

*Demande d'approbation du plan
d'approvisionnement et de modification
des Conditions de service et Tarif
d'Énergir, s.e.c., à compter du 1er octobre
2024*

No: R-4257-2024

ÉNERGIR, s.e.c.
Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS
Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. INTRODUCTION

1. Énergir déposait le 28 mars 2024 à la Régie de l'énergie (la Régie) en vertu des articles 31, 32, 34, 48, 49, 52, 72, 73 et 74 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), une Demande relative à l'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif à partir du 1er octobre 2024.
2. À la demande d'Énergir, la Régie a accepté dans sa décision D-2024-031 de scinder le dépôt de la preuve en deux temps. Énergir a déposé un premier bloc de preuve portant sur les approvisionnements gaziers 2025-2028 et le PGEÉ le 9 avril 2024. Un deuxième bloc de preuve, incluant les pièces relatives aux éléments tarifaires et comptables, a été déposé le 10 mai 2024.
3. Dans ses listes de sujets datées du 26 avril 2024¹ et du 22 mai 2024², Option consommateurs (OC) informe la Régie qu'elle entend traiter des enjeux suivants :

¹ [C-OC-0003](#).

² [C-OC-0006](#).

- a) Estimation de la demande de GSR ;
 - b) Utilisation du test du coût social à l'égard du PGEÉ;
 - c) Compte d'aide au soutien social (CASS) ;
 - d) Hausse tarifaire de distribution ;
 - e) Modifications aux Conditions de service et tarif (CST).
4. La Régie a accordé le statut d'intervenant à OC et a encadré les différents sujets d'intervention dans la décision D-2024-048. Dans cette même décision, à la suite des préoccupations exprimées par OC dans sa première liste de sujets, la Régie a demandé à Énergir de prévoir la tenue d'une séance de travail le 24 mai 2024 afin de présenter au personnel de la Régie et aux intervenants les détails derrière le modèle de prévision de la demande de GSR, qui avait été initialement présenté dans la pièce B-0006, lors du dépôt du premier bloc de preuve³.
5. Après avoir pris connaissance des décisions procédurales D-2024-048 et D-2024-054, des différentes pièces déposées par Énergir, et après avoir participé à la session de travail sur le modèle de prévision de la demande de GSR, OC a décidé de se recentrer sur deux des cinq sujets identifiés dans sa demande d'intervention : l'utilisation du test du coût social à l'égard du PGEÉ et les modifications aux Conditions de service et tarif (CST).
6. Quant aux trois autres sujets mentionnés ci-dessus, OC les a traités aux pages 3 à 6 de son mémoire (C-OC-0011).
7. Dans la présente argumentation, OC se penchera donc sur les deux sujets principaux de son intervention.

³ [B-0006](#), pages 46 (lignes 9 à 25), 47 et 48.

II. UTILISATION DU TEST DU COÛT SOCIAL À L'ÉGARD DU PGEÉ

8. Lors de la cause tarifaire R-4213-2022, le GRAME a proposé d'inclure l'impact des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans un éventuel test du coût social (TCS). Ce test avait pour but de mieux refléter le coût social du carbone. La Régie a demandé à Énergir de présenter sa position sur l'ajout potentiel du TCS en complément du test décisionnel actuellement reconnu par la Régie, à savoir le test du coût total en ressources (TCTR) avec bénéfices non énergétiques (BNÉ).
9. Le tableau 12 de la pièce B-0170 illustre les similitudes et les différences entre la méthodologie de calcul du TCTR avec BNÉ et celle du TCS. Le tableau montre que la méthodologie de calcul du TCS proposée par Énergir est en fait une variante du TCTR avec BNÉ, suivant l'approche de la California Public Utilities Commission. Lors du contre-interrogatoire⁴, Énergir a confirmé qu'elle suivrait également l'approche du régulateur californien.
10. La méthode de calcul proposée du TCS inclut la plupart des paramètres d'estimation que nous retrouvons dans le calcul du TCTR avec BNÉ. Il existe cependant deux différences clefs entre ces deux tests de rentabilité :
 - a) La variable qui capture le coût évité du carbone.
 - b) Le taux d'actualisation privilégié.
11. La variable qui capture le coût évité du carbone dans le TCS est le coût social du carbone (CSC). Contrairement au SPEDE, qui reflète principalement le coût de réduction des émissions de GES, le CSC évalue les impacts économiques à travers divers secteurs. Énergir propose d'utiliser les valeurs du CSC issues de l'étude de l'EPA.

