

**R-4076-2018 Phase 1**

**ÉNERGIR**

**Demanderesse**

**et**

**ACEF de Québec**

**Intéressée**

---

## **ARGUMENTATION**

---

### **Dépenses d'exploitation**

1- Pour les années financières 2019-2020 à 2021-2022 (trois ans), Énergir propose de déterminer les dépenses d'exploitation autorisées en fonction de la croissance réelle des clients constatée au rapport annuel et de la croissance du niveau des prix (inflation) selon des indices externes au distributeur<sup>1</sup>;

2- Ainsi, selon la proposition d'Énergir, les dépenses d'exploitation de l'année 2020 (1<sup>er</sup> octobre 2019) seraient déterminées en prenant pour point de départ les dépenses d'exploitation autorisées de 2019 (D-2018-158) auxquelles serait appliquée la formule composée d'un indice d'inflation pondéré (I) et du taux de croissance du nombre de clients (G) multiplié par un facteur d'escompte de 0,75;

### **L'analyse de l'ACEFQ**

3- L'approche retenue par l'ACEFQ pour son analyse de cette proposition repose sur la comparaison des résultats de l'application de la formule selon les taux actuels (EERH, IPC Qc et croissance clientèle) et à partir du point de départ proposé (OPEX 2019 CT) avec la croissance annuelle moyenne des dépenses d'exploitation réelles des années historiques les plus récentes;

---

<sup>1</sup> B-0026, Énergir-E doc 2 révisé, page 11, lignes 1 à 6.

4- Dans sa preuve écrite (C-ACEFQ-0006) ainsi que lors de sa présentation orale, l'ACEFQ a d'abord effectué un survol de l'évolution historique des dépenses d'exploitation des 16 dernières années (2003 à 2018). Cet examen de l'évolution de dépenses d'exploitation réelles a permis de démontrer :

- que les années de croissance plus rapide (2003-2006, 2009-2010, 2013) des dépenses d'exploitation ont été suivies de périodes où la croissance était plus modérée (2007-2008, 2011-2012 et 2014 à 2018);
- que la croissance annuelle moyenne des dépenses d'exploitation était beaucoup plus rapide au cours des années 2003 à 2012, environ 4 % / an, qu'au cours des années plus récentes;
- que le retour en coût de service après des années de régimes incitatifs ou de fixation des tarifs selon des formules paramétriques a donné lieu à deux augmentations importantes des dépenses d'exploitation autorisées, l'une de 9 % en 2013 et l'autre de 7 % en 2019, celle de 2013 s'étant notamment traduite par une augmentation de 14,9 % des dépenses d'exploitation réelles;
- que, au cours des quatre années historiques, l'augmentation annuelle moyenne des dépenses d'exploitation réelles a été beaucoup plus modérée, soit 1,7 % / an;

### **L'importance de l'année de départ**

5- Les différentes simulations effectuées par l'ACEFQ<sup>2</sup> ont démontré que les conséquences de l'application de la formule varient significativement selon que l'on prend comme point de départ une année précédant une hausse importante des dépenses autorisées ou, plutôt, une année suivant une hausse importante des dépenses autorisées;

6- Si l'on retenait la proposition d'Énergir consistant à utiliser les dépenses d'exploitation autorisées de 2019 (213,1 M\$) comme point de départ de la formule, en faisant l'hypothèse que les taux actuels (EERH, IPC Qc et croissance clientèle) sont maintenus<sup>3</sup>, les dépenses d'exploitation atteindraient 233,5 M\$ en 2022, en hausse de 17,2 % en quatre ans par rapport à leur niveau autorisé lors de la cause tarifaire 2018 (199,2 M\$), soit une augmentation annuelle moyenne de 4,1 %;

7- L'ACEFQ a également démontré qu'une telle croissance des dépenses d'exploitation à l'horizon 2019-2022 excéderait largement la tendance linéaire de la croissance annuelle moyenne des dépenses d'exploitation réelles des années 2012 à 2019<sup>4</sup>;

8- Énergir propose comme point de départ un montant de 213,1 M\$ de dépenses d'exploitation qui a été autorisé dans la décision D-2018-158 pour l'année 2019 (conclusions de la décision pages 135 et ss.);

