

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER: R-4213-2022 Phase 1

ÉNERGIR

Demanderesse

ET

ACEF DE QUÉBEC  
(ACEFQ)

Intervenante

---

DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN D'APPROVISIONNEMENT ET DE  
MODIFICATION DES CONDITIONS DE SERVICE ET TARIF D'ÉNERGIR, S.E.C. À  
COMPTER DU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2023

---

**PLAN D'ARGUMENTATION DE L'ACEFQ**

**Les demandes**

1. Dans le cadre de la phase 1 du présent dossier Énergir demande à la Régie d'approuver deux demandes soient :
  - A) Sa proposition en suivi du paragraphe 194 de la décision D-2022-098, sur les garanties additionnelles pour les projets d'extension de réseau supérieur au seuil possédant des caractéristiques particulières exigeant un traitement exceptionnel (pièce B-0006);
  - B) Sa proposition de modifications à la méthode d'évaluation de la rentabilité des petits bâtiments (pièce B-0005).
- A) Proposition d'Énergir en suivi des paragraphe 193 et 194 de la D-2022-098, (pièce B-0006)**
2. En vertu des articles 77 et 78 de la LRE, Énergir a une obligation de desservir les clients qui en font la demande sur son territoire

77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution. Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur.

78. 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.

Elle peut également demander à la Régie de recommander au gouvernement d'étendre le territoire où s'exerce le droit exclusif d'un distributeur de gaz naturel et d'ordonner à ce distributeur d'étendre son réseau de distribution.

3. Dans son témoignage M. Fleury a d'ailleurs fait référence à cette obligation de la manière suivante (NS, 24 janvier 2023, pages 62 et 63):

*« La méthode ce qu'elle vient faire c'est : j'ai une demande, j'ai une obligation de desservir, je dois desservir, combien ça coûte? Est-ce que je suis capable sur un horizon de vingt (20) ans de récupérer ce que ça va me coûter sur quarante (40) ans pour ce client-là? C'est ce qu'on propose.*

*Maintenant, une fois que cette décision-là est prise puis que c'est rentable... Si ce n'est pas rentable, on demande une contribution, puis si c'est rentable, on ne demande pas une contribution puis le client décide s'il veut se brancher ou s'il ne se branche pas.»*

4. En vertu de l'article 79 de la LRE on constate que l'obligation de desservir n'est pas absolue et peut être conditionnelle :

79. La Régie peut, à la demande d'un consommateur ou d'un distributeur de gaz naturel, dispenser ce dernier de donner suite à une demande faite en vertu des articles 77 ou 78 si elle est d'avis, notamment, que l'intérêt public le requiert ou que les coûts inhérents au service demandé ne seront pas supportés par ce consommateur.

La Régie peut également dispenser un distributeur de gaz naturel de donner suite à ces demandes, si cela a pour effet de compromettre la rentabilité ou l'efficacité des opérations de son entreprise ou est susceptible de compromettre la sécurité d'approvisionnement d'un autre consommateur.

Lorsque le gaz naturel est utilisé principalement pour le chauffage de bâtiments ou à des fins domestiques, la Régie peut également dispenser un distributeur de donner suite à une demande faite en vertu du deuxième alinéa de l'article 77 si elle est d'avis que les conditions d'approvisionnement dont le consommateur a convenu avec un tiers ne lui assurent pas, compte tenu notamment de ses besoins particuliers et de la disponibilité du gaz naturel, une sécurité d'approvisionnement comparable à celle offerte par un distributeur. ( nos soulignés

5. On constate de cet article que le fait que la rentabilité doit être assurée (et que les coût inhérents au service demandé doivent être récupérer auprès du consommateur qui demande le service) peut faire obstacle à la desserte.
6. La Régie décide de la méthodologie à appliquer afin de mesurer la rentabilité d'un projet.
7. En effet, la Régie possède de larges pouvoirs « en matière d'autorisation de projets d'investissement en vertu de l'article 73 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi) et du Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie, de façon générale et de façon plus spécifique dans le cas

*d'Énergir, notamment à l'égard de projets d'extension de réseau dont la valeur est inférieure à 1,5 M \$ »* comme il a été confirmé par les décisions D-2018-040 et D-2018-080.

