

ROEÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie
R-4213-2022

**Énergir — Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et
de modification des Conditions de services et Tarif
à compter du 1^{er} octobre 2023, Phase 1**

**Proposition de modifications à la méthode d'évaluation de la
rentabilité des petits bâtiments**

Rapport d'analyse

par
Jean-Pierre Finet, Analyste

pour le
Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROEÉ)

Le 12 janvier 2023

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Table des matières

PRÉAMBULE.....	1
INTRODUCTION	3
1.0 RÉDUCTION DE 40 À 20 ANS DE LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE POUR LA PROJECTION DES VOLUMES ET DES REVENUS	4
1.1 Les marchés visés	4
1.2 Les paramètres modifiés	6
2.0 EXAMEN DU SUIVI DEMANDÉ AU PARAGRAPHE 194 DE LA DÉCISION D-2022-098.....	8
2.1 Le seuil minimal de rentabilité	9
2.2 L'aide gouvernementale aux prolongements du réseau gazier	9
2.3 Les limites des outils réglementaires	10
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	12

PRÉAMBULE

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

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

Les interventions du ROEÉ reposent sur les principes et objectifs suivants :

- La protection de l'environnement et du patrimoine naturel ainsi que l'entretien responsable des ressources naturelles du Québec ;
- L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;
- La fourniture de services énergétiques au moindre coût tout en limitant les impacts tant au niveau environnemental que social ;
- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile ;
- La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux ;
- La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable ;
- La primauté des nouvelles formes d'énergie renouvelables sur les énergies conventionnelles ;

–L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;

–La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts à travers des projets concrets disponibles à l'ensemble de la population du Québec.

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

INTRODUCTION

Le 17 novembre 2022, Énergir dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une Proposition de modifications à la méthode d'évaluation de la rentabilité des petits bâtiments (B-0005) dans le cadre de l'étude de sa *Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de services et Tarif à compter du 1er octobre 2023*.

Par le fait même, Énergir déposait un document en suivi à la décision D-2022-098 relatif aux garanties additionnelles pour les projets d'extension de réseau supérieurs au seuil possédant des caractéristiques particulières exigeant un traitement exceptionnel. (B-0006)

Le 21 novembre 2022, la Régie rendait sa décision D-2022-135 par laquelle elle accepte de procéder à l'examen de la Demande en deux phases, tel que proposé par Énergir, et reconnaît d'emblée comme intervenants au présent dossier les intervenants du dossier R-4151-2021 et ceux du dossier R-4177-2021, dont le ROEÉ.

Le présent document constitue le rapport d'analyse du ROEÉ qui fait état de ses constats et recommandations en lien avec les enjeux composant la première phase de la demande d'Énergir.

1.0 RÉDUCTION DE 40 À 20 ANS DE LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE POUR LA PROJECTION DES VOLUMES ET DES REVENUS

Afin de refléter le risque d'abandon du gaz naturel lors du remplacement des appareils pour les nouveaux projets de raccordement, Énergir propose de modifier certains paramètres et critères de la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau.

Énergir justifie ces changements en fonction du contexte lié aux objectifs de décarbonation du Plan pour une économie verte 2030 du gouvernement du Québec (« PEV 2030 ») et d'autres initiatives gouvernementales et municipales.

Selon Énergir, les marchés qu'elle a identifiés (« marchés visés ») seront affectés par une réglementation de plus en plus restrictive en matière de décarbonation, ce qui remettrait en question l'utilisation probable de gaz naturel traditionnel (GNT) sur un horizon de 40 ans¹.

Pour les raisons qui suivent, le ROEE soutient que la réduction de la période utilisée pour l'estimation des revenus devrait être appliquée pour l'ensemble de la clientèle résidentielle, commerciale et institutionnelle et qu'il est essentiel que la Régie assure la cohérence des valeurs retenues dans le présent dossier et dans le dossier R-4169-2021.

1.1 Les marchés visés

Énergir propose essentiellement de réduire de 40 à 20 ans la période utilisée pour l'estimation des revenus issus des volumes projetés, mais seulement pour les petits bâtiments n'ayant pas d'engagement pour la biénergie ou le gaz naturel renouvelable (GNR) au moment de l'évaluation de la rentabilité.

