

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-3867-2013, Phase 3 B

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

ÉNERGIR

(ci-après « ÉNERGIR »)

Demanderesse

ET

FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE

(section Québec), 630, boul. René Levesque
Ouest, bureau 2880, Montréal, Québec, H3B
1S6

(ci-après la « FCEI »)

Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION DE LA FCEI

I. INTRODUCTION

1. Énergir a soumis à la Régie de l'énergie (la « Régie ») une méthodologie visant l'acceptation de projets d'extension avec expectative de rentabilité. À ce titre, Énergir demandait à la Régie de « prendre acte » de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau;
2. Selon Énergir, du seul fait que ses projets de développement soient inférieurs à 1,5 M\$, une telle méthodologie relèverait alors des décisions d'affaires prises à l'interne par les gestionnaires d'Énergir, dans le cadre de l'exploitation de son entreprise;
3. Énergir n'aurait donc pas à obtenir l'approbation de la Régie à l'égard de la méthodologie et des critères décisionnels proposés;
4. Avec égards, la FCEI est d'avis que la position de Énergir est erronée en droit;
5. En effet, FCEI estime que la Régie ne devrait pas seulement prendre acte de la proposition, elle devrait au contraire fixer certains paramètres à l'intérieur desquels Énergir devrait être tenue d'opérer;

6. Dans la présente argumentation, en nous basant sur les principaux points du mémoire de la FCEI du 20 septembre 2017¹ et en rappelant certains principes déjà énoncés par la Régie dans le passé, nous tenterons de répondre aux aspects soulevés par la Régie dans sa lettre du 16 janvier 2018 qui demande aux intervenants de discuter des trois (3) points suivants :
- L'étendue des pouvoirs conférés à la Régie en matière d'autorisation de projets d'investissements 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 requièrent une autorisation de la Régie de l'énergie (le « **Règlement** »), 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\$;
 - La compétence de la Régie relative à l'examen de la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau dont la valeur est inférieure à 1,5 M\$, dont Énergir lui demande de « prendre acte »;
 - Les effets qu'aurait une décision de la Régie qui prendrait acte de la méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau dont la valeur est inférieure à 1,5 M\$, plutôt qu'une décision qui approuverait cette méthode, avec ou sans modifications.
7. La présente argumentation reprendra donc les trois points de la Régie ci-haut.

II. L'ÉTENDUE DES POUVOIRS CONFÉRÉS À LA RÉGIE EN MATIÈRE D'AUTORISATION DE PROJETS D'INVESTISSEMENTS EN VERTU DE L'ARTICLE 73 DE LA LOI :

8. Dans sa décision D-2003-93, la Régie mentionnait que « [l]'objet de la Loi est la régulation économique, entre autres de la distribution d'électricité, en vue de fixer des tarifs justes et raisonnables² ». La décision D-2014-032 rappelait à juste titre que « cette affirmation est également valable pour la distribution du gaz nature³ »; [Nous soulignons]
9. Par ailleurs, cette même décision D-2003-93 rappelait les principes de l'article 5 de la Loi à savoir que le « rôle de la Régie est avant tout de concilier l'intérêt public avec la protection des consommateurs de toutes catégories et un traitement équitable du Distributeur⁴ »;

¹ C-FCEI-0189

² Dossier R-3492-2002, décision D-2003-93, p. 181.

³ Dossier R-3837-2013, décision D-2014-032, par. 29.

⁴ Supra note 1

10. Au surplus, l'extrait suivant de la Politique énergétique de 1996 du gouvernement du Québec, encore d'actualité aujourd'hui, rappelait les fondements et les objectifs de la régulation économique :

« La formule des régies, qui constitue une approche typiquement nord-américaine, est une réponse à un problème économique et administratif délicat : dans certains secteurs de l'activité économique – le transport et la distribution du gaz naturel et de l'électricité, les télécommunications, par exemple –, la technologie utilisée impose que le produit en cause soit livré au consommateur par l'intermédiaire d'un réseau de canalisations ou de lignes. Ces canalisations et ces lignes nécessitent des investissements lourds, et il est exclu, pour des raisons financières évidentes, que des réseaux concurrents soient mis en place afin de desservir une région ou une zone donnée. Ainsi, les compagnies possédant ces réseaux sont placées dans une situation de « monopole naturel » vis-à-vis des consommateurs : n'étant pas soumises à la concurrence pour approvisionner les utilisateurs qui sont branchés au réseau, elles peuvent imposer aux consommateurs des tarifs injustifiés. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir, afin de protéger ces derniers et établir l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des marchés »⁵. [nous soulignons]