D-2018-040 : [80] Considérant les conclusions énoncées précédemment, la Régie juge qu'elle a pleine compétence, en vertu de l'article 73 de la Loi, pour autoriser tous les projets d'investissement. Elle ordonne donc à Énergir de présenter dans le cadre de chacun de ses dossiers tarifaires des demandes d'autorisation conformes au Règlement pour ses projets d'investissement inférieurs au seuil de 1,5 M\$.

[81] Cette conclusion est d'ailleurs en tout point cohérente à l'opinion formulée à cet égard par la Régie au paragraphe 263 de la décision D-2013-106.

8. La Régie a en vertu de l'article 31 de la LRE une compétence exclusive pour fixer les conditions auxquelles le gaz naturel est fourni ou livré.
9. Dans sa décision D-2018-040 (paragraphe 84 et suivants), la Régie spécifie que lorsqu'elle fixe un tarif de livraison elle doit s'assurer que la base de tarification tient compte de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles.
10. La Régie souligne aux paragraphes 86 à 88 de cette même décision que pour obtenir l'autorisation prévue à l'article 73, « *Énergir doit faire la preuve de la prudence et de l'utilité anticipée de ces investissements.* »
11. Et la Régie conclut :

[88] Conséquemment, pour que l'exercice soit complet et transparent, la Régie doit approuver les paramètres et la méthode par lesquels elle jugera du caractère prudemment acquis et utile des projets d'investissement du Distributeur (nos soulignés)

...

[91] La Régie estime que c'est par la conjonction des éléments d'information prévus à la Loi et au Règlement et des critères d'évaluation qu'elle adopte à la suite d'un examen public qu'elle est en mesure de juger du caractère prudemment acquis et utile des investissements projetés des entreprises qu'elle réglemente. L'autorisation ainsi octroyée est un des intrants essentiels à la fixation de tarifs justes et raisonnables.

[92] **Ainsi, la Régie est d'avis que sa juridiction exclusive en matière tarifaire et la façon dont elle doit exercer ses pouvoirs en matière d'autorisation de projets d'investissement lui confèrent le pouvoir, voir même, le devoir d'approuver une méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau. L'exercice de ce pouvoir assure aux assujettis la prévisibilité des décisions en cette matière.**

12. Dans sa décision D-2017-009, la Régie soulignait l'importance de bien définir les paramètres retenus pour la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau puisque « *À terme, les paramètres retenus auront une influence sur les investissements qui seront autorisés et, par incidence, sur les*

*revenus additionnels générés, les risques assumés et le niveau des tarifs de distribution » (paragraphe 57 de D-2017-009).*

13. Dans sa décision D-2022-098, en suivi de la décision D-2018-080 la Régie demandait à Énergir :

[193] Dans le cadre de projets futurs d'extension de réseau dont la rentabilité est assurée par l'ajout d'un client majeur ou d'un nombre limité de clients additionnels, la Régie juge qu'il y a lieu d'examiner, dans le cadre du processus d'évaluation de ces projets, l'ajout de critères afin d'exiger des clients engagés contractuellement des garanties supplémentaires. Cet examen a pour objectif de mitiger les risques potentiels qui peuvent se matérialiser lors de la réalisation de projets présentant des caractéristiques similaires et qui pourraient avoir un impact direct sur la clientèle d'Énergir.

