un gaspillage de temps d'énergie et d'argent.

La question 4.2 de la demande de renseignements (DDR) no.1 de la Régie demandait à Énergir de commenter les enjeux soulevés par le ROEE quant à la prise en compte des objectifs du PÉV, la nécessité qu'Énergir fasse la démonstration que les usages convoités ne pourraient pas être convertis à l'électricité et le peu de réduction de GES qui résulterait du Projet. Énergir a répondu ceci :

« Énergir rappelle que le projet est subventionné par le gouvernement du Québec à la hauteur de 10,6 M\$ et que l'attribution de ce montant fait partie d'une enveloppe globale de 25 M\$ annoncée par le gouvernement du Québec en novembre 2020 pour soutenir le développement économique des régions et la compétitivité des entreprises. Ce soutien financier ne peut qu'être conséquent avec les politiques énergétiques publiées par ce même gouvernement.

Considérant que le Projet répond à la demande de la région d'avoir accès au gaz naturel pour accroître son potentiel industriel et contribuer à la compétitivité des approvisionnements énergétiques, Énergir, à titre de distributeur gazier et en vertu de la Loi sur la Régie de l'énergie, a l'obligation de desservir en gaz naturel le requérant, sous réserve du respect de certains critères applicables, dont celui de la rentabilité.

¹⁰ Paradis Michaud, Alexandre, *Électrification des usages du gaz naturel au Québec : analyse des impacts économiques : Rapport d'étude n.1 2020*, page III, en ligne, https://energie.hec.ca/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-d%C3%A9tude_2020-1_PARADIS-MICHAUD.pdf (page consultée le 4 mai 2021).

¹¹ Hydro-Québec, Technologies efficaces, en ligne, <https://www.hydroquebec.com/affaires/programmes-outils/technologies-efficaces.html> (page consultée le 4 mai 2021).

¹² Hydro-Québec, Programme Solutions efficaces : L'efficacité énergétique c'est payant à tous point de vue, en ligne, <https://www.hydroquebec.com/affaires/programmes-outils/technologies-efficaces.html>, page consultée le 4 mai 2021.

Finalement, Énergir réitère une nouvelle fois que ses représentants sont ouverts aux échanges dans un cadre approprié pour discuter de sa vision pour décarboner de plus en plus ses activités liées notamment à la distribution gazière au Québec.

En ce qui a trait à la pertinence environnementale du Projet, veuillez vous référer à la réponse à la question 4.1. »¹³ (Nous soulignons.)

Le ROÉÉ constate qu'Énergir omet de répondre concernant les enjeux auxquels réfère la question de la Régie, mais présume plutôt du caractère conséquent des politiques et des subventions gouvernementales, et invoque son obligation légale de desservir en gaz naturel la ville de Richmond.

Tout d'abord, l'émission d'un décret pour financer l'extension d'un réseau gazier ne constitue pas une attestation de la conformité d'un tel projet avec l'ensemble des lois, politiques et règlements qui sont en vigueur. L'argument d'Énergir à ce chapitre est tautologique. En effet, les conditions prévues par la *Convention d'octroi d'une subvention pour la réalisation d'un projet d'extension du réseau de distribution de gaz naturel afin de desservir le parc industriel de la ville de Richmond (B-0019)* indiquent explicitement au paragraphe 3(1°) l'engagement d'Énergir d'«obtenir les autorisations requises en lien avec les obligations prévues à la présente convention, notamment celles de la Régie de l'énergie, s'il y a lieu, avant le début des travaux de construction » (Nous soulignons).

Ensuite, l'obligation de desservir n'est pas engagée en l'espèce et ne peut constituer un argument en faveur de l'autorisation du Projet d'extension d'Énergir. La demande d'Énergir est formulée en vertu de l'article 73 LRÉ qui dispose notamment que dans l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie « tient compte le cas échéant » de l'obligation des distributeurs de gaz naturel « de distribuer »¹⁴. Or, l'article 77 LRÉ prévoit une obligation « de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution »¹⁵ (Nous soulignons). Il s'agit d'une obligation de non-discrimination rendue nécessaire par la position de monopole d'un distributeur de gaz. Cette obligation est toutefois limitée et ne s'applique qu'à l'égard des personnes qui sont riverains du réseau de distribution existant (« desservi »). Cela est confirmé par la définition de « réseau de distribution de gaz naturel » à l'article 2 de la LRÉ, qui réfère non pas à la franchise, mais aux équipements et immobilisations existants.

