

Régie de l'énergie

R-4018-2017, phase 2

**Énergir - Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de
modification des Conditions de service et Tarif à compter du 1er
octobre 2018**

Rapport d'analyse

par

Jean-Pierre Finet, Consultant

Bertrand Schepper, Consultant

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

Le 11 juillet 2018

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ.....	3
INTRODUCTION.....	4
1.0 PROCESSUS DE CONSULTATION RÉGLEMENTAIRE.....	5
2.0 COÛTS ÉVITÉS	7
2.1 Méthodologie	7
2.2 Composantes des coûts évités	8
2.2.1 Approvisionnement gazier	9
2.2.2 Distribution.....	10
3.0 PROGRAMME DE FLEXIBILITÉ TARIFAIRE POUR LE MAZOUT ET LA BIÉNERGIE	12
4.0 SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	14

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de sept groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie :

- *Nature Québec*, un organisme national qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources;
- *Fondation Rivières*, un organisme œuvrant à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières – tout autant que de la qualité de l'eau;
- la *Fédération québécoise du canot et du kayak* qui a pour mission de faciliter la pratique des activités de canot et de kayak, rendre accessibles les rivières et autres plans d'eau à tous les pagayeurs et agir pour la préservation des lacs et des rivières dans leur état naturel;
- *Écohabitation* facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques; et
- le *Regroupement pour la surveillance du nucléaire* qui est voué à l'éducation et à la recherche concernant toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire;
- *l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale* qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine;
- Le *Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RHVQ)* qui exerce une vigilance sur les projets touchant les hydrocarbures d'origine fossile et à promouvoir auprès du public la nécessité de se tourner vers des énergies vertes et de changer nos comportements

INTRODUCTION

À la phase 2 du dossier R-4018-2017, Énergir dépose à la Régie une preuve pour l'approbation de son plan d'approvisionnement et afin de faire établir les tarifs et les conditions de service de la distribution de gaz naturel sur son réseau à partir du 1^{er} octobre 2018.

Le 16 avril 2018, le ROEÉ soumet à la Régie ses sujets d'intervention pour la phase 2,¹ acceptés par la Régie dans sa décision D-2018-049.² Le 28 juin 2018, la Régie décide de cesser l'examen de la preuve relative au PGEÉ à même le dossier R-4018-2017, phase 2.³

Ce rapport d'analyse soumis au nom du ROEÉ porte donc sur trois thèmes, soit le processus de consultation réglementaire, les coûts évités ainsi que le programme de flexibilité tarifaire.

Conformément à la directive de la Régie du 28 juin 2018, le ROEÉ ne présentera pas de preuve portant sur le PGEÉ. Toutefois, un quatrième thème, celui du suivi des décisions de la Régie en ce qui a trait au PGEÉ, fera l'objet d'un complément de preuve dans la mesure où la Régie accepte la demande de contestation du ROEÉ de la réponse d'Énergir à la question 13.1 de la demande de renseignement no 2 de la Régie⁴.

¹ C-ROEÉ-0010.

² D-2018-049 [Par. 23]

³ A-0028

⁴ C-ROEÉ-0016

1.0 PROCESSUS DE CONSULTATION RÉGLEMENTAIRE

Les représentants du ROÉÉ ont été présents à l'ensemble des réunions du processus de consultation réglementaire (PCR autorisée par la Régie dans les décisions D-2016-191 et D-2017-094)⁵.

Selon le ROÉÉ, ces rencontres ont facilité les interactions entre les parties. Elles ont permis aux analystes du ROÉÉ de mieux comprendre les enjeux spécifiques à certains dossiers et ainsi de mieux cibler les interventions du Regroupement. De plus, les rencontres ont permis aux intervenants de faire part de leurs préoccupations au Distributeur qui a pu ainsi procéder aux ajustements de sa preuve.

À notre avis, le PCR a permis d'améliorer notre compréhension des dossiers, ce qui s'est parfois traduit par une diminution du nombre de questions posées lors des demandes de renseignements. Nous croyons aussi que ce processus a contribué à relever la qualité des interventions.

Le ROÉÉ considère que la Régie devrait être au fait des sujets traités dans le cadre de ce processus et de leurs impacts sur les causes tarifaires. C'est pourquoi le ROÉÉ appuie la recommandation d'Énergir de communiquer l'ordre du jour sous pli confidentiel à la Régie.⁶

Le ROÉÉ considère toutefois qu'il faut être prudent quant à la recommandation du distributeur de demander un accord sur le contenu d'une proposition présentée en PCR.