[194] En conséquence, dans le cadre du dossier tarifaire 2023-2024, la Régie demande à Énergir de lui présenter une proposition intégrant des critères de garanties additionnelles aux projets d'extension de réseau, supérieurs au seuil, possédant des caractéristiques particulières qui exigent un traitement exceptionnel conformément au paragraphe 357 de la décision D-2018-080, afin d'assurer la rentabilité et la viabilité de tels projets à moyen et à long terme. (nos soulignés)

14. L'ACEFQ comprend de cette demande de la Régie qu'elle demandait à Énergir de proposer des critères supplémentaires à la méthodologie d'analyse de rentabilité et des garanties supplémentaires qui seraient exigibles dans certains cas.

15. L'ACEFQ constate qu'Énergir n'a proposé aucun critère supplémentaire, ni aucune garantie supplémentaire.

16. Énergir s'est contenté dans sa preuve et en réponse à la demande de la Régie de décrire son processus interne, processus qui n'est pas intégré aux conditions de services et permet ainsi à Énergir de disposer d'une discrétion complète.

17. En contre interrogatoire (NS 24 janvier, page 13 et suivantes), l'ACEFQ et la Régie ont soulevé certains des éléments qui devraient constituer de tels critères et dont l'application devrait être formalisée par la Régie.

- Préciser qu'il y aura application de garanties financières supplémentaires pour couvrir les coûts de travaux préparatoires qui concernent les clients grandes entreprises (NS 24 janvier pages 27 et 28);
- Étudier la possibilité d'obtenir des garanties de la part de tiers qui soient des personnes liées au client (par exemple municipalités)
- Spécifier aux conditions de services les cas où Énergir non pas peut, mais doit facturer les montants engagés dans le cas du retrait d'une demande de raccordement
- Spécifier clairement les cas où une OMA doit être exigée et sa durée minimum, de plus prévoir que la durée contractuelle de l'OMA sera prise en compte pour établir la période de rentabilité du branchement.

18. Les éléments ci-dessus sont mentionnés par l'ACEFQ à titre indicatif de critères et garanties qui auraient pûs être clairement énoncés pas Énergir et intégrés clairement à la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets, ce qu'elle n'a pas fait.
19. Dans ce contexte et afin que la Régie puisse pleinement exercer sa juridiction et procéder à l'examen de l'application de critères spécifiques dans le cadre d'une étude de rentabilité, l'ACEFQ soumet que la Régie ne devrait pas se déclarer satisfaite du suivi présenté par Énergir à la pièce B-0006 et L'ACEFQ soumet que la Régie devrait ordonner à Énergir de déposer lors de la phase 2 du présent dossier des propositions concrètes à être approuvées par la Régie, tel que demandé par la décision D-2022-098.

**B) Proposition de modifications à la méthode d'évaluation de la rentabilité des petits bâtiments (pièce B-0005).**

20. Énergir demande à la Régie d'approuver certaines modifications à la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau pour certains marchés nommément le marché du GNT.
21. En effet pour ce marché, consommation de GNT sans engagement de consommer du GNR et sans bi-énergie, lors de l'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau, les revenus seraient pris en compte sur 20 ans plutôt que sur 40 ans.
22. Énergir justifie sa demande en alléguant que les clients qui choisissent uniquement du GNT aujourd'hui quitteraient la franchise lors du remplacement de leurs équipements, soit dans 20 ans.
23. Selon Énergir ces départs de la franchise seraient causés en partie par l'augmentation importante des prix du GNT (incluant le SPEDE ou son équivalent) et à la réglementation interdisant la consommation de GNT sur certains territoires (municipaux ou autres) qui pourrait subvenir.
24. L'ACEFQ souligne que contrairement au dossier R-4008-2017 où Énergir avait commandé et soumis une étude de sensibilité des clients au prix du GNR, dans le cadre de la présente demande aucune étude ou sondage n'a été effectué. (NS 24 janvier, page 44 : «Énergir n'a pas fait d'étude particulière en lien avec la proposition d'aujourd'hui. »; pages 48-49 : « Réponse courte, non, on a déjà eu un débat avec la FCEI sur le sujet. Il n'y a pas eu de projections qui ont été utilisées...(…).... pour la proposition ».