11. Ainsi, non seulement la Régie joue un rôle essentiel afin de protéger les consommateurs et établir l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des marchés, mais l'étendue de ses pouvoirs, qui lui sont conférés par la Loi, ont également été rappelés maintes et maintes fois, notamment en matière d'autorisation de projets d'investissement en vertu de l'article 73 de la Loi;
12. En effet, dans la décision D-2016-101⁶, la Régie rappelait quel était le cadre réglementaire à cet effet :

« [11] En vertu de l'article 73 de la Loi, Gaz Métro doit obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas fixés par règlement, pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés à la distribution de gaz naturel.

[12] En vertu du paragraphe 1^o(c) du premier alinéa de l'article 1 du Règlement, Gaz Métro doit obtenir une autorisation préalable de la Régie lorsque le coût d'un projet de cette nature est égal ou supérieur à 1,5 M\$.

[13] L'examen par la Régie d'une demande d'un distributeur de gaz naturel en vertu de l'article 73 de la Loi porte sur les informations indiquées à l'article 2 du Règlement, soit :

⁵ L'énergie au service du Québec - Une perspective de développement durable, 1996, p. 19.

⁶ Dossier R-3941-2015, décision D-2016-101, par. 11 à 14.

- les objectifs visés par le projet;
- la description du projet;
- la justification du projet en relation avec les objectifs visés;
- les coûts associés au projet;
- l'étude de faisabilité économique du projet;
- la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois;
- l'impact sur les tarifs, incluant une analyse de sensibilité;
- l'impact sur la qualité de prestation du service de distribution de gaz naturel;
- le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents.

[14] C'est en fonction de ce cadre réglementaire que la Régie analyse la Demande de Gaz Métro. »

13. Avant de détailler davantage sa position, la FCEI estime toutefois important de revenir sur le processus d'autorisation de projets d'extension dont le coût est inférieur à 1,5 M\$;
14. En effet, l'article 73 de la Loi prévoit ce qui suit :

« 73. Le transporteur d'électricité, le distributeur d'électricité et les distributeurs de gaz naturel doivent obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour :

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution;

[...]

Dans l'examen d'une demande d'autorisation, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret et, dans le cas d'une demande visée au paragraphe 1°, tient compte le cas échéant :

1° des prévisions de vente du distributeur d'électricité ou des distributeurs de gaz naturel et de leur obligation de distribuer;

2° des engagements contractuels des consommateurs du service de transport d'électricité et, le cas échéant, de leurs contributions financières à l'acquisition ou à la construction d'actifs de transport et de la faisabilité économique de ce projet.

[...] »

15. Le Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie met en œuvre l'article 73 de la Loi.

« 1. Une autorisation de la Régie de l'énergie est requise pour:

1° acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution

ainsi que pour étendre, modifier ou changer l'utilisation du réseau de transport ou de distribution dans le cadre

d'un projet de:

a) transport d'électricité d'un coût de 25 000 000 \$ et plus;

b) distribution d'électricité d'un coût de 10 000 000 \$ et plus;

c) distribution de gaz naturel d'un coût de 1 500 000 \$ et plus lorsque les livraisons annuelles du distributeur sont de 1 milliard de mètres cubes et plus;

d) distribution de gaz naturel d'un coût de 450 000 \$ et plus lorsque les livraisons annuelles du distributeur sont inférieures à 1 milliard de mètres cubes;

2° cesser ou interrompre les opérations du transporteur ou du distributeur pour des raisons autres que la sécurité publique ou l'exploitation normale d'un réseau;

3° effectuer une restructuration des activités du transporteur ou du distributeur ayant pour effet d'en soustraire une partie de l'application de la Loi.