Le tableau « dépenses d'exploitation 2013-2019 à la page 8 et le graphique de la page 9 de la preuve de l'ACEFQ démontre l'impact de l'application de la formule sur l'évolution du pourcentage d'augmentation lorsqu'on l'applique à partir de l'année 2019 (213,1 M\$). Un taux de croissance de 3,1% (dernière ligne du tableau) démontre une prévision d'augmentation dépassant le montant des dépenses autorisées pour 2019 et les années suivantes : 216,0 M\$ pour l'année 2019, 219,7M\$ pour l'année 2020, 226,5M\$ pour l'année 2021 et 233,5M\$ pour l'année 2022;

---

<sup>2</sup> C-ACEFQ-0006, pages 6 et 9, ainsi que C-ACEFQ-0008, pages 3 et 4.

<sup>3</sup> L'ACEFQ a expliqué de façon détaillée dans sa preuve écrite C-ACEFQ-0006, lors de sa présentation orale ainsi que dans la pièce C-ACEFQ-0008 comment est établie son hypothèse de taux d'inflation de 3,1 % appliquée à ses simulations pour les années 2019 à 2022.

<sup>4</sup> C-ACEFQ-0008, page 3.

9- L'ACEFQ en est donc venu à la conclusion que la formule d'indexation proposée, appliquée à partir des dépenses d'exploitation autorisées de 2019, résulterait en une croissance déraisonnable des dépenses d'exploitation à l'horizon 2019-2022;

10-L'ACEFQ a donc proposé d'appliquer plutôt cette formule à partir des dépenses d'exploitation réelles de 2018 (201,6 M\$), ce qui mènerait selon les mêmes hypothèses (indexation de 3,1 % / an) les dépenses d'exploitation à un niveau d'environ 227,8 M\$ en 2022, en hausse de 6,9 % sur trois ans par rapport aux dépenses autorisées de 2019 (213,1 M\$), ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 2,2 % de 2019 à 2022;

11- Cette croissance se compare avantageusement (pour le Distributeur) à la croissance annuelle moyenne de 1,7 % des quatre dernières années historiques (2014-2018) et s'inscrit dans le prolongement de la tendance linéaire des dépenses d'exploitation réelles des années 2012 à 2019, tel que démontré par l'ACEFQ<sup>5</sup>;

12- L'ACEFQ soumet que sa proposition à l'effet d'utiliser les dépenses d'exploitation réelles de 2018 comme point de départ constitue le compromis le plus susceptible de résulter en une croissance raisonnable des dépenses d'exploitation sur l'horizon 2019-2022 et soumet respectueusement que sa démonstration à cet effet est concluante;

### **Les options qui s'offrent à la Régie**

13- Lors de la présentation orale de sa preuve, l'ACEFQ a identifié trois options que pourrait considérer la Régie si elle en vient à la conclusion qu'elle ne peut autoriser l'application de la formule avec pour point de départ les dépenses d'exploitation autorisées de 2019, tel que proposé par Énergir :

- retenir la proposition de l'ACEFQ à l'effet d'appliquer la formule d'indexation en prenant pour point de départ les dépenses d'exploitation réelles (201,6 M\$) de l'année 2018;
- rejeter la formule proposée et retenir une autre formule;
- rester en coût de service jusqu'à la conclusion du dossier R-3867-2013 et l'introduction d'une nouvelle proposition de mécanisme incitatif.

En conclusion, considérant ce qui précède, l'ACEFQ maintient ses conclusions et recommandations concernant le mode de fixation des dépenses d'exploitation pour les années tarifaires 2019-2020 à 2021-2022.

Par conséquent,

**L'ACEF de Québec recommande de ne pas autoriser l'application de la formule en prenant comme point de départ les dépenses autorisées de l'année 2019 compte tenu de la distorsion significative que cela entraînerait par rapport au rythme annuel moyen de croissance des dépenses d'exploitation des dernières années;**

Cependant, l'ACEF de Québec considère que la formule paramétrique proposée comporte des caractéristiques acceptables, notamment pour la structure de l'indice d'inflation pondéré et la mise à

---

<sup>5</sup> C-ACEFQ-0008, page 4.

jour des dépenses d'exploitation autorisées, lors du rapport annuel, sur la base de la croissance réelle du nombre de clients;

