

Mémoire de la Fédération Canadienne de l'Entreprise Indépendante (FCEI)

**Portant sur la
Demande relative aux mesures de soutien
à la décarbonation du chauffage des bâtiments**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-4169-2021 – Phase 1
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par
Antoine Gosselin, économiste**

Montréal, le 17 janvier 2022

1. INTRODUCTION

Le présent dossier porte sur la mise en place d'une offre de biénergie combinant l'électricité et le gaz naturel (l'« **Offre** »). Cette offre est présentée conjointement par Hydro-Québec dans ses activités de distribution (« **HQD** ») et par Énergir (collectivement les « **Distributeurs** »).

Cette Offre constitue la réponse des Distributeurs aux objectifs de décarbonation du chauffage des bâtiments exprimés dans le *Plan pour une économie verte 2030* (le « **PEV 2030** ») et le Décret n° 874-2021 du 23 juin 2021 (le « **Décret** »).

Le PEV 2030 et son *Plan de mise en œuvre* demandent notamment à Hydro-Québec et à Énergir de s'associer et d'utiliser la complémentarité des réseaux électrique et gazier pour réduire la part du carbone dans la chauffe des bâtiments au meilleur coût, pour les clients comme pour l'ensemble de la collectivité.

« Avec le Plan pour une économie verte 2030, le gouvernement adopte une approche nouvelle et coordonnée afin de décarboniser le chauffage des bâtiments en diminuant la consommation d'énergies fossiles et en priorisant le recours aux énergies renouvelables, au premier chef l'électricité, lorsque cela sera possible sur le plan technique et se justifiera sur le plan économique.

À ce titre, le gouvernement innove en associant les deux principaux distributeurs d'énergie au Québec dans un objectif commun visant une réduction de 50 % des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments à l'horizon 2030.

Dans cette approche, la complémentarité des réseaux électrique et gazier du Québec sera un vecteur de réussite qui maximisera les retombées économiques et réduira au minimum les coûts pour les clients. Le gouvernement misera aussi sur le verdissement du gaz naturel.

Le gouvernement engage également une vigoureuse action pour que les bâtiments soient plus efficaces énergétiquement et pour réduire leur empreinte carbone. »

Pour sa part, le Décret exprime à la Régie les préoccupations suivantes:

« 1° Il y aurait lieu de favoriser l'atteinte des cibles du Plan pour une économie verte 2030 et de son Plan de mise en œuvre 2021-2026;

2° Il y aurait lieu de reconnaître le principe d'une approche complémentaire entre les deux sources d'énergie que sont l'électricité et le gaz naturel;

3° Il y aurait lieu de reconnaître les efforts d'Hydro-Québec et Énergir en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le chauffage des bâtiments, dont le résultat prend la forme d'une solution conjointe et d'une entente négociée, dans le contexte de la transition énergétique, qui seront déposées auprès de la Régie de l'énergie;

4° Il y aurait lieu de permettre un partage entre Hydro-Québec et Énergir des coûts liés à la solution visant la conversion à la biénergie électricité – gaz naturel d'une partie des clients actuels d'Énergir, et ce, afin d'équilibrer l'impact tarifaire entre les clients des deux distributeurs. »

Dans un objectif de concrétiser l'Offre dans le respect des objectifs du PEV 2030 et des préoccupations exprimées par le Gouvernement dans le Décret, les Distributeurs ont convenu d'un ensemble de mesures comprenant des aides financières, des modifications aux conditions de service et d'une entente de partage de coûts entre les Distributeurs (l'« **Entente** ») prévoyant le versement par HQD d'une contribution financière à Énergir (la « **Contribution GES** »). Cette dernière a pour objectif d'équilibrer les impacts tarifaires de l'Offre entre les Distributeurs.