⁴ A-0037, pg 137-138

12. Le deuxième paramètre qui distingue le TCS est le taux social d'actualisation. Ce taux reflète non seulement le coût du capital, mais aussi les valeurs et priorités de la société en question. Énergir propose un taux nominal social d'actualisation de 4,04 %, ce qui correspond à la médiane adoptée dans plusieurs juridictions de l'Amérique du Nord. Le TCTR avec BNÉ, quant à lui, utilise le taux en capital prospectif.
13. Conséquemment, les bénéfices du TCS sont plus élevés que ceux du TCTR avec BNÉ. En effet, le CSC tient compte des implications qui vont au-delà du simple prix des émissions de GES, et le taux social d'actualisation, qui est plus bas que le taux en capital prospectif, augmente le ratio bénéfice, comme Énergir l'a expliqué dans sa réponse à la DDR du GRAME, pièce B-120.
14. Lors de leur contre-interrogatoire⁵, les membres du Panel 5 ont clarifié qu'il n'existe pas de « police » pour encadrer strictement le calcul du TCTR ou du TCS. Cependant, par souci de rigueur, il est préférable de respecter les méthodologies de calcul propres à chaque test.
15. Dans sa recommandation initiale, OC cherchait à obtenir des estimations de rentabilité plus conservatrices, alignées sur les paramètres utilisés dans d'autres juridictions, comme la Californie. En effet, OC suggérait à la Régie de demander à Énergir de maintenir le TCTR avec BNÉ comme test décisionnel principal, tout en utilisant le TCS comme complément d'analyse.
16. OC avait également proposé d'adopter les valeurs du CSC selon le scénario de référence de la Californie et de fixer le taux nominal d'actualisation social à 5,06 %, soit le même taux que celui utilisé par la Californie.

⁵ A-0037, pg 186

17. Cependant, suite au contre-interrogatoire du Panel 5, OC a mieux compris la logique derrière le choix des paramètres proposés par Énergir pour le calcul du CSC. Les valeurs du coût social du carbone issues de l'étude de l'EPA, plus récentes que celles de la Californie, permettent de maintenir une cohérence avec les nouveaux développements des politiques environnementales.
18. Cela dit, durant le contre-interrogatoire du Panel 5⁶, Énergir a réaffirmé sa volonté d'utiliser un seul test décisionnel, que ce soit le TCTR avec BNÉ ou le TCS. À ce sujet, OC réitère sa recommandation de maintenir le premier (TCTR avec BNÉ) comme test décisionnel et d'inclure le TCS comme test informatif.
19. Si la Régie adopte le TCS à titre de test informatif, nous suggérons l'adoption des valeurs proposées par Énergir pour le CSC applicable. Quant au taux social d'actualisation, nous avons suggéré de faire une étude pour déterminer le taux le plus approprié pour le Québec. Cependant, par souci d'efficacité, nous proposerions plutôt de suivre le taux nominal social d'actualisation suggéré par l'EPA, soit 4,04 %.
20. En général, ces tests s'inscrivent dans un spectre d'analyse de la rentabilité de projets. Le TCTR sans BNÉ offre une analyse purement économique. Le TCS apporte une perspective sociétale plus large, les valeurs du TCS ratio étant en moyenne 83 % plus élevées que celle du TCTR avec BNÉ ratio.
21. Pour répondre aux préoccupations exprimées par la présente Formation quant au choix du test à privilégier comme test décisionnel, il convient de souligner que le TCTR avec BNÉ intègre déjà de manière satisfaisante des bénéfices non énergétiques, le positionnant ainsi au centre de l'éventail des tests de rentabilité. Une révision du test décisionnel pourrait être envisagée à l'avenir si de nouvelles

⁶ A-0037, pg 135

données le justifient. Cependant, à ce jour, OC est d'avis que la méthode actuelle représente un compromis raisonnable.