La proposition d'Énergir repose sur l'hypothèse que, d'une part, un client qui consomme uniquement du GNT ne souhaitera pas ou ne pourra pas remplacer ses équipements, lorsque ceux-ci ne seront plus fonctionnels, pour une période supplémentaire de 20 ans. Elle repose aussi, d'autre part, sur l'idée qu'un client ayant opté pour la biénergie ou le GNR au moment de l'évaluation de la rentabilité aurait une plus grande propension à renouveler son équipement de chauffage au gaz à l'atteinte de la fin de sa vie utile.

¹ B-0005, page 6.

Le ROÉÉ soumet que cette hypothèse relève davantage d'un souhait d'Énergir et que l'ensemble de ces marchés pourraient décider de délaissier leur équipement de chauffage au gaz à la fin de leur période de vie fonctionnelle.

En effet, tel que le mentionne la FCEI dans sa correspondance du 30 novembre 2022², le ROÉÉ est aussi d'avis qu'Énergir n'apporte aucune justification à l'hypothèse selon laquelle « au moment du remplacement de leurs appareils, les clients ayant déjà opté pour une solution sobre en carbone (biénergie ou GNR) seront vraisemblablement en meilleure posture face aux contraintes visant le GNT »³.

Qu'il consomme du GNT, du GNR ou qu'il chauffe en mode biénergie, c'est au moment du renouvellement de son équipement de chauffage qu'un propriétaire décidera s'il demeurera client d'Énergir ou s'il optera pour une alternative. Or, le ROÉÉ soumet qu'il est probable que le GNR et la biénergie ne bénéficient pas d'une position concurrentielle favorable à ce moment comme c'est d'ailleurs déjà le cas.

Énergir pose l'hypothèse que la hausse anticipée du prix du carbone pourrait décourager certains clients consommant du GNT de renouveler leur équipement de chauffage au gaz à la fin de leur vie utile⁴, laissant ainsi entrevoir que la situation concurrentielle anticipée du GNT serait défavorable. Or, déjà aujourd'hui, selon une étude réalisée par Écohabitation, la position concurrentielle du GNT et de la biénergie dans le marché résidentiel est défavorable au gaz naturel, et de façon encore plus importante dans la nouvelle construction⁵. Cette position concurrentielle défavorable concerne donc le GNT, la biénergie et, par le fait même, le GNR qui est en outre plus dispendieux.

Notamment, les intentions de la Ville de Montréal annoncées via la feuille de route *Vers des bâtiments montréalais zéro émission dès 2040*, aussi identifiées comme contrainte par Énergir⁶, pourraient non seulement affecter défavorablement l'évolution de la position concurrentielle du GNT mais aussi celles de la biénergie et du GNR. Le document consultation quant à la mise en œuvre de la feuille de route de la Ville de Montréal⁷ fait d'ailleurs écho au rapport d'Écohabitation précité

² C-FCEI-0001, page 2.

³ B-0005, page 8.

⁴ B-0005, page 7.

⁵ [Analyse de la position concurrentielle de différents systèmes de chauffage au Québec](#), Écohabitation, 11 novembre 2022.

⁶ B-0005, page 8

⁷ [Document de consultation - Feuille de route Vers des bâtiments montréalais zéro émission dès 2040](#), Ville de Montréal, novembre 2022.

quant à la situation concurrentielle favorable du chauffage électrique et ne fait aucune mention du GNR.

Enfin, concernant les bâtiments institutionnels, Énergir mentionne les *Modalités d'application des mesures d'exemplarité de l'État* du Gouvernement qui obligeront l'utilisation d'énergie entièrement renouvelable à partir de 2040⁸.

À cet effet, le ROÉÉ souligne que les *Modalités d'application des mesures d'exemplarité de l'État* priorisent le recours à l'accumulation thermique. Pour les nouveaux bâtiments institutionnels construits après 2030, il n'est pas exclu que la biénergie soit offerte uniquement avec un appoint au GNR. Cela pourrait affaiblir considérablement la position concurrentielle de ce type de chauffage comparativement à une alternative entièrement électrique avec accumulation de chaleur⁹.

Ainsi, le ROÉÉ soumet à la Régie que le rôle de la biénergie et du GNR dans la décarbonation est limité et que l'hypothèse selon laquelle ce seront des options favorisées par la clientèle dans 20 ans est non fondée. La durée de vie utile des équipements, qui comprennent dans tous les cas un chauffage au gaz, doit être considérée et affecter l'estimation des revenus autant pour la biénergie et le GNR que pour le GNT.