Dans leur Demande relative aux mesures de soutien à la décarbonation du chauffage des bâtiments, les Distributeurs formulent à la Régie les demandes suivantes:

- RECONNAÎTRE un principe général selon lequel la contribution pour la réduction des GES, ainsi que de sa méthode d'établissement, tels que détaillés à l'Entente et dans la preuve, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'Hydro-Québec pour la fixation de ses tarifs;
- RECONNAÎTRE un principe général selon lequel la contribution pour la réduction des GES, ainsi que sa méthode d'établissement, tels que détaillés à l'Entente et dans la preuve, doivent être considérés aux fins de l'établissement du revenu requis d'Énergir pour la fixation de ses tarifs;
- APPROUVER les modifications aux Conditions de service d'Hydro-Québec, tel que présentées à la pièce HQD ÉNERGIR-1, document 2;
- PRENDRE ACTE des traitements comptable et réglementaire qui seront implantés par Énergir à la suite du déploiement de l'Offre biénergie, le tout tels que présentés à la section 3 de la pièce HQD ÉNERGIR-1, Document 3;
- APPROUVER les modifications à l'article 15.2.4 des Conditions de service et Tarif d'Énergir, telles que présentées à la pièce HQD-ÉNERGIR-1, Document 3.

C'est dans ce contexte que la Régie a déterminé les sujets suivants pour le présent dossier:

1. Le cadre juridique et réglementaire de la Demande en regard des compétences de la Régie.
2. Le principe général selon lequel la Contribution GES, ainsi que sa méthode d'établissement, doivent être considérées aux fins de l'établissement du revenu requis d'Énergir et d'HQD pour la fixation de leurs tarifs, ce qui inclut:
 - a) l'examen des grands principes en matière de tarification;
 - b) l'examen de la méthodologie de calcul de la Contribution GES;
 - c) l'examen global des scénarios inhérents à l'Entente de collaboration, soit les scénarios tout à l'électricité et l'Offre biénergie, incluant une comparaison sommaire avec d'autres mesures de réduction des émissions de GES dans le secteur du

bâtiment.

d) l'impact tarifaire global de l'Offre biénergie:

- l'équilibre de cet impact entre les clients des deux distributeurs, excluant les enjeux de fonctionnalisation et d'allocation des coûts qui seront analysés dans les dossiers réglementaires à venir;
- l'analyse, notamment, des coûts d'approvisionnement en se basant sur les décisions antérieures de la Régie, excluant l'examen des stratégies d'approvisionnement qui seront analysées dans le cadre de dossiers réglementaires à venir.

e) l'examen plus spécifique de l'Offre biénergie pour le secteur résidentiel:

- l'objectif de réduction des GES à l'égard du chauffage des bâtiments résidentiels;
- les clients visés et le pourcentage des clients qui se convertiront à l'Offre biénergie;
- l'enjeu des nouveaux bâtiments résidentiels;
- l'utilisation du tarif DT en termes d'efficacité et d'équité, excluant l'examen de modifications à ce tarif, dont l'utilisation d'un moyen technologique pour la permutation et la possibilité de fixer des conditions plus avantageuses aux clients d'Énergir qui sont aussi des acheteurs volontaires de GNR qui pourront être examinées advenant le dépôt d'une demande de modifications du tarif DT par HQD;
- le coût global des programmes commerciaux et des mesures de soutien à l'Offre biénergie, excluant l'examen détaillé de ces programmes et mesures et leur harmonisation entre les Demanderesses.

3. Les traitements comptable et réglementaire qui seront mis en œuvre par Énergir à la suite du déploiement de l'Offre biénergie.

4. Les modifications aux conditions de services demandées par Énergir et HQD, en évitant l'impact sur d'autres conditions de services des distributeurs qui pourraient être analysées dans le cadre de dossiers réglementaires à venir.

Ainsi, dans le cadre de la Phase 1 du présent dossier, la Régie devra dans un premier temps déterminer l'étendue de sa compétence eu égard à la demande des Demanderesses considérant le décret et le cadre législatif.

Les commentaires qui suivent sont formulés sur la prémisse que la Régie se déclare compétente quant aux demandes des Distributeurs, conclut qu'une solution conjointe de biénergie doit être

mise en œuvre et que le principe général de la Contribution GES est acceptable. Ils portent sur le choix de la clientèle visée, les modifications aux conditions de service de HQD et le calcul de la Contribution GES.

Également, la FCEI précise que ses commentaires se limitent au cadre bien précis de la Phase 1 du présent dossier, soit l'Offre biénergie pour le secteur résidentiel, et réserve ses commentaires pour les secteurs commerciaux et institutionnels dans le cadre des phases subséquentes.