Selon le processus mis de l'avant, le distributeur pourrait demander « aux intervenants participant à une rencontre du PCR de signifier leur accord avec le contenu d'une proposition qui y est présentée, sous réserve qu'elle ne soit pas modifiée lors du dépôt de la preuve, que ce soit à la cause tarifaire ou dans un dossier distinct ».⁷

Bien que le ROÉÉ soit favorable à l'allégement réglementaire, il est difficile pour les analystes d'un Regroupement qui compte sept groupes membres de prendre position sur-le-champ, liant ses commettants dans le cadre d'une réunion sur un sujet donné. Par conséquent, si la proposition du Distributeur devait être adoptée, il faudrait que les analystes disposent du temps nécessaire pour consulter leurs clients. De plus, il faudrait admettre que sur certains sujets les positions des intervenants puissent changer avec le temps ou selon les nouvelles informations disponibles.

Ceci dit, si le document est utilisé uniquement à titre indicatif et ne représente pas un élément de preuve, le ROÉÉ n'a pas d'opposition à sa création.

⁵ D-2016-191, par 15 à 52 et D-2017-094 par 28 à 35

⁶ B-0033, p. 9

⁷ B-0033, p. 9

C'est pourquoi :

Le ROEÉ recommande la reconduction du processus de consultation réglementaire pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 30 septembre 2021. (Recommandation 1)

Le ROEÉ recommande cependant que les informations autour des accords lors de PCR ne soient pas considérées comme des éléments de preuve. (Recommandation 2).

2.0 COÛTS ÉVITÉS

Dans le cadre de ce dossier, Énergir a mis à jour la méthodologie et les projections de ses coûts évités des 20 prochaines années. Un mandat en ce sens a été accordé à *Dunsky Expertise en énergie*. Cette mise à jour est en suivi de la décision D-2016-156, paragraphe 238 et fait donc partie du présent dossier, tel que stipulé par la Régie dans sa lettre du 28 juin 2018⁸.

2.1 Méthodologie

2.1.1. Pistes d'amélioration

Pour accomplir son mandat, *Dunsky Expertise en énergie* a d'abord procédé à un balisage des meilleures pratiques⁹ pour ensuite faire ses recommandations. Dans son rapport, le consultant identifie trois opportunités d'amélioration méthodologique soit : l'identification d'un coût évité spécifique au chauffage de l'eau, la prise en compte des effets de marché et la prise en compte de la part variable des frais d'administration.¹⁰

Après analyse cependant, le consultant recommande de ne pas modifier la méthodologie actuelle. Le ROEE est en accord avec les recommandations du consultant compte tenu des coûts que ces modifications représenteraient en sous-mesurage comparativement aux bénéfices escomptés en termes de précision accrue des résultats.

En ce qui a trait à l'identification d'un coût évité spécifique au chauffage de l'eau, le ROEE ne partage pas la recommandation de SÉ-AQLPA d'un coût évité spécifique au chauffage de l'eau, tel que pratiquée en Ontario¹¹.

D'une part, l'énergie requise pour le chauffage de l'eau sanitaire est relativement stable, nonobstant les quelques mois d'hiver où l'eau est plus froide. En moyenne, selon notre expérience, la consommation des mois d'hiver n'est que de 20% plus élevée que pendant les trois mois d'été.

De plus, le chauffage de l'eau sanitaire constitue déjà la grande majorité du coût évité pour l'usage de base, à tout le moins dans le marché résidentiel. Les autres usages seraient plutôt marginaux; par exemple, le barbecue, est utilisé presque exclusivement en été où les besoins d'équilibrage sont inexistantes. Parmi les autres usages, il devrait y avoir en principe une proportion moins grande de sècheuses au gaz naturel au Québec qu'en Ontario et les cuisinières au gaz seraient aussi relativement peu nombreuses. Enfin, les foyers au gaz font partie de la catégorie du chauffage.

⁸ A-0028

⁹ B-0048, page 3 de 36.

¹⁰ Idem.

¹¹ C-SÉ-AQLPA-0010, page 2.

Bref, la prédominance du chauffage de l'eau sur l'ensemble des usages qui composent la base et la relative stabilité de sa charge durant l'année militent en faveur du statu quo en ce qui concerne le coût évité de la charge de base.