Pour l'ensemble de ces motifs,

**L'ACEF de Québec recommande à la Régie que l'application de la formule proposée, pour la fixation des tarifs de 2020 (1<sup>er</sup> octobre 2019), prenne comme point de départ les dépenses d'exploitation réelles de 2018, majorées des taux applicables en 2019 et en 2020 selon la formule et pour les deux années suivantes;**

### **Reconduction du taux de rendement**

**Considérant** que la Régie a décidé d'examiner, en phase 1, la reconduction du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé seulement pour l'année 2019-2020 et d'évaluer, en phase 2 du dossier, l'opportunité d'autoriser, ou pas, cette reconduction pour les deux années subséquentes,

**Considérant** que les conditions économiques et financières actuelles sont comparables à celles qui avaient amené précédemment la Régie à suspendre l'application de la formule d'ajustement automatique,

**L'ACEF de Québec recommande d'accepter, pour l'année 2019-2020, la demande de reconduction du taux de rendement de 8,9 % sur l'avoir ordinaire présumé.**

## Modification aux pièces du PGEÉ

14- Pour les dossiers tarifaires de chacune des années à venir, Énergir propose de remplacer le contenu de la pièce portant sur le PGEÉ, GM-J doc 3, par un tableau présentant le budget annuel autorisé dans le cadre du dossier R-4043-2018 et, le cas échéant, les ajustements proposés et le budget annuel du PGEÉ ajusté<sup>6</sup>;

15- La présentation des résultats du PGEÉ ne se ferait que dans le cadre de l'examen du rapport annuel<sup>7</sup>. De plus, Énergir ne prévoit pas faire de mises à jour des prévisions budgétaires du PGEÉ pour les années 2018-2019 à 2022-2023 sauf pour certains cas d'exception<sup>8</sup>;

16- Les modalités proposées par Énergir relatives à l'examen du PGEÉ présenté dans les dossiers tarifaires à venir reposent sur l'hypothèse que la Régie aura approuvé dans le cadre du dossier R-4043-2018 ( dossier encore en instruction ) les budgets soumis par Énergir pour chacune des années 2018-2019 à 2022-2023<sup>9</sup>;

17- Pour les motifs détaillés ci-dessous, l'ACEFQ s'oppose à cette proposition et en demande à la Régie de la rejeter;

### 1<sup>ère</sup> catégorie de motifs

18- Aux pages 12 et 13 de sa preuve écrite, l'ACEFQ soulève un premier groupe de considérations reliées aux dispositions de la LRÉ et de la loi sur TEQ ainsi qu'au processus réglementaire amorcé par la formation saisie du dossier R-4043-2018 :

- il n'est indiqué nulle part, ni dans la LRÉ ni dans la Loi sur TEQ que, dans le cadre du déploiement Plan directeur de TEQ, la Régie doit approuver initialement et préalablement les budgets des PGEÉ des distributeurs pour chacune des années à venir (horizon de 5 ans);
- la Régie a discrétion et, notamment, la formation saisie du dossier R-4043-2018 sera probablement appelée à déterminer la nature et les modalités de l'examen des PGEÉ des Distributeurs dans le cadre de leurs dossiers tarifaires de même que la nature et la portée des approbations requises annuellement pendant la période de déploiement du Plan directeur de TEQ. Ni la Régie, ni la formation saisie du dossier R-4043-2018, n'ont disposé de ces questions pour l'instant;
- la Régie n'a pas encore disposé des demandes soumises par Énergir dans le cadre du dossier R-4043-2018<sup>10</sup> à l'effet que lui soit accordée une plus grande marge de dépassement des

<sup>6</sup> B-0027, Énergir-E doc 6 révisé, page 4.

<sup>7</sup> B-0023, Énergir-F doc 5 , réponse 1.5 et B-0024, Énergir-F doc 6 , réponse 1.4.6.

<sup>8</sup> B-0017, Énergir-F doc 1, pages 9 et 10, réponse 4.1 et page 11, réponse 4.3 ainsi que B-0022, Énergir-F doc 4, page 2, réponse 1.

<sup>9</sup> B-0017, Énergir-F doc 1, réponse 2.1, dernier paragraphe et réponse 4.1, page 10, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> paragraphes de même que B-0024, Énergir-F doc 6, réponse 1.5.1.