Lorsque le législateur veut créer une telle obligation au bénéfice de tout client potentiel à l'intérieur de la franchise, il s'exprime clairement. Ainsi, en ce qui concerne l'électricité, l'article 76 al. 1 LRÉ prévoit que les distributeurs d'électricité « sont tenus de distribuer l'électricité à toute personne qui le demande dans le territoire où s'exerce leur droit exclusif » (Nous soulignons). La dispense de l'alinéa 2 du même article confirme la large portée de l'obligation de desservir des distributeurs d'électricité suivant l'alinéa 1 de l'article 76 LRÉ.

¹³ B-0025, p. 6-7.

¹⁴ Art. 73 al. 2(1°) LRÉ.

¹⁵ Art. 77 al. 1 LRÉ.

De même, en ce qui concerne les distributeurs de gaz, c'est l'article 78, al. 1 LRÉ qui s'applique à l'extension de service aux portions de la franchise non desservies :

« Une personne intéressée non desservie par un réseau de distribution de gaz naturel peut demander à la Régie d'ordonner à un distributeur de gaz naturel d'étendre son réseau de distribution dans le territoire où s'exerce son droit exclusif. »

C'est cette disposition qui pourrait couvrir l'extension du réseau de distribution jusqu'au parc industriel de Richmond. Toutefois, il ne trouve pas application en l'espèce, car la Régie n'est pas saisie d'une telle demande. Il y a donc lieu de conclure que l'obligation de desservir n'est pas engagée dans le présent cas.

Par ailleurs, les dispositions de la LRÉ doivent s'interpréter les unes par rapport aux autres, de manière harmonieuse. Ainsi, l'obligation de desservir (même en admettant qu'une telle obligation soit engagée) ne soustrairait pas le Projet de l'analyse requise en vertu de l'article 5 de la LRÉ.

Le projet prévoit principalement le remplacement de l'utilisation du gaz propane par celle du gaz naturel. La combustion du gaz propane émet légèrement plus de GES que le gaz naturel, mais ne nécessite pas d'importantes infrastructures dont les matériaux ont un empreinte de GES significatif et l'enfouissement d'actifs qui doivent se rentabiliser sur une période de 40 ans. Cela créerait une inflexibilité qui aurait pour effet de freiner la transition et le processus de modifications progressives et itératives dans les technologies et filières d'énergie afin de rencontrer les cibles de réduction de GES établies par le gouvernement.

En ce qui a trait au coût de la réduction des GES, le Projet représente des coûts d'environ 1500 \$ la tonne de CO₂ (soit 11,7 M\$/201 tonnes avec les clients initiaux pendant 40 ans).

Énergir indique être ouvert « aux échanges dans un cadre approprié pour discuter de sa vision pour décarboner de plus en plus ses activités liées notamment à la distribution gazière au Québec ». Or, bien que toujours ouvert à des échanges, le ROÉÉ ne saurait accepter l'a priori d'Énergir quant à la pérennité de la distribution gazière. Une demande d'alimenter au gaz naturel des usages qui pourraient être électrifiés est précisément l'occasion appropriée pour étudier l'option de la décarbonation et tenir compte de cet impératif qu'Énergir elle-même prétend reconnaître.

C'est pourquoi le **ROÉÉ recommande à la Régie de prendre acte de ce qui suit et de refuser le Projet :**

- **qu'Énergir n'a pas offert de preuve à l'effet que les volumes qu'elle désire convertir au gaz naturel n'auraient pas pu être électrifiés, comme l'indique le PÉV ;**
- **que l'électrification du chauffage des espaces et des procédés de chauffage industriels accélèreraient l'effritement des volumes de gaz naturel ;**
- **que le coût par tonne de GES réduite du Projet serait très élevé ; et**

- **qu'une conversion du propane vers le gaz naturel retarderait les efforts d'électrification et de transition vers les énergies propres prioritaires par les politiques énergétiques du Québec.**

2. ANALYSE FINANCIÈRE

Dans sa preuve, Énergir indique que son analyse financière est basée sur les paramètres financiers approuvés par la Régie dans ses décisions¹⁶. L'un de ces paramètres est le taux d'effritement des revenus dû aux pertes de volumes durant la période d'amortissement du projet de prolongement du réseau de distribution.