2. LE PEV 2030, LE DÉCRET ET LA CLIENTÈLE VISÉE

La FCEI adhère à l'objectif conceptuel de réduction des gaz à effet de serre (GES) visé par l'Offre. Parallèlement, elle demeure toujours préoccupée par le coût de l'énergie et de l'impact de ce coût sur la clientèle. De manière générale, elle estime que dans la gestion des GES et la recherche de l'atteinte des engagements mis de l'avant par le Gouvernement du Québec, les acteurs concernés se doivent de rechercher les solutions qui permettent d'atteindre les objectifs visés de manière aussi économique que possible.

Dans ce contexte, la FCEI est préoccupée par la réponse des Distributeurs à l'effet qu'ils ne se sont fixé aucune limite en termes de coûts par tonnes de GES évités:

« Non. La demande du Gouvernement, énoncée notamment dans le PEV 2030 et supportée par le Décret, vise la décarbonation du chauffage des bâtiments au moyen de la biénergie. Il n'y a pas d'objectif ou de limite particulière quant au coût par tonne de GES. »¹

Dans le cadre de l'Offre, il y a lieu de se demander si la proposition des Distributeurs est optimale d'un point de vue économique en regard de l'objectif recherché, soit la réduction des GES, et ce, pour les motifs qui suivent.

La FCEI note qu'à la fois le PEV 2030 et le Décret prévoient le recours à la biénergie électricité - gaz naturel comme moyen de réduction des GES pour le chauffage des bâtiments. Cependant, ces deux documents n'indiquent pas que la biénergie doit nécessairement être recherchée pour l'ensemble de la clientèle. D'ailleurs, les Distributeurs ont eux-mêmes élaboré une Offre que n'est pas conçue pour convaincre la totalité des clients à convertir leur système à la biénergie. En effet, bien qu'elle leur soit accessible, l'Offre, telle que formulée, ne vise pas la conversion des clients commerciaux dont le volume de consommation annuel total est plus de 15 000 m³ et des clients institutionnels dont ce même volume est de plus de 500 000 m³.

Le motif invoqué par les Distributeurs au soutien de cette exclusion est d'ordre économique. Selon la preuve déposée, il en coûterait trop cher de convaincre ces clients à se convertir². Dans ce contexte, il y a lieu de se demander si le choix des clientèles visées permet de réaliser les réductions de GES au moindre coût.

¹ B-0040, p. 11, réponse 2.10.

² B-0016, p. 39 réponse 11.3.

2.1 La clientèle visée

Le Tableau 1 ci-dessous présente le coût des réductions de GES pour les différents marchés, de même que pour chacun des cas types résidentiels présentés par les Distributeurs. Il est possible d’y constater d’une part que le coût des réductions de GES est beaucoup plus élevé en 2030 qu’en 2022. Cela est dû essentiellement à l’augmentation du coût évité de l’énergie (électricité) à partir de 2026.

Tableau 1: Impacts tarifaires par tonnes de GES évités (\$)*³**

Cas types	2022	2030
UDT petite taille (thermopompe)	173	357
UDT moyenne taille (thermopompe)	173	353
UDT grande taille (thermopompe)	174	350
UDT petite taille (chaudière)	165	457
UDT moyenne taille (chaudière)	173	454
UDT grande taille (chaudière)	174	458
Multi 6	167	464
Multi 13	118	398
Secteurs		
Résidentiel	245	548
Commercial	204	407
Institutionnel	165	359
Portion attribuable à HQD		
Résidentiel	60	331
Commercial	18	190
Institutionnel	31	202
Portion attribuable à Énergir		
Résidentiel	185	217
Commercial	186	218
Institutionnel	134	157
*Aides financières, surcoût du client et travaux sur le réseau de distribution non inclus		

Il est également possible d’observer que les systèmes avec thermopompe causent des impacts tarifaires significativement plus faibles en 2030 que les systèmes avec chaudière. Cela est dû au fait que les systèmes avec thermopompe nécessitent près de la moitié moins d’électricité pour produire la même quantité de chaleur que les systèmes conventionnels. Puisque les coûts évités en énergie sont largement plus élevés que les revenus additionnels en 2030, la FCEI constate que la quantité d’électricité additionnelle consommée affecte l’impact tarifaire de manière notable.