25. Considérant que les prix du GNR sont également appelés à augmenter de manière significative et devraient demeurer sensiblement plus élevés que les prix du GNT (voir pièce C-ACEFQ-0007 et témoignage de M. Blain le 24 janvier), L'ACEFQ a questionné Énergir sur les possibilités que des clients réduisent ou cessent leur consommation de GNR/GSR pour passer au GNT suite à des augmentations de prix.
26. En réponse à ce questionnement le témoin d'Énergir souligne (NS 24 janvier page 52) ne pas savoir ce que les clients vont faire une fois le raccordement fait:
- Q. [45] O.K. Mais est-ce que vous pouvez admettre avec moi qu'il est fort possible qu'un client qui s'est engagé à consommer du GNR au moment de l'évaluation de la rentabilité d'une extension de réseau réduise sa consommation de GNR ultérieurement face au prix?
- M. MARC-ANTOINE FLEURY :
- R. Comme je l'ai souligné un peu plus tôt, Énergir ne peut pas savoir ce que les clients vont faire. Il y a des clients qui peuvent s'engager, il y a des contrats, il y a des OMA, mais une fois le raccordement fait le client peut... c'est le client qui va déterminer ce qu'il fait avec le GNT ou avec le GNR.
27. L'ACEFQ soumet qu'il est très possible qu'avant la fin de vie de leurs équipements des clients qui se sont initialement engagés à consommer du GSR/GNR, cessent cette consommation ou la diminuent pour passer au GNT et diminuer leur facture.
28. L'ACEFQ note que la durée de vie des fournaies est la même soit 20 ans, qu'elles soient utilisées pour consommer du GNR, GNT ou bi-énergie.  
et aucune étude n'a été menée par Énergir pour savoir si les clients à la bi-énergie ou consommant du GNR risquaient également de quitter la franchise lors de la fin de vie de leurs équipements (NS 24 janvier pages 54, 55, 56).
29. L'ACEFQ souligne également que questionné en audience à savoir si la bi-énergie était ouverte pour une consommation tant de GNR que de GNT, Les témoins d'énergir ont répondu par l'affirmative : (NS 24 janvier 2023, page 43)
- «Mais à l'heure actuelle, je voudrais juste vous faire confirmer que pour la bi-énergie, avec Hydro-Québec, il n'y a pas d'obligation que le gaz consommé soit du GNR? Ça peut être du GNT, comme du GNR?
- Mme MAUDE PARÉ ALLIE :
- On le confirme
30. Pourtant dans le cadre de l'engagement 1, (B-0042) il apparaît que le gaz consommé doit être du GSR, et ce pour une période de 12 ans.
31. Bref, l'ACEFQ constate qu'Énergir n'a aucune étude ou projection relative à la fidélité de ses clients (tous types de consommation confondues) en fin de vie de leurs équipements (dans 20 ans) dans un contexte où les prix tant du GNR que du

GNT seront croissants. Énergir n'as pas non plus d'étude sur l'impact que la réduction importante de la consommation aura sur les tarifs des clients restant sur son réseau de distribution.

32. Dans ce contexte l'ACEFQ croit qu'il serait important de traiter de manière différente les ajouts au réseau qui viennent densifier le réseau existant, des extensions au réseau.
33. En effet l'ACEFQ est d'avis qu'aucune extension du réseau ne devrait être permise à l'avenir, et la Régie devrait donner un avis au gouvernement en ce sens afin de modifier la LRE et l'obligation de desservir des distributeurs gaziers. Dans l'intervalle, la Régie devrait réviser la méthode d'évaluation de la rentabilité et adopter une méthode qui soit beaucoup plus contraignante et prenne en considération le contexte décrit par M. Blain dans son témoignage.
34. Rappelons que le GNT n'a plus la place qu'il avait il y a à peine 5 ans. Il est plus que probable que la clientèle actuelle s'effrite au rythme de la fin de vie des équipements, l'effritement ne concernerait donc pas que les nouveaux clients.
35. Déjà dans le contexte de la décision D-2018-080, la Régie s'exprimait ainsi en lien avec la méthode d'évaluation de la rentabilité et la prudence requise afin de protéger la clientèle existante entre autres face aux perspectives de marché pouvant affecter la distribution du gaz naturel à long terme. La Régie considérait alors que le contexte énergétique évoluait rapidement et que les tendances à moyen et long terme laissaient entrevoir peu d'opportunités porteuses en matière de développement de réseau:

[47] La Régie en déduit que c'est la clientèle du Distributeur qui assume la plus grande part du risque associé aux projets d'extension de réseau. Elle est d'avis qu'il existe une asymétrie importante entre les risques qu'assume le Distributeur, d'une part, et ceux qu'assument ses clients, d'autre part.

[48] Dans ce contexte, il est de la responsabilité de la Régie, en vertu notamment de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), de faire preuve de pondération et de prudence lorsqu'elle détermine les paramètres de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau d'Énergir.

[67] ...Elle doit calibrer les paramètres utilisés dans la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau en fonction de cet équilibre recherché et de la lecture qu'elle fait des perspectives de marché pouvant affecter la distribution du gaz naturel à long terme.

[69] La Régie considère que le contexte énergétique évolue rapidement et que les tendances à moyen et long termes laissent entrevoir peu d'opportunités porteuses en matière de développement de réseau. Elle est d'avis que l'ensemble des éléments contextuels mis en preuve dans le présent dossier milite en faveur d'une approche teintée, en ce domaine, d'une prudence accrue par rapport aux années passée

[72] Comme il en sera traité plus abondamment à la section 5.6 de la présente décision, la Régie est préoccupée par les taux élevés d'effritement de clientèle et de volume auxquels fait face le Distributeur. Elle ne croit pas que la meilleure réponse à cet enjeu passe seulement par le raccordement d'un plus grand nombre de clients et par l'extension du réseau « dans des régions de plus en plus éloignées et de moins en moins denses » donc, où la rentabilité est de plus en plus difficile à atteindre. Elle est plutôt d'avis que des « investissements intelligents » pourraient s'avérer tout aussi rentables, sinon plus, que le raccordement de nouveaux clients qui ne produiront des baisses tarifaires que dans 25, 30 ou 40 ans.

36. L'ACEFQ constate que la situation décrite par la Régie en 2018 est confirmée et aggravée en 2022, sans réelle perspective d'amélioration dans le futur.
37. Or, la Régie se doit de protéger les intérêts des clients futurs qui pourraient encore être sur le réseau dans 15 ou 20 ans. Elle doit donc prendre en considération les scénarios probables découlant de la situation compétitive du gaz naturel à l'avenir.
38. Or, les scénarios les plus probables semblent indiquer que tous les clients au gaz naturel tendront à quitter la franchise pour passer tout à l'électricité.
39. Pour toutes ces raisons, celles données en témoignage par M Blain (NS 24 janvier 2024, pages 166 et suivantes) et celles contenues à la preuve de l'ACEFQ (C-ACEFQ-0003 pages 4 à 8) L'ACEFQ demande à la Régie de rejeter les modifications proposées à la méthode d'évaluation des projets d'extension de réseau et de procéder le plus rapidement possible à une réévaluation de la méthode existante et à l'évaluation de la pertinence de procéder à des extensions de réseau.
40. L'ACEFQ constate que la période de prise en compte des revenus dans les cas de raccordement doit être raccourcis dans tous les cas.
41. Il est essentiel, que la Régie exerce sa discrétion dans l'intérêt des consommateurs présents mais également futurs.

Le tout respectueusement soumis,  
Montréal, ce 25 janvier 2023

---

Me Hélène Sicard,  
procureur de l'ACEF de Québec