Une autorisation est également requise pour les projets dont le coût est inférieur aux seuils énoncés au paragraphe 1 du premier alinéa et qui n'ont pas encore été reconnus prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport d'électricité, du réseau de distribution d'électricité ou de gaz naturel en vertu du paragraphe 1 du premier alinéa de l'article 49 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Le deuxième alinéa ne s'applique pas aux projets de rétablissement du service, ni aux travaux de raccordement demandés au distributeur ou au transporteur après la date de dépôt d'une demande d'autorisation. D. 970-2001, a. 1 et 6.

2. Toute demande d'autorisation en vertu du premier alinéa de l'article 1, doit être accompagnée des renseignements suivants:

1° les objectifs visés par le projet;

2° la description du projet;

3° la justification du projet en relation avec les objectifs visés;

4° les coûts associés au projet;

5° l'étude de faisabilité économique du projet;

6° la liste des autorisations exigées en vertu d'autres lois;

7° l'impact sur les tarifs incluant une analyse de sensibilité;

8° l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel;

9° le cas échéant, les autres solutions envisagées, accompagnées des renseignements visés aux paragraphes précédents. D. 970-2001, a. 2.

5. Une demande d'autorisation visée au deuxième alinéa de l'article 1 est faite par catégorie d'investissements et doit comporter les informations suivantes:

1° la description synthétique des investissements et de leurs objectifs;

2° les coûts associés à chaque catégorie d'investissements;

3° la justification des investissements en relation avec les objectifs visés;

4° l'impact sur les tarifs;

5° l'impact sur la fiabilité du réseau de transport d'électricité et sur la qualité de prestation du service de transport d'électricité ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel. D. 970-2001, a. 5.»

16. Ce dernier règlement ne souffre d'ambiguïté. Il parle toujours de « Demande d'autorisation ».

17. Le Guide de dépôt⁷ pour Énergir (auparavant Gaz Métro) adopté par la Régie, lequel s'applique notamment aux demandes visant les autorisations de projet d'investissement formulées en vertu de l'article 73 de la Loi, prévoit ce qui suit :

« 1. INTRODUCTION

1.1 Application

Ce Guide de dépôt de la Régie (le Guide) s'applique aux demandes suivantes soumises à la Régie par Gaz Métro en vertu de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi) :

- fixation ou modification tarifaire (articles 48, 49 et 52 de la Loi) ;
- approbation des budgets annuels du Plan global en efficacité énergétique (article 49) ;
- approbation du plan d'approvisionnement (article 72);
- approbation des programmes commerciaux (article 74);
- autorisation de projet d'investissement (article 73);
- dépôt du rapport annuel (article 75). » [Nous soulignons]

« CHAPITRE 1 : LA DEMANDE TARIFAIRE GÉNÉRALE DE GAZ METRO

(ARTICLES 48, 49 ET 52)

EXIGENCES DE DÉPÔT

Informations requises

[...]

4. Présenter la rentabilité du plan de développement des ventes.

[...]

18. Présenter le montant global des investissements dont le coût individuel est inférieur au seuil de 1,5 M\$. Ventiler par catégorie d'investissements en incluant les informations suivantes :

⁷ Guide de dépôt pour Gaz Métro, version révisée du 25 octobre 2010, à la p. 2 et 21

- description et objectifs ;
- coûts associés à chaque catégorie d'investissements ;
- justification des investissements en relation avec les objectifs visés ;
- impact sur les tarifs ;
- impact sur la fiabilité du service de distribution de gaz naturel et sur la qualité du service. »

« CHAPITRE 5 : LE DÉPÔT DU RAPPORT ANNUEL (ARTICLE 75)

EXIGENCES DE DÉPÔT

Informations requises

[...]