Finalement, la FCEI constate que les impacts tarifaires sont moins importants pour les clientèles

³ La FCEI n’est pas en mesure d’expliquer les écarts d’impacts tarifaires entre les cas types et le secteur résidentiel dans son ensemble.

commerciales et institutionnelles que pour le secteur résidentiel. On peut notamment constater que lorsque des volumes plus importants sont considérés (voir par exemple le secteur institutionnel dans le Tableau 1), l'impact tarifaire propre à Énergir est moindre, ce qui est le reflet des revenus unitaires moindre, au tarif D₁.

Par ailleurs, les Distributeurs indiquent que, contrairement aux secteurs commercial (82 %) et institutionnel (75 %), à 28 % la part du chauffage électrique à haute efficacité est relativement faible dans le secteur résidentiel⁴. À l'opposé le chauffage à efficacité conventionnelle compte pour 72 % des clients.

La FCEI est préoccupée par cette proportion considérant la réponse des Distributeurs à l'effet que « pour le sous-segment des UDT, la chaudière électrique pourrait assurer la totalité des besoins de chauffage »⁵. En effet, dès lors que la chaudière électrique peut assurer la totalité du besoin de chauffage, il devient très facile pour un client de passer de la biénergie au scénario tout à l'électricité (TAE), notamment en cas de hausse des tarifs SPEDE et/ou de fourniture de gaz naturel. En particulier, pour les clients UDT de petite taille, les Distributeurs évaluent que la facture annuelle TAE est déjà inférieure à la facture annuelle biénergie⁶. Il est à noter que ce dernier groupe représente près de la moitié de la clientèle UDT visée⁷.

En réponse à la question 11.6 de la demande de renseignements n° 1 de la Régie (B-0016), les Distributeurs indiquent que les coûts des équipements TAE sont substantiellement plus élevés que ceux pour la biénergie et HQD indique prévoir une clause dans les modalités de son programme de soutien pour l'acquisition d'équipements efficaces en vertu de laquelle le client participant « doit adhérer au tarif DT pour une période minimale de 10 ans. »⁸

« 11,6 Veuillez élaborer sur la possibilité que des consommateurs opportunistes ayant des équipements de chauffage au gaz naturel vétustes profitent de l'Offre biénergie pour s'équiper d'un nouveau système de chauffage électrique pour ensuite passer au TAE.

Réponse: Puisque les coûts des équipements TAE sont substantiellement plus élevés que ceux pour la biénergie et la PRI plus longue, comme illustré aux tableaux 47 et 48 de la pièce HQDÉnergir-1, document 1 (B-0005), les Distributeurs anticipent que ces cas seront plutôt rares. Néanmoins, HQD prévoit une clause dans ses modalités de programme stipulant que le client participant au programme doit adhérer au tarif DT pour une période minimale de 10 ans faute de quoi il devra rembourser au prorata du nombre d'années résiduel l'appui financier reçu. »

(Nous soulignons)

Toutefois, la FCEI comprend que ces affirmations ne sont valides que pour les générateurs d'air. D'une part, l'affirmation selon laquelle « les coûts des équipements TAE sont substantiellement

⁴ B-0040, Annexe Q-4.2, Tableau B.

⁵ B-0040, p. 20, réponse 5.2.

⁶ B-0034, p. 49, tableau 46.

⁷ B-0038, p. 40, réponse 20.1.

⁸ B-0027, p. 45, réponse 11.6.

plus élevés que ceux pour la biénergie » semble irréconciliable avec celle indiquant que « pour le sous-segment des UDT, la chaudière électrique pourrait assurer la totalité des besoins de chauffage ». En effet, si pour le sous-segment UDT la chaudière électrique d'un système biénergie peut assurer la totalité du besoin de chauffage, le système électrique de l'habitation doit alors nécessairement être à niveau pour cette éventualité. À cet égard, la FCEI note également une contradiction apparente avec le Tableau 47⁹ de la preuve des Distributeurs et le texte explicatif qui l'accompagne où il est mentionné que la mise à niveau électrique explique totalement l'écart entre les coûts des scénarios biénergie et TAE. Dans le cas des chaudières pour les cas UDT, cet écart est de plusieurs milliers de dollars alors que si la portion électrique de la chaudière biénergie peut assurer à elle seule la totalité du chauffage, la FCEI ne comprend pas pourquoi une mise à niveau serait nécessaire.