Noter que le ROEE avait aussi questionné le groupe Dunsky sur la possibilité d'intégrer les effets de Marché (DRIPE) comme le fait la Nouvelle-Angleterre¹². Cependant, suite aux réponses du consultant, le ROEE se range derrière l'avis qu'intégrer cette composante serait trop compliqué et coûteux par rapport au temps et à l'énergie nécessaires pour le faire.

2.2 Composantes des coûts évités

Selon le consultant, les composantes retenues pour le calcul des coûts évités d'Énergir sont les suivantes¹³:

Approvisionnement gazier

- Coût de fourniture (F)
- Coût de transport (T)
- Coût d'équilibrage (pour les volumes de chauffage seulement)
- Rendement sur fond de roulement du maintien des inventaires F et T

Distribution

- Gaz perdu
- Renforcement du réseau de distribution
- Redevance à la Régie du bâtiment
- Redevance à la Régie de l'énergie
- Quote-part de Transition énergétique Québec

SPEDE

- Coûts des droits d'émission de GES

Dans les prochains paragraphes, le ROEE fera des recommandations quant à la prise en compte de l'injection de gaz naturel renouvelable (GNR) dans le réseau d'Énergir au cours des années à venir dans les coûts de fournitures qui contribuent aux coûts globaux de l'approvisionnement gazier.

De plus, le ROEE fera des recommandations relativement aux demandes de Transition énergétique Québec (TÉQ) quant à la quote-part exigée des distributeurs d'énergie et ses possibles répercussions sur les coûts évités.

¹² B-0167, questions 7 et 11

¹³ B-0048, page 4 de 36.

2.2.1 Approvisionnement gazier

Selon le consultant :

« Le coût de la fourniture est compris dans les coûts d'approvisionnement gazier, et est la composante la plus importante des coûts évités. Elle représente généralement 75 % du coût évité total. Ce coût est lié au coût du gaz aux carrefours d'approvisionnement, comme Dawn en Ontario, ou Henry Hub en Louisiane. Henry Hub est le lieu de négociation de contrats de gaz naturel le plus « liquide » en Amérique du Nord, tandis que Dawn est la principale source d'approvisionnement du gaz naturel d'Énergir. »¹⁴. (Nous soulignons)

« Pour l'évaluation des coûts évités de fourniture à court terme, les projections de prix du service de fourniture d'Énergir, qui seront déposées à la Régie de l'énergie dans le cadre de la Cause tarifaire 2019, ont été retenues. Ces projections couvrent les années 2018-2019 à 2021-2022 (Tableau 6).

Tableau 6 : Projection de prix du service de fourniture de gaz naturel de 2018-2019 à 2021-2022²⁴

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Prix du service de fourniture (¢/m ³)	12,277	12,352	12,504	12,731

»

Bien que le consultant ait balisé les meilleures pratiques ailleurs en Amérique du Nord, les récents développements en matière d'approvisionnements québécois n'ont pas été pris en compte dans les projections du prix du service de fourniture de gaz naturel. En effet, l'étude fait abstraction des approvisionnements en GNR dont l'injection a déjà débuté sur le réseau d'Énergir et qui devrait être en croissance constante au cours des prochaines années, tel que stipulé dans le Plan d'approvisionnement gazier Horizon 2019-2022 d'Énergir :

« À l'hiver 2018, la Ville de Saint-Hyacinthe a commencé à produire du GNR qui est, en partie, acheté par Énergir. Ainsi, cet approvisionnement a été intégré au plan d'approvisionnement 2019-2022 en fonction des projections de production pour les prochaines années. Énergir planifie que d'autres approvisionnements en GNR deviendront disponibles sur l'horizon du plan. »¹⁵

Or, si le coût de la fourniture à Dawn avoisine les 12 cents le mètre cube, le prix du mètre cube de GNR pourrait côtoyer les 53 cents, soit plus de quatre fois la valeur du gaz conventionnel.¹⁶ Dans la mesure où le Plan d'action 2017-2020 découlant de la Politique énergétique 2030 prévoit un minimum de 5% de GNR à être injecté dans les réseaux de

¹⁴ B-0048, page 9 de 36

¹⁵ GM-H, Document 1, page 69.