22. Notons que 12 des 19 juridictions répertoriées utilisent le TCTR avec BNÉ à des fins décisionnelles; en conséquence, le souhait exprimé par Énergir d'adopter le TCS comme seul test décisionnel n'est pas appuyé par le balisage qu'ils ont effectué.
23. Pour conclure, comme le montre le tableau Q-5.1 de la pièce B-0121, il est assez commun dans la plupart des juridictions d'avoir un test décisionnel principal, complété par un ou plusieurs tests informatifs.
24. Cette approche équilibrée permet de concilier une étude de nature économique des bénéfices des projets en efficacité énergétique avec le TCTR avec BNÉ, tout en utilisant le TCS comme test informatif avec des paramètres actualisés et avec une vision plus sociétale.

III. MODIFICATIONS AUX CONDITIONS DE SERVICE ET TARIF (CST)

25. Énergir propose de facturer un montant pour chaque facture papier, à partir du 1^{er} avril 2025. Ce montant est fixé à 2 \$ par facture. Les changements proposés indiquent également une priorisation de la facture électronique comme méthode de transmission des factures. Énergir justifie cette demande par une volonté de réduction des coûts et des arguments environnementaux.
26. Cependant, OC est d'avis que l'argument environnemental est peu convaincant puisque des études mentionnées par l'analyste d'OC lors de son témoignage⁷ mettent en doute certaines prémises. De surcroit, le Panel 5 n'avait aucune

⁷ C-OC-001 page 20, pieds de pages 68 et 69

donnée probante pour appuyer leur thèse sur les économies d'échelle⁸ et la réponse à l'engagement 5⁹ est ambiguë quant aux coûts évités.

27. Tel qu'il appert de la Figure A d'OC (p. 15 de C-OC-0011) et du tableau Q-3.2 de la pièce B-121, force est de constater une croissance soutenue du pourcentage de clients adoptant l'option de facturation électronique, passant de 48,86 % en octobre 2021 à 63,47 % en février 2024. Cette tendance s'est maintenue au cours de la période étudiée, avec une augmentation de 4 % observée au cours des 12 derniers mois.
28. Ces résultats sont le fruit des efforts de marketing d'Énergir pour encourager la transition vers la facture électronique. Même en période de stagnation de la clientèle, comme observée au cours des deux dernières années, nous constatons que les efforts promotionnels ont permis d'augmenter la proportion de clients optant pour la facturation électronique.
29. Par ailleurs, OC soumet qu'il est pertinent pour la Régie de tenir compte des règles dans d'autres secteurs et juridictions concernant ce sujet. Au Québec, l'article 11.2 de la *Loi sur la protection des consommateurs* (LRQ, c. P-40.1), bien qu'elle ne s'applique pas à Énergir, reste la loi générale qui veille à la protection des consommateurs. Cet article interdit tout changement unilatéral d'un contrat sans le consentement explicite du client.
30. Les commerçants soumis à cette loi doivent envoyer un avis écrit au consommateur pour tout changement de clause contractuelle, ce qui permet à celui-ci de refuser la modification et de régler directement le problème avec le commerçant.

⁸ A-0038, page 16 à 24

⁹ B-0196

31. Dans une décision du 10 février 2022¹⁰ applicable aux fournisseurs des services de télécommunication (FST), le CRTC a rendu la facturation papier obligatoire pour trois catégories de consommateurs:

- a) Les personnes handicapées.
- b) Les clients sans accès à l'internet.
- c) Les personnes âgées.

32. Au paragraphe 143 de cette même décision, le CRTC a aussi imposé une série d'obligations aux FSC afin de protéger les clients.

33. Par ailleurs, l'article 27.2 de la *Loi sur les télécommunications* (L.C. 1993, c.38) interdit d'imposer des frais pour l'obtention d'une facture papier:

« Il est interdit à toute personne qui fournit des services de télécommunication d'imposer des frais à un abonné pour l'obtention de factures papier. »

34. Certaines juridictions américaines interdisent la charge de frais sur l'envoi de leurs factures par la poste. Bien que nous n'ayons pas entrepris un balisage complet, OC a examiné deux états américains voisins de grande taille pour illustrer ces pratiques.