57. Produire un rapport d'évaluation de la rentabilité a posteriori du plan de développement dans le marché résidentiel.

58. Produire un rapport d'évaluation de la rentabilité du plan de développement en évaluant le taux de rendement interne (TRI) de l'ensemble des nouvelles ventes, le TRI des ventes liées à de nouveaux clients et le TRI des ajouts de charge. »

18. De plus, l'article 1 du Règlement et les articles 49 et 73 de la Loi permettent à la Régie, dans le cadre d'une cause tarifaire, de se prononcer quant au caractère prudemment acquis et utile des actifs acquis pour l'exploitation du réseau de distribution de gaz naturel dont le coût individuel est inférieur à 1,5 M\$;
19. Sauf exception, ce n'est que si elle est convaincue du caractère prudemment acquis et utile de tels projets que la Régie autorisera un investissement visé au deuxième alinéa de l'article 1 du Règlement;
20. Afin de s'assurer du caractère prudemment acquis et utile de tels projets, la Régie doit faire une analyse de l'ensemble des critères énumérés à la Loi, parmi lesquels on retrouve le critère de rentabilité d'un projet :

« La Régie estime utile de rappeler certaines de ses conclusions sur la rentabilité dans chacun des projets d'infrastructures qu'elle a approuvés :

[...]

« La Régie est d'avis que le taux de rentabilité du projet n'est pas le seul critère qu'elle doit analyser avant d'autoriser un

investissement de SCGM, mais tous les critères énumérés dans sa loi, et particulièrement celui de l'intérêt public. »

« La Régie est donc d'avis qu'il y va de l'intérêt public de permettre à la population de cette région d'avoir accès le plus rapidement possible au gaz naturel⁸. » [Nous soulignons]

21. Par conséquent, la FCEI est d'avis que les pouvoirs conférés à la Régie en matière d'autorisation de projets d'investissements en vertu de l'article 73 de la Loi et du Règlement couvrent tout à fait les projets d'extension de réseau donc la valeur est inférieure à 1,5 M\$ et que la Régie devrait, dans le cas qui nous occupe, fixer certains paramètres à l'intérieur desquels Énergir sera tenu d'opérer.

III. LA COMPÉTENCE DE LA RÉGIE RELATIVE À L'EXAMEN DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DE LA RENTABILITÉ DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU DONT LA VALEUR EST INFÉRIEURE À 1,5 M\$:

22. Le critère de rentabilité fait d'ailleurs parti des contraintes imposées à tout distributeur de gaz naturel dans le cadre d'analyses de demandes d'investissement dans son réseau de distribution, comme le rappelle l'article 79 de la Loi :

« 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 [...] »

23. Énergir doit donc s'assurer de l'atteinte du critère de rentabilité afin de permettre à la Régie de s'assurer que chaque projet d'investissement ne se fasse pas au détriment des tarifs des consommateurs;
24. Ainsi, le seul fait qu'un projet soit inférieur au seuil de 1,5 M\$ ne justifie pas qu'il ne doive pas être soumis à l'examen de la Régie avec la même rigueur que les projets de plus grande envergure. La Régie a pleine juridiction pour imposer des critères méthodologiques pertinents à ces projets.
25. Comme la FCEI l'a déjà mentionné dans son mémoire du 20 septembre 2017, il ne relève pas de la discrétion d'Énergir de décider des critères justifiant ou non le

⁸ R-3343-95, D-96-21, 19 juin 1996 à la p. 19

- raccordement du client et en particulier des critères de rentabilité. Le fait de raccorder des clients non rentables impose un fardeau à l'ensemble de la clientèle et l'arbitrage de l'intérêt public dans ces circonstances doit relever de la Régie et non du distributeur;
26. Ce même arbitrage doit nécessairement prendre assise sur une base méthodologique que doit, en toute transparence, déterminer la Régie de l'énergie pour permettre à tous de mesurer si la nature de l'investissement rencontre justement cette rentabilité ou tout autre critère établi par celle-ci.
 27. À tout évènement, dans le cas où le critère de rentabilité n'était pas atteint, il pourrait alors en résulter une hausse tarifaire, laquelle devra alors être assumée par la clientèle existante;
 28. À cet égard, la FCEI partage l'opinion de la Régie, telle que plus amplement décrite au paragraphe 83 de sa décision D-2016-191 :