¹⁶ R-4008-2017, Gaz Métro 1, Document 1, page 41

distribution de gaz naturel au Québec d'ici 2020¹⁷ Le ROEÉ est d'avis que le coût et les projections de vente de GNR devraient être prises en compte dans le calcul du coût évité, et ce, que le coût du GNR soit socialisé en tout, en partie ou nullement.

Le ROEÉ recommande donc que la part des prévisions GNR intégrées dans le réseau d'Énergir soit prise en compte dans les calculs des coûts évités (Recommandation 3)

2.2.2 Distribution

En ce qui a trait à la quote-part payable à Transition énergétique Québec (TÉQ), le consultant indique qu'il a indexé le montant de la quote-part payée en 2016-2017 en attendant la publication du prochain règlement :

« Les distributeurs d'énergie doivent payer une quote-part annuelle à TÉQ pour le financement de ses activités en efficacité, innovation et transition énergétique (art. 49, loi 35). Cette quote-part remplace celle payable au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles jusqu'à la création de TÉQ en 2017. En attendant qu'un nouveau règlement soit établi ou que le montant de la quote-part soit déterminé par la Régie de l'énergie (art. 49, loi 35), le Règlement sur la quote-part annuelle payable au ministre des Ressources naturelles et de la Faune continue de s'appliquer (art. 85, loi 35), et le montant déterminé pour l'exercice financier 2016-2017 pour un distributeur d'énergie demeure le même jusqu'à ce qu'il soit remplacé par la Régie de l'énergie (art. 86, loi 35).

La redevance de l'exercice financier 2016-2017 était de 0,095 ¢/m³. En attendant la publication du nouveau règlement, nous avons retenu comme hypothèse l'ajustement de la redevance 2016-2017 selon le taux d'inflation pour les années futures (voir le taux d'inflation prévu dans l'Annexe D — Taux d'indexation).

Notons que cette projection devra être mise à jour lors de la publication du nouveau Règlement sur la quote-part payable à TÉQ, attendu à la fin de l'année 2018. »¹⁸

Pour sa part, le distributeur indique que : « La quote-part payable par Énergir à TEQ fait partie des coûts évités, tel que précisé dans le rapport préparé par la firme Dunsky Expertise en énergie »¹⁹

¹⁷ R-4008-2017, Gaz Métro 1, Document 1, page 5.

¹⁸ A-0048, page 26 de 36

¹⁹ B-0167, Question 16

Or, dans le cadre du dossier R-4043-2018, Énergir estimait récemment que si la volonté de TÉQ se concrétisait, sa quote-part passerait d'une moyenne de 6,6 M\$ à près de 16 M\$, soit plus du double de la moyenne des trois dernières années.²⁰

Dans la mesure où la Régie décidait éventuellement d'accorder à TEQ une quote-part substantiellement plus élevée provenant d'Énergir qu'au cours des années passées, le ROEE est d'avis qu'il serait judicieux que le coût évité reflète cette situation et soit mis à jour annuellement (Recommandation 4)

²⁰ R-4043, Énergir 1, Document 1, page 5.

3.0 PROGRAMME DE FLEXIBILITÉ TARIFAIRE POUR LE MAZOUT ET LA BIÉNERGIE

Énergir demande à la Régie l'autorisation de prolonger son programme de flexibilité tarifaire pour le mazout et la biénergie²¹. Selon Énergir, c'est grâce à ce programme :

« qu'Énergir a pu préserver 154 967 158 m³ (71 524 086 m³ pour le mazout et 1 83 443 072 m³ pour la biénergie) depuis l'existence du programme. Pour l'année 2017, aucun rabais n'a été consenti afin de préserver des revenus de transport, de distribution, d'équilibrage et d'inventaires (TÉID).

Pour 2018, aucun rabais n'a jusqu'à présent été consenti pour préserver des volumes de gaz naturel par rapport au mazout en raison d'une situation concurrentielle à l'avantage du gaz naturel. Énergir prévoit que la situation concurrentielle par rapport au mazout sera encore à l'avantage du gaz naturel pour la période 2019 et aucun rabais n'est donc prévu dans le présent dossier tarifaire pour la flexibilité tarifaire mazout.

De plus, pour la flexibilité tarifaire biénergie, aucune enveloppe budgétaire n'est prévue pour les années 2018 et 2019, puisque les trois clients qui en bénéficiaient en 2016 se sont retirés du tarif BT2, et par conséquent, du programme.