D'autre part, les Distributeurs indiquent que l'aide financière relative aux chaudières proviendrait du secteur de l'innovation et de la transition énergétiques du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (SITÉ) et non du Distributeur¹⁰.

Ces constats amènent la FCEI aux questionnements suivants:

- Est-il prudent de viser la clientèle UDT avec chaudière considérant le risque d'opportunisme et de migration vers le chauffage TAE?
- Est-il optimal en termes de coûts de viser la conversion des clients résidentiels sans thermopompe?
- Une réduction des émissions de GES équivalente, exploitant une part plus importante du potentiel des secteurs commerciaux et institutionnels, serait-elle possible avec un impact tarifaire moindre et/ou un coût moindre pour la collectivité?

À ce stade-ci, la FCEI ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour répondre à ces questions. Elle les juge néanmoins importantes afin de pouvoir porter un jugement sur la décision de viser avec l'Offre la totalité de la clientèle résidentielle.

À cet effet, elle entend demander aux Distributeurs d'expliquer les écarts entre les coûts de remplacement des chaudières TAE et biénergie du sous-segment UDT (présentés au Tableau 47 de la pièce B-0034) et qui seraient dus exclusivement à un besoin de mise à niveau électrique dans le contexte où ils affirment par ailleurs que la portion électrique de la chaudière biénergie de ces mêmes clients suffirait à assurer la totalité des besoins de chauffage. De plus, dès lors que les paramètres des aides financières pour les clients résidentiels et commerciaux seront connus et dans la mesure où le PEV 2030 met l'accent sur la réduction des GES au meilleur coût pour les clients comme pour l'ensemble de la collectivité, **la FCEI estime qu'une démonstration de l'impact tarifaire et du coût global des réductions de GES pour les différents segments de clientèles devrait être produite par les Distributeurs de manière à ce que la Régie puisse juger du bien-fondé des choix des Distributeurs relativement à la clientèle visée par l'Offre.**

⁹ B-0034, p. 50.

¹⁰ B-0006, p. 8 section 2.3.1.

Elle demande à la Régie d'exiger des Distributeurs un tel suivi.

2.2 Les modifications à l'article 8.1 des Conditions de service d'HQD (les CS)

Selon HQD, l'ajout de la charge liée à la biénergie nécessitera des modifications au coffret de branchement principal chez environ 35 % des clients d'Énergir adhérant à l'Offre¹¹. Ces clients, environ 4000 annuellement, devront présenter une demande d'alimentation à HQD. Cette demande entraînera des frais d'intervention sur le réseau de 360 \$¹². De plus, HQD estime que dans 10 % des cas¹³, soit environ 400 clients par année, des travaux seront requis sur son réseau de distribution. Entre 2019 et 2021, les coûts liés à de tels travaux chez la clientèle résidentielle ont été de près de 3000 \$ en moyenne et pouvaient atteindre jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de dollars dans certains cas¹⁴. La FCEI reproduit ci-après le tableau R-2.4 de la pièce B-0040 qui présente la distribution du coût des travaux pour des situations similaires.

**TABLEAU R-2.4
DISTRIBUTION DU COÛT FACTURÉ AUX CLIENTS RÉSIDENTIELS POUR DES TRAVAUX EN AÉRIEN ET EN SOUTERRAIN SUR LE RÉSEAU DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ DANS DES CAS D'AUGMENTATION DE L'INTENSITÉ NOMINALE DE COFFRET DE BRANCHEMENT PRINCIPAL (ENTRE LE 1^{ER} AVRIL 2019 ET LE 31 MARS 2021)**

	Année 2019		Année 2020	
	Aérien (\$)	Souterrain (\$)	Aérien (\$)	Souterrain (\$)
Minimum	108	119	36	102
Médiane	1 880	828	1 838	646
Maximum	5 760	23 862	9 505	39 439
Percentile 5	188	211	184	107
Percentile 25	720	459	587	342
Percentile 75	2 435	4 048	1 880	5 532
Percentile 95	4 626	11 439	6 899	15 561

Afin de favoriser la conversion à la biénergie, HQD propose l'ajout d'un nouveau bloc intitulé « Demande d'alimentation visant la conversion d'un système de chauffage au gaz naturel en un système biénergie » à l'article 8.1 de ses CS¹⁵. Le texte proposé de ce nouveau bloc est le suivant:

¹¹ B-0040, p. 7 réponse 2.2.