Conséquemment, **le ROÉÉ recommande à la Régie que les modifications aux paramètres de la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau aux nouveaux branchements soient considérées pour l'ensemble de la clientèle résidentielle, commerciale et institutionnelle, sans égard au mode de consommation (GNT, GNR, biénergie). (Recommandation n° 1)**

1.2 Les paramètres modifiés

Les modifications proposées par Énergir découlent de la réduction de 40 à 20 ans de la période utilisée pour l'estimation des revenus.

Énergir propose de réduire la période utilisée pour l'estimation des revenus issus des volumes projetés des nouveaux branchements de 40 à 20 ans en se basant sur les éléments suivants :

⁸ B-0005, page 8.

⁹ [Modalités d'application des mesures d'exemplarité de l'État](#), mars 2022, pages 11 et 12.

- A) Une étude réalisée par l'Energy Information Administration (EIA) aux États-Unis ayant évalué la durée de vie utile d'une fournaise au gaz naturel à 21,5 ans dans le marché résidentiel et à 23 ans dans le marché commercial et institutionnel;
- B) L'évolution potentielle du prix du carbone et des solutions alternatives;
- C) Les contraintes législatives récentes ou à venir relatives à l'utilisation des énergies fossiles;
- D) L'importance de mitiger les impacts tarifaires des projets de raccordement.¹⁰

Selon le ROÉÉ, la proposition d'Énergir crée un sérieux enjeu de cohérence qui doit être abordé.

En effet, dans le cadre du dossier sur la biénergie (R-4169-2021), Énergir et Hydro-Québec ont basé l'entièreté de leurs projections sur une durée de vie utile des équipements estimée à 15 ans¹¹, ce qui est considérablement moindre que la durée de vie utile proposée de 20 ans dans le cadre du présent dossier alors que les équipements comprennent dans les deux une fournaise au gaz naturel.

Si, dans le dossier R-4169-2021, les distributeurs utilisaient une durée de vie utile de 21,5 ans dans le marché résidentiel et de 23 ans dans le marché commercial et institutionnel plutôt que de 15 ans, la réduction de GES qu'ils promettent serait considérablement moindre et contribuerait moins pour environ 20% de la cible de réduction des GES du chauffage des bâtiments en 2030 plutôt que la cible de 30%. Ainsi, la réduction de 540 000 tonnes de GES visée par l'offre biénergie¹² atteindrait plutôt 350 000 (résidentiel) et 375 000 (commercial et institutionnel) tonnes de CO².

Le ROÉÉ soumet que la Régie ne saurait tolérer de tels écarts dans l'appréciation de la durée de vie utile des équipements dans deux dossiers contemporains présentement à l'étude.

Conséquemment, le ROÉÉ recommande à la Régie d'exiger qu'Énergir réduise de 40 à 15 ans la période utilisée pour l'estimation des revenus issus des volumes projetés des nouveaux branchements dans le présent dossier, ou, alternativement, de demander à Énergir et Hydro-Québec de réviser leurs projections dans le cadre du dossier R-4169-2022. (Recommandation n° 2)

¹⁰ B-0005, page 7.

¹¹ Dossier R-4169-2021, pièce B-0030, page 17, note de bas de page 15.

¹² D-2022-061, par. 143

2.0 EXAMEN DU SUIVI DEMANDÉ AU PARAGRAPHE 194 DE LA DÉCISION D-2022-098

Afin de mitiger les risques de rentabilité moindre qui peuvent se matérialiser lors de la réalisation de projets d'extension de réseau tels celui situé à Saint-Rémi et Sainte-Clotilde (R-4077-2018) qui peuvent avoir un impact direct sur la clientèle d'Énergir, la Régie demandait 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. »¹³ (Nous soulignons)

Énergir est d'avis qu'il serait préférable de considérer la possibilité d'intégrer de telles garanties additionnelles au cas par cas, lors de l'examen de tout projet, qu'il présente ou non des caractéristiques particulières qui exigent un traitement exceptionnel.

Énergir indique que de toute façon, elle n'anticipe plus déposer de projets dont le seuil minimal de rentabilité ne serait pas rencontré (l'indice de profitabilité (« IP ») de 1,0), et que la diminution attendue du soutien financier du gouvernement du Québec devrait contribuer à limiter le nombre de projets de prolongement de réseau au cours des prochaines années.

Énergir indique aussi qu'elle dispose d'outils réglementaires telles les obligations minimales annuelles (OMA) de consommer une certaine quantité de gaz naturel, et les dépôts de garantie.