Les trois clients qui bénéficiaient du programme ont signé de nouveaux contrats qui n'incluent pas la flexibilité tarifaire. La situation concurrentielle ne permet pas l'utilisation du programme à l'heure actuelle. Malgré le fait qu'aucun client actuel ou dans un avenir rapproché n'est visé par le programme, Énergir reste convaincue que celui-ci demeure pertinent.

Étant donné qu'il n'est pas possible de savoir si l'avantage concurrentiel du gaz naturel va perdurer dans le temps et qu'il n'y a aucun coût associé à maintenir le programme actuel, Énergir considère qu'il est plus efficient, dans un contexte d'allégement réglementaire, de demander à la Régie de reconduire le programme annuellement plutôt que de l'abolir et devoir rebâtir le programme, le cas échéant.

Énergir demeure d'avis que ce programme peut constituer un outil marketing profitable qui doit être maintenu puisqu'il est avantageux pour tous les clients. En effet, le programme permet d'éviter de perdre des volumes auprès d'autres énergies et de conserver des revenus qui auraient dû être récupérés auprès de l'ensemble de la clientèle. »

²¹ B-0042.

En réponse à la question no. 5 du ROEE à Énergir de justifier le maintien de ce programme mis sur pied il y a plus de 20 ans, Énergir répondait que :

« Énergir croit pertinent le maintien de ce programme pour faire face à l'éventualité d'un changement de situation au niveau du contexte des prix du mazout, bien que les perspectives semblent démontrer un avantage concurrentiel pour le gaz naturel face au mazout pour les prochaines années.

Étant donné que ce programme peut contribuer à la réduction de GES et que le maintien de ce programme ne génère aucun coût, Énergir est d'avis que ce programme vaut la peine d'être maintenu. »²²

Or, l'analyse du tableau de la page 3 de la pièce B-0042 révèle que ce programme n'aura préservé aucun volume de mazout équivalent depuis 2007. De plus, le programme n'a permis de conserver que des volumes de gaz naturel très modestes au cours des dernières années depuis 2007 comparativement aux années 1995 à 2006. De plus, les résultats pour 2017, les engagements pour 2018 ainsi que les prévisions pour 2019 sont nuls.

Contrairement à la position soutenue par Énergir, le ROEE est d'avis que ce programme n'a plus sa raison d'être et qu'il devrait être éliminé. En effet, la Politique énergétique 2030 du gouvernement du Québec prévoit une réduction importante de la consommation de mazout qui est maintenant utilisée principalement hors réseau. Le programme de biénergie et le tarif BT ont été abolis en 2006. De plus, la situation du gaz naturel devrait rester favorable et relativement stable face au mazout d'ici au moins cinq (5) ans encore²³, ce qui ne laisse présager aucun volume de mazout préservé d'ici 2022.

Finalement, le ROEE s'étonne du fait qu'Énergir ne reconnaisse aucun coût pour le programme²⁴ quoi qu'il en soit, il considère que cette raison n'est pas suffisante pour le maintien du programme alors qu'il n'a plus sa raison d'être.

C'est pourquoi le ROEE recommande de mettre fin au programme de flexibilité tarifaire pour le mazout et la biénergie. (Recommandation 5)

²² B-0167, page 2.

²³ B-0167, question 3

²⁴ B-0167, question 4

4.0 SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Sur le PCR :

Le ROEÉ recommande la reconduction du processus de consultation réglementaire pour une durée de trois (3) ans, soit jusqu'au 30 septembre 2021. (Recommandation 1)

Cependant que les informations autour des accords lors de PCR ne soient pas considérées comme des éléments de preuve. (Recommandation 2).

Sur le calcul des coûts évités :

Le ROEÉ recommande de soutenir la méthodologie actuelle telle que présentée par le groupe Dunsy énergie avec les ajouts suivants :

Que la part des prévisions GNR intégrées dans le réseau d'Énergir soit prise en compte dans les calculs des coûts évités (Recommandation 3)

Que la quote-part de TÉQ soit prise en compte de manière intégrale dans le calcul des coûts évité et mise à jour annuellement. (Recommandation 4)

Sur le programme de programme de flexibilité tarifaire pour le mazout et la biénergie

Le ROEÉ recommande de mettre fin au programme de flexibilité tarifaire pour le mazout et la biénergie (recommandation 5)