¹² B-0006, p. 7.

¹³ B-0040, p. 7, Tableau R-2.2.

¹⁴ B-0040, p. 7, Tableau R-2.2.

¹⁵ B-0006, p. 7.

« Si vous êtes un client existant d'Hydro-Québec et d'Énergir et que votre demande d'alimentation:

- vise la conversion d'un système de chauffage au gaz naturel en un système biénergie utilisant l'électricité et le gaz naturel comme sources d'énergie; et
- nécessite des travaux électriques relatifs au branchement du distributeur ou à la ligne de distribution,

tous les travaux sont réalisés sans frais.

De plus, les "frais d'intervention sur le réseau" de 360 \$ indiqués dans le tableau I-A du chapitre 20 ne vous sont pas facturés. »

Cet ajout aux CS a pour effet de dispenser les clients se convertissant à la biénergie des frais d'interventions sur le réseau (environ 35 % des clients d'Énergir seraient touchés par cette modification) et des frais associés aux travaux électriques (environ 3,5 % des clients d'Énergir seraient touchés par cette modification)¹⁶.

Sur le principe, la FCEI s'oppose à la modification proposée. L'application de frais d'intervention et du coût des travaux sont des modalités des CS qui ont été mises en place afin d'assurer l'équité entre les clients. La FCEI ne croit pas que la volonté de réduire les émissions de GES justifie de renoncer à ce principe tarifaire maintes fois reconnu par la Régie.

Qui plus est et tel que mentionné précédemment, la FCEI estime que les solutions qui permettent d'atteindre les objectifs de réduction de GES de manière aussi économique que possible doivent être favorisées. Cela implique qu'il n'est pas nécessaire de viser la conversion de l'ensemble des clients à la biénergie. En particulier, l'argument invoqué par les Distributeurs pour ne pas convertir la totalité de la clientèle commerciale et institutionnelle, soit qu'il en coûterait trop cher pour les convaincre de modifier leur système, devrait également s'appliquer dans cette situation. La FCEI soumet que le maintien de la facturation du coût de travaux pour ces clients permettrait de cibler efficacement et d'exclure les clients où les réductions de GES sont les plus coûteuses à moins que les clients soient prêts à assumer eux-mêmes ces frais ou que des aides financières externes permettent de les rembourser.

Aussi, la FCEI juge peu probable que ces frais puissent affecter de manière importante le niveau d'adoption de la biénergie par la clientèle puisque, d'une part, les frais d'intervention sur le réseau de 360 \$ demeurent relativement modestes par rapport au coût complet de la conversion et que, d'autre part, les coûts des travaux sur le réseau touchent moins de 5 % des clients concernés et dans plusieurs cas demeurent également assez faibles toute proportion gardée. La FCEI soumet également que ces frais font partie des coûts découlant de la modification de l'installation électrique du client au même titre que les travaux qu'il réalise à ses installations électriques et qu'il est prévu que ces coûts fassent l'objet d'une aide financière de la part du

¹⁶ B-0040, pp. 6 et 7, réponse 2.2.

SITÉ¹⁷.

La FCEI demande donc à la Régie de rejeter les modifications demandées à l'article 8.1 des CS par HQD.

Subsidiairement, si la Régie devait juger approprié d'autoriser l'annulation de ces frais, la FCEI recommande à la Régie de fixer un crédit maximal pouvant être utilisé pour couvrir la totalité ou une portion des frais plutôt que de les annuler entièrement. De cette manière, les cas pour lesquels le coût des réductions de GES est plus élevé seraient évités et l'iniquité entre les clients serait moins importante. Cela permettrait aussi d'éviter des situations d'opportunisme. À titre illustratif, un crédit de 1000 \$ permettrait de couvrir la totalité du frais d'intervention sur le réseau et du coût des travaux pour environ 25 % des clients concernés¹⁸.

3. LA CONTRIBUTION GES, SA MÉTHODOLOGIE DE CALCUL ET L'ÉQUILIBRE DES IMPACTS TARIFAIRES

Dans la mesure où une migration du chauffage au gaz naturel vers la biénergie doit avoir lieu et sous réserve de toute question juridique que devra traiter la Régie à l'égard de cette conversion, la FCEI est favorable à un partage des coûts entre les Distributeurs pour équilibrer les impacts tarifaires de l'objectif sociétal qu'est la réduction des GES. Elle juge que la méthodologie développée par les Distributeurs est généralement raisonnable, mais ne permet pas de rencontrer adéquatement l'objectif d'équilibrage des impacts tarifaires énoncé au Décret pour les motifs exposés ci-après.