Enfin, Énergir fait état de la possibilité qu'un tiers puisse garantir financièrement la rentabilité d'un projet, tel que le projet de St-Nicéphore dont le financement a été entièrement assumé par la Ville de Drummondville.¹⁴

Pour les raisons qui suivent, le ROEE est d'avis que la proposition d'Énergir ne répond pas à la demande de la Régie d'assurer la rentabilité des projets de prolongement de réseau.

¹³ D-2022-098 (paragr. 194).

¹⁴ R-4062-2018.

2.1 Le seuil minimal de rentabilité

Le ROEÉ fait valoir que l'IP initiale des projets ne permet pas à lui seul d'assurer la rentabilité du projet dont le risque repose sur la clientèle du distributeur.

D'ailleurs, tel qu'il est possible de constater à la lecture du Tableau 1 de la demande d'Énergir¹⁵, l'IP initial du projet de Saint-Rémi/Sainte-Clothilde était de 0,97, tandis que celui de Drummondville (St-Nicéphore) était de 1,00. Pourtant, le premier exemple s'est avéré non profitable¹⁶ alors que le deuxième, qui avait pourtant un indice pratiquement identique, s'est révélé profitable.

Le ROEÉ recommande donc à la Régie de prendre acte que l'IP initial d'un projet ne permet pas d'assurer sa rentabilité, dont le risque repose sur la clientèle du distributeur, et de considérer que le fait qu'Énergir « n'anticipe pas le dépôt de projets d'extension de réseau ne rencontrant pas le seuil de rentabilité minimal ¹⁷» ne constitue pas un suivi adéquat au paragraphe 194 de la décision D-2018-080. (Recommandation n° 3)

2.2 L'aide gouvernementale aux prolongements du réseau gazier

Par ailleurs, le ROEÉ constate que l'aide gouvernementale n'est pas toujours nécessaire pour réaliser des projets de prolongement ou de renforcement de réseau. Parmi les projets énumérés au Tableau 1 de la pièce B-0006, notons que le projet de Drummondville n'a reçu aucun financement de la part du gouvernement du Québec et que le projet au Saguenay n'a pas davantage bénéficié d'aide gouvernementale, mais plutôt d'une caution par un tiers :

« Aucune contribution gouvernementale ou municipale n'est nécessaire et n'a donc été demandée pour la réalisation du Projet. Néanmoins, une entente entre DPS et Énergir (à laquelle IQ intervient afin de se porter caution solidaire des obligations financières de DPS), prévoyant un soutien financier sous diverses formes, a été conclue afin de mitiger les risques advenant des circonstances défavorables à la rentabilité du Projet.¹⁸ »
(Nous soulignons)

¹⁵ B-0006, page 4.

¹⁶ B-0006, page 3.

¹⁷ Id.

¹⁸ R-4069-2018, B-0008, page 9.

L'aide gouvernementale ne saurait constituer un indicateur du nombre de projets de prolongement ou de renforcement de réseau pour les années futures susceptible de fournir une « garantie additionnelle » au sens de la décision D-2022-098.

De plus, le ROÉÉ soumet qu'Énergir n'a pas démontré que les montants alloués par le gouvernement du Québec aux prolongements de réseaux en 2021-2022 auraient pour effet de limiter le nombre de projets dont le coût individuel serait supérieur au seuil. Au contraire, l'aide financière gouvernementale pourrait cibler quelques projets de moyenne envergure, similaires à ceux du parc industriel de Drummondville (qui n'a pas nécessité d'aide gouvernementale) et de Richmond :

« La CAQ a indiqué que « le genre de projet le plus susceptible de se concrétiser est des microréseaux, lorsqu'on construit une conduite sur quelques centaines de mètres ou quelques kilomètres seulement. Par exemple, pour raccorder des clients à l'intérieur d'un parc industriel lorsque l'électricité n'est pas une source d'énergie convenable pour leurs activités ». »¹⁹ (Nous soulignons)

Le ROÉÉ souligne aussi que la *mise à niveau 2026 du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques* prévoit plus de 15 M\$ à terme pour des projets d'extension de réseau de gaz naturel²⁰, et qu'il n'est pas impossible que le gouvernement accroisse ces budgets au cours des prochaines années.