35. Dans l'État de New York, il existe une législation qui stipule que les entreprises ne peuvent pas facturer de frais supplémentaires pour les factures papier. En Pennsylvanie, la Pennsylvania Public Utilities Commission a déclaré que les services publics ne peuvent pas imposer de frais pour l'envoi de factures papier. Elle qualifie cette pratique de déraisonnable pour les consommateurs sans accès à l'internet et réaffirme que la facturation doit être incluse dans les tarifs globaux, et non facturée séparément.

¹⁰ CRTC 2022-28, para. 142

36. Dans le secteur énergétique, plusieurs fournisseurs ne facturent pas l'envoi de factures papier.
37. Par exemple, Hydro-Québec et Manitoba Hydro n'imposent aucun frais pour l'envoi de factures papier, tout en encourageant fortement l'utilisation de la facture électronique.
38. En 2019, Enbridge avait adopté la facturation électronique par défaut, sans consentement préalable des clients, ce qui a suscité de fortes critiques. Enbridge Gas n'a pas présenté de preuves ni demandé d'allègement concernant cette pratique dans sa demande devant l'Ontario Energy Board (OEB). Cependant, lors de la phase 1 de la cause tarifaire de 2019, Enbridge a accepté une série de mesures provisoires pour apaiser les critiques, notamment :
- a) Les clients existants ne seront convertis à la facturation électronique qu'avec leur consentement explicite.
 - b) Le compromis qu'aucun frais ne sera imposé pour les factures papier sans l'approbation de l'OEB.
39. L'OEB a émis des préoccupations quant à la manière dont Enbridge Gas a mis en œuvre cette initiative. Tout en soulignant qu'il soutient la transition vers la facturation électronique dans sa décision du 14 mai 2020¹¹, l'OEB a priorisé le libre choix des consommateurs ontariens qui sont clients chez Enbridge :
- a) Pour les clients existants : Le consentement explicite sera nécessaire avant toute conversion à la facturation électronique.
 - b) Pour les nouveaux clients : L'OEB a accepté la proposition de faire de la facturation électronique l'option par défaut, avec des

¹¹ EB-2019-0194, page 24

notifications envoyées aux clients. Cependant, les nouveaux clients peuvent faire une demande pour obtenir une facture papier sans frais additionnels.

40. OC s'inquiète de la proposition d'Énergir car elle est préjudiciable pour les personnes plus vulnérables parce qu'elle impose des frais, parce qu'elle impose une obligation de communiquer avec Énergir, ou encore parce qu'elle force les clients à divulguer des informations personnelles pour obtenir une exemption des frais.
41. Énergir étant un monopole qui offre un service essentiel à une clientèle captive, OC invite la Régie à être prudente avant d'approuver la demande du distributeur concernant la facturation papier, laquelle contrevient au libre choix du client.

IV. RECOMMANDATIONS

42. OC recommande de maintenir le TCTR avec BNÉ comme le seul test décisionnel avec les paramètres de l'EPA.
43. Dans la mesure où la Régie adopte le TCS à titre de test informatif, OC recommande l'adoption des valeurs CSC basées sur le scénario de référence de l'EPA ¹² ainsi que l'adoption d'un taux nominal social d'actualisation de 4,04% également basé sur le scénario de référence de l'EPA ¹³.
44. OC recommande de rejeter la proposition d'Énergir de facturer un frais aux clients qui souhaitent recevoir des factures papier.

¹² https://www.epa.gov/system/files/documents/2023-12/epa_scghg_2023_report_final.pdf

¹³ Ibid.

45. OC recommande que la Régie encourage Énergir à poursuivre ses campagnes de sensibilisation pour promouvoir l'option de la facture électronique.
46. OC recommande d'enjoindre Énergir à obtenir le consentement explicite des clients, tant existants que nouveaux, avant de les inscrire à la facturation électronique.

Le tout respectueusement soumis.

MONTREAL, le 10 septembre 2024

(S) Gravel Bernier Vaillancourt

Gravel Bernier Vaillancourt
Procureurs d'Option consommateurs

Éric McDevitt David, avocat
edavid@gbvavocats.com
6300, avenue du Parc, bureau 600
Montréal (Québec) H2V 4S6
Tél. : 514-317-6354/ Téléc. : 418-652-1844
Réf. : 16001-01