3.1 L'incertitude sur les choix des paramètres

Les Distributeurs anticipent que l'Entente entraînera une compensation de 85 M\$ en 2030. Ils évaluent leurs impacts tarifaires respectifs seront de 0,9 % pour Énergir et 1,4 % pour HQD alors que 9/15 des clients visés se seront convertis à la biénergie¹⁹.

Bien que ces impacts tarifaires ne soient pas parfaitement équilibrés, la FCEI soumet qu'ils sont notamment basés sur un nombre important d'hypothèses dont notamment l'évolution des tarifs et des coûts évités. Ainsi, au-delà de l'écart estimé par les Distributeurs, la FCEI est davantage préoccupée par l'écart réel qui pourrait se matérialiser durant l'Entente. Bien que la première phase (ou « première période d'adhésion ») de l'Entente ait une durée de 5 ans et que les Distributeurs procéderont à une réévaluation de la Contribution GES pour la période 2027-2032, dont les modalités feraient l'objet d'une nouvelle entente qui viserait les conversions pour cette seconde phase (la « seconde période d'adhésion »)²⁰, la FCEI comprend que les conversions ayant eu lieu entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2026 demeureront assujetties à l'Entente actuelle pour les 15 années suivant la date initiale d'abonnement au tarif DT. La durée

¹⁷ B-0006, p. 8, section 2.3.2.

¹⁸ B-0040, p. 9, tableau R-2.4.

¹⁹ B-0034, p. 42, tableaux 41 et 42.

²⁰ B-00034, Annexe A, article 12.

importante de l'Entente fait donc en sorte qu'il existe un risque significatif que ce qui semble aujourd'hui être une compensation équitable eu égard à l'objectif d'équilibre des impacts tarifaires puisse à l'usage et au fil du temps se révéler très inéquitable pour l'ensemble de la clientèle.

Par exemple, on ne peut exclure que l'inflation des tarifs de distribution d'Énergir soit dans les faits très différente de l'indexation prévue des grilles de calcul à l'article 7.13 de l'Entente, surtout dans le contexte économique et énergétique actuel. Une inflation plus importante aurait pour effet de créer des pertes de revenus plus élevées que celles sur la base desquelles la Contribution GES a été calibrée menant à une compensation insuffisante. D'ailleurs, l'Entente elle-même entraîne un effet à la hausse sur les tarifs, modeste au départ, mais qui deviendra de plus en plus important au fil du temps. Un remède potentiel serait peut-être d'indexer les grilles en fonction de la croissance des tarifs d'Énergir plutôt qu'en fonction d'un taux fixe théorique de 2 %.

Également, avec l'imminence d'appel d'offres éoliens (A/O-2021-01) et d'énergie renouvelable (A/O-2021-02) chez les Distributeurs et sans présumer de leurs résultats, les hypothèses sur les coûts évités en énergie, lesquels affectent considérablement l'impact tarifaire, pourraient se révéler erronées à court terme.

Afin de mitiger ces risques, la FCEI juge que l'Entente devrait prévoir une recalibration plus fréquente des grilles présentées aux tableaux 1 et 2 de l'annexe 2 de l'Entente.

3.2 L'expiration de la Contribution GES

L'Entente prévoit que la Contribution GES est payée pendant 15 ans suivant l'adhésion à la biénergie. Or, la FCEI soumet que les effets de la conversion dureront tant que les clients demeureront à la biénergie.