Conséquemment, **le ROÉÉ recommande à la Régie de ne pas considérer l'aide gouvernementale projetée comme représentant un indicateur du nombre de projets d'extension ou de renforcement de réseau contribuant à donner suite au paragraphe 194 de la décision D-2018-080. (Recommandation n° 4)**

2.3 Les limites des outils réglementaires

Dans sa preuve, Énergir fait état des limites des outils réglementaires à sa disposition pour mitiger les risques financiers posés par les projets d'extension de réseau, sans toutefois permettre d'assurer leur rentabilité et leur viabilité²¹.

¹⁹ [La CAQ ne ferme pas la porte au financement de l'expansion du réseau gazier](#), *Le Devoir*, 28 septembre 2022.

²⁰ [Mise à niveau 2026 du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques](#), Mesure n°= 31.2, page 97.

²¹ B-0006, page 5

Dans sa décision D-2019-001, la Régie accueillait favorablement l'engagement de la Ville de Drummondville à assumer les risques financiers du projet et encourageait Énergir à conclure de telles ententes :

« [37] La Régie retient que le Projet s'inscrit dans une optique de développement économique du parc industriel de la Ville de Drummondville. Tenant compte du plan de développement annoncé, il est probable que le réseau existant du Distributeur atteigne sa capacité limite sécuritaire avant que le développement du parc industriel soit complété.

[38] La Régie retient de plus que la Ville de Drummondville s'engage à assumer l'ensemble des coûts relatifs à ce renforcement de réseau grâce au protocole d'entente signé entre cette dernière et Énergir.

[39] La Régie considère que ce type d'entente permet d'alléger de façon considérable le risque assumé par la clientèle existante du Distributeur face aux nombreuses incertitudes que comportent les projets d'extension ou de renforcement de réseau. En conséquence, elle encourage le Distributeur, lorsque c'est possible, à conclure une telle entente. »²² (Nous soulignons)

Le ROÉÉ constate que les municipalités sont des tiers de premier plan à l'origine de plusieurs requêtes pour être desservies en gaz naturel. Outre la garantie du financement proposée par la ville de Drummondville pour le projet de St-Nicéphore, notons également la ville de Richmond qui a contribué financièrement au projet de prolongement du réseau de gaz dans son parc industriel²³.

Ces municipalités sont prêtes à investir dans le réseau gazier parce qu'elles prévoient en retirer un bénéfice en termes de développement économique pour leur région.

C'est pourquoi le ROÉÉ recommande à la Régie d'exiger qu'Énergir propose systématiquement le type d'entente volontaire signée avec la Ville de Drummondville aux représentants municipaux à l'origine des projets de prolongement ou de renforcement de réseau, le cas échéant, afin d'alléger de façon considérable le risque assumé par la clientèle existante d'Énergir face aux nombreuses incertitudes que comportent ces projets. (Recommandation n° 5)

²² D-2019-001, R-4062-2018, page 12.

²³ R-4150-2021, B-0009.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le ROÉÉ recommande à la Régie :

- que les modifications aux paramètres de la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau aux nouveaux branchements soient considérées pour l'ensemble de la clientèle résidentielle, commerciale et institutionnelle, sans égard au mode de consommation (GNT, GNR, biénergie) (Recommandation n° 1);
- d'exiger qu'Énergir réduise de 40 à 15 ans la période utilisée pour l'estimation des revenus issus des volumes projetés des nouveaux branchements dans le présent dossier, ou, alternativement, de demander à Énergir et Hydro-Québec de réviser leurs projections dans le cadre du dossier R-4169-2022 (Recommandation n° 2);
- de prendre acte que l'IP initial d'un projet ne permet pas d'assurer sa rentabilité, dont le risque repose sur la clientèle du distributeur, et de considérer que le fait qu'Énergir « n'anticipe pas le dépôt de projets d'extension de réseau ne rencontrant pas le seuil de rentabilité minimal » ne constitue pas un suivi adéquat au paragraphe 194 de la décision D-2018-080 (Recommandation n° 3);
- de ne pas considérer l'aide gouvernementale projetée comme représentant un indicateur du nombre de projets d'extension ou de renforcement de réseau contribuant à donner suite au paragraphe 194 de la décision D-2018-080 (Recommandation n° 4);
- d'exiger qu'Énergir propose systématiquement le type d'entente volontaire signé avec la Ville de Drummondville aux représentants municipaux à l'origine des projets de prolongement ou de renforcement de réseau, le cas échéant, afin d'alléger de façon considérable le risque assumé par la clientèle existante d'Énergir face aux nombreuses incertitudes que comportent ces projets (Recommandation n° 5).