Le ROÉÉ note qu'Énergir utilise pour ce Projet industriel un taux d'ajustement de 15 %. Ce taux a été établi par la Régie dans le cadre de sa décision D-2018-080 pour chacun des marchés résidentiel et commercial :

« [262] La Régie ordonne à Énergir d'appliquer ce taux d'ajustement de -15 % aux prévisions de ventes utilisées dans les évaluations de rentabilité de chacun des projets d'extension de réseau visant les clientèles des marchés résidentiel et commercial, que ces projets soient inférieurs ou supérieurs au seuil, plutôt que dans l'évaluation de la rentabilité globale du portefeuille. »¹⁷

Lors de l'établissement de ce taux, la Régie indiquait que « ces ajustements reflètent un constat de court terme et donc une vision parcellaire des risques d'effritement des volumes »¹⁸. Elle indiquait aussi que ce taux « pourra éventuellement être modifié par la Régie, en fonction d'une démonstration que devra faire Énergir »¹⁹.

Dans cette même décision, la Régie indiquait que les ajustements aux prévisions des ventes devraient être appliqués projet par projet²⁰.

Ce taux a été établi en 2018, soit plus de deux ans avant la publication de la *Politique-cadre d'électrification et de lutte aux changements climatiques*. La Régie devrait retenir un taux d'ajustement qui ne reflète pas seulement les résultats passés, mais aussi les perspectives itératives et progressives de réduction des émissions de GES par des changements dans la chauffe et dans les procédés et équipements industriels qui se précisent avec la nouvelle politique d'électrification.

Le Projet d'Énergir impliquerait justement le type de choix énergétique et de remplacement d'équipements à l'égard duquel la Politique-cadre commande de favoriser l'électrification. En effet, la prépondérance accordée à l'électrification du chauffage et des procédés industriels de cette politique-cadre, l'existence d'électrotechnologies pour les procédés de chauffage et les aides financières devraient amener la Régie à faire passer le taux

¹⁶ [B-0017](#), p. 14.

¹⁷ [D-2018-080](#), R-3867-2013 ph. 3, par. 262.

¹⁸ *Id.*, par. 259.

¹⁹ *Id.*, par. 263

²⁰ *Id.*, par. 260.

d'effritement de ce Projet de prolongement de réseau de -15% à -40% ou -50% sur sa durée de vie de 40 ans (soit jusqu'en 2061).

Ainsi, le ROEÉ recommande à la Régie d'appliquer un taux d'effritement de -40% à -50 % dans l'analyse financière pour évaluer la rentabilité économique du Projet.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Projet d'extension de réseau soumis par Énergir contrevient aux objectifs de la Politique-cadre d'électrification et de lutte aux changements climatiques du gouvernement du Québec.

L'analyse du ROEE a démontré :

- qu'Énergir n'a pas offert de preuve à l'effet que les volumes qu'elle désire convertir au gaz naturel n'auraient pas pu être électrifiés, comme l'indique le PÉV ;
- que l'électrification du chauffage des espaces et des procédés de chauffage industriels accélèreraient l'effritement des volumes de gaz naturel ;
- que le coût par tonne de GES réduite du Projet serait très élevé; et
- qu'une conversion du propane vers le gaz naturel retarderait les efforts d'électrification du Québec.

Considérant la volonté du gouvernement d'électrifier les procédés industriels et l'existence d'électrotechnologies pour procéder à l'électrification de plusieurs procédés industriels de chauffe, le ROEE recommande à la Régie d'appliquer un taux d'effritement de -40% à -50 % des volumes de gaz naturel dans l'analyse financière pour évaluer la rentabilité économique du Projet.

Dans les circonstances, le ROEE recommande à la Régie de rejeter la demande d'Énergir.