En réponse à une question de la FCEI, les Distributeurs ont affirmé que « [I] » objet de la Contribution GES et d'atténuer l'impact tarifaire pour les clients d'Énergir au cours de la période de passage à la biénergie. Les Distributeurs ont jugé qu'une période de 15 ans était raisonnable »²¹. Avec égards, puisque la Contribution GES couvre environ 80 % de l'impact tarifaire subit par Énergir, son expiration après 15 ans aura un impact tarifaire quatre fois plus important durant les 16 à 30 suivant la conversion d'un client que durant les années 1 à 15. Ainsi, cela aurait pour résultat d'atténuer l'impact tarifaire aujourd'hui pour en créer un autre quatre fois plus important plus tard. La FCEI voit mal comment cela pourrait être raisonnable au point de vue économique. De plus, la FCEI n'a pu retracer cette intention d'atténuation de l'impact tarifaire au cours d'une période de transition dans le PEV 2030, son Plan de mise en œuvre ou le Décret. Au contraire, le Décret parle d'équilibrer les effets sans y attribuer aucune limite dans le temps.

Les Distributeurs évaluent à 106 M\$₂₀₃₀ l'impact tarifaire propre à Énergir en 2030 alors que

²¹ B-0040, p. 14, réponse 3.5.

seulement 9/15 de la conversion sera réalisée. Lorsque l'ensemble de la conversion sera réalisée, l'impact sera donc de 176,6 M\$₂₀₃₀²² (151 M\$₂₀₂₂) ce qui représente un impact tarifaire global de 8,1 %²³. À titre comparatif, l'impact sur les tarifs de HQD ne serait quant à lui que de 1,5 %²⁴.

Selon la FCEI, l'atteinte de l'objectif d'équilibre des impacts tarifaires nécessite que la Contribution GES soit permanente. C'est-à-dire qu'elle soit versée tant que le client demeure au tarif DT. Le versement permanent de la Contribution GES permettrait de mitiger l'impact tarifaire subit par la clientèle d'Énergir et serait cohérent avec l'effet de la biénergie sur la réduction des GES qui est lui aussi présent tant que la biénergie est maintenue.

3.3 La migration prématurée de clients biénergie vers le TAE

Comme discuté précédemment, l'information disponible suggère, selon la FCEI, qu'il existe un potentiel de migration prématurée des clients UDT avec chaudière de la biénergie vers le TAE. La méthode de calcul de la Contribution GES prévoit qu'il n'y aurait plus de Contribution GES versée, pour la portion des clients ayant ainsi migré, dans une telle situation. Dans la mesure où de telles migrations ne seraient réalistement pas survenues en l'absence de l'Offre et du système de chaudière biénergie, la FCEI estime que les impacts tarifaires associés qui pourraient découler de cette situation devraient être considérés comme une conséquence directe de l'Offre et donc être inclus dans le calcul de la Contribution GES. La portion de la Contribution GES découlant de ces situations serait maintenue jusqu'à 15 années après le début de l'abonnement au tarif DT et pourrait faire l'objet d'un calcul distinct tenant compte des impacts tarifaires globaux chez les Distributeurs.

En somme, la FCEI estime que la méthode d'établissement de la Contribution GES proposée par les Distributeurs ne respecte au mieux que temporairement l'objectif énoncé au Décret d'équilibrer les impacts tarifaires. L'absence de réévaluation des impacts réels sur la durée de l'Entente implique un risque de déséquilibre. Le caractère temporaire de la Contribution GES fait en sorte que les clients d'Énergir subiront à terme un impact tarifaire beaucoup plus important que ceux de HQD. Enfin, les migrations prématurées du tarif DT au tarif D réduisent indûment le niveau de la Contribution GES, alors que ces migrations mènent également à des réductions de GES et permettent de rencontrer les objectifs du PEV 2030.

Afin de mitiger ces risques, la FCEI recommande que l'Entente prévoie un mécanisme de réévaluation des impacts tarifaires périodique et un recalibrage de la Contribution GES, que la Contribution GES soit applicable tant que le client demeure au tarif DT et qu'une contribution soit calculée pour les migrations prématurées rendues possibles et/ou ayant été causées par l'Offre. Sous réserve de ces trois modifications, la FCEI estime que la Régie devrait approuver la méthode de calcul de la Contribution GES.

²² Dont 36,9 M\$₂₀₂₂ en approvisionnement pour un impact tarifaire de 34,1 % en équilibrage d'équilibrage et 113,9 M\$₂₀₂₂ en distribution pour un impact tarifaire de 20,7 %.

²³ 151 M\$/(2020 M\$-151 M\$).

²⁴ Soit 180 M\$/(12 284 M\$ - 180 M\$).
180 M\$ = 134 M\$₂₀₃₀*15/9 actualisé en 2019.