<sup>10</sup> C-Énergir-0007, paragraphes 42 et 49.

budgets autorisés et que soit aboli le processus administratif d'examen des évaluations des programmes;

L'ACEFQ soumet que ces faits démontrent le caractère prématuré de la proposition de modification des pièces du PGEÉ (aux fins de leur examen tarifaire) introduite par Énergir;

## **2<sup>e</sup> catégorie de motifs**

19- Aux pages 13 et 14 de sa preuve écrite (C-ACEFQ-0006), l'ACEFQ mentionne une autre considération importante. Énergir est le seul des trois distributeurs mis en cause dans le dossier R-4043-2018 à alléguer que l'approbation des budgets annuels devrait être accordée *a priori* pour chacune des 5 prochaines années et à soutenir une demande à cet effet;

20- L'ACEFQ soumet que, quelles que soient les modalités d'examen des PGEÉ des distributeurs et les approbations requises dans le cadre de leurs causes tarifaires dont décidera la Régie, il est souhaitable que ce traitement soit uniforme, pour les mêmes motifs et aux mêmes fins;

21- Considérant qu'il est impératif d'assurer la cohérence quant à la nature et à l'uniformité du traitement des budgets annuels dont décidera, pour les trois distributeurs mis en cause, la formation saisie du dossier R-4043-2018, cette considération mène également à la conclusion que la demande introduite par Énergir est prématurée;

## **3<sup>e</sup> catégorie de motifs**

22- Enfin, tant dans sa preuve écrite que dans sa présentation orale, l'ACEFQ souligne le contexte dans lequel s'inscrit cette demande d'Énergir qui aurait pour effet de réduire significativement son devoir de reddition de comptes en ce qui concerne son PGEÉ dans le cadre de ses dossiers tarifaires;

23- Au cours des trois dernières années historiques, une proportion croissante des budgets du PGEÉ autorisés est restée inutilisée, soit 2,565 M\$ en 2016 (12 % du budget), 2,960 M\$ en 2017 (14 % du budget) et 3,966 en 2018 (18 % du budget);

24- À ce premier constat, s'ajoute celui à l'effet que Énergir a demandé pour l'année 2018-2019 un budget de PGEÉ de 26,203 M\$, en hausse de 42 % par rapport au montant réellement dépensé en 2017-2018 (18,395 M\$);

25- De plus, pour les années 2018-2019 à 2022-2023, Énergir requiert une augmentation cumulative additionnelle de 27,5 % du budget annuel de son PGEÉ qui passerait de 26,2 M\$ à 33,4 M\$ en 2022-2023, en hausse de près de 82 % par rapport au budget réel de 2017-2018. Énergir projette des économies d'énergie en hausse de 31,3 % entre 2018-2019 et 2022-2023, soit une croissance plus de trois fois plus rapide que celle de 9,8 % des quatre dernières années historiques (2013-2014 à 2017-2018);

26- Cela amène l'ACEFQ à conclure que la proposition de réduction de son devoir de reddition de comptes soumise par Énergir est tout à fait inopportune dans les circonstances actuelles, qui appelleraient tout au contraire un suivi serré de l'atteinte des très ambitieux objectifs mis de l'avant;

27- L'ACEFQ conclut donc que la proposition d'Énergir visant la modification de la présentation du PGEÉ dans le cadre de son dossier tarifaire annuel est prématurée et inopportune.

**Par conséquent,**

Considérant le caractère prématuré de cette proposition d'Énergir, **l'ACEF de Québec recommande à la Régie de surseoir à sa décision sur les modifications de la présentation du PGEÉ dans l'attente des décisions que la formation saisie du dossier R-4043-2018 aura à rendre;**

**Subsidiairement,**

Si la formation saisie du présent dossier considérait de rendre une décision sur cette demande d'Énergir, **l'ACEFQ recommande à la Régie d'indiquer qu'elle ne lie pas la formation saisie du dossier R-4043-2018 quant à toute décision qu'elle aurait à rendre dans l'exécution de son mandat;**

Et, considérant le contexte dans lequel est introduite cette demande d'Énergir, **l'ACEFQ considère que cette proposition est inopportune et recommande à la Régie de rejeter cette demande d'Énergir.**

Le tout respectueusement soumis.

Denis Falardeau  
Avocat  
ACEF de Québec