« [83]La Régie ne partage pas cette opinion de Gaz Métro et est d'avis que l'obligation de desservir ne doit pas se faire au détriment des intérêts de la clientèle existante. La méthodologie permettant d'évaluer la rentabilité, et qui détermine le seuil à partir duquel il est jugé rentable de réaliser l'investissement, est un outil analysé et approuvé par la Régie et qui va dans le sens de ces intérêts. En vertu de cette méthodologie, l'atteinte du seuil de rentabilité est un critère important au point de nécessiter soit une tarification particulière, soit le versement d'une contribution de la part du client ou d'un tiers. »
 29. La Régie indique nécessairement, en parlant du « client », que la rentabilité doit être atteinte individuellement.
 30. À la lumière de ce qui précède, la FCEI soumet que l'analyse du taux de rentabilité doit être effectuée par Gaz Métro sur une base individuelle pour chacun des projets pour lesquels une autorisation est requise en vertu de la Loi et de ses règlements, et ce, indépendamment du fait que le coût de ces projets soit égal, supérieur ou inférieur à 1,5 M \$;
- IV. LES EFFETS QU'AURAIT UNE DÉCISION DE LA RÉGIE QUI PRENDRAIT ACTE DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DE LA RENTABILITÉ DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU DONT LA VALEUR EST INFÉRIEURE À 1,5 M\$, PLUTÔT QU'UNE DÉCISION QUI APPROUVERAIT CETTE MÉTHODE, AVEC OU SANS MODIFICATIONS.**
31. Il est bien connu que le critère de rentabilité fait partie des contraintes imposées à tout distributeur de gaz naturel dans le cadre d'analyses de demandes d'investissement dans son réseau de distribution;

32. Considérant l'impact que peuvent avoir de nouveaux projets d'investissement d'Énergir, la Régie ne limite pas l'atteinte du critère de rentabilité aux seuls projets dont le coût individuel est égal ou supérieur à 1,5 M\$, mais applique plutôt l'atteinte de ce critère à tous les projets d'extension du réseau de distribution;
33. Contrairement à Énergir, la FCEI ne croit pas qu'il soit possible pour la Régie de tirer une telle conclusion dans le cadre des dossiers tarifaires à moins de faire un exercice complet de validation des processus et critères à chaque dossier. Qui plus est, les investissements doivent être traités par la Régie dans le cadre du rapport annuel avant d'être présentés au dossier tarifaire;
34. En fixant le cadre d'analyse et les critères d'acceptation des projets, la Régie s'éviterait de devoir procéder à une vérification systématique de l'application des processus et critères. Ainsi, selon la FCEI la Régie ne devrait pas se limiter à prendre acte du processus et des critères déterminés par Énergir. Elle devrait fixer les critères qu'elle juge appropriés et exiger d'Énergir qu'elle fasse approuver tout changement à sa méthode d'évaluation de la rentabilité avant de les mettre en application;
35. En conséquence de ce qui précède, la FCEI est d'avis que bien que Énergir n'ait à déposer qu'une « enveloppe » des montants associés aux projets dont le coût individuel est inférieur à 1,5 M\$ dans le cadre d'un dossier tarifaire, il est nécessaire pour Gaz Métro de procéder à une évaluation du critère de rentabilité pour chacun de ces projets, sur une base individuelle, à défaut de quoi ces projets ne pourraient être autorisés par la Régie;
36. Afin d'éviter que tout nouveau projet d'investissement résulte en une augmentation tarifaire, la FCEI soumet, contrairement à ce que prétend Énergir, que le processus actuel d'autorisation des projets d'investissement impose à cette dernière de s'assurer, pour chacun des projets d'investissement inclus dans cette enveloppe, sur une base individuelle, l'atteinte d'un critère de rentabilité précis comme condition préalable à leur approbation.
37. De plus, les effets qu'une telle décision de la Régie de se limiter à « *prendre acte* » de la méthodologie de Énergir reviendrait à nier l'exercice général des pouvoirs de la Régie et remettre même en cause l'ADN de la Régie qui permet de faire en sorte que les pouvoirs publics doivent intervenir afin de protéger le public et établir l'équilibre nécessaire au bon fonctionnement des marchés;
38. La FCEI réitère donc que la Régie devrait fixer certains paramètres à l'intérieur desquels Énergir devrait être tenue d'opérer.

LE TOUT, respectueusement soumis.

Montréal, ce 5 février 2018

(s) Fasken Martineau DuMoulin, s.r.l.

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN s.r.l.
Procureurs de la FCEI