

No: R-4119-2020

*Demande d'approbation du plan d'approvisionnement
et de modification des conditions de service et tarif
d'Énergir, S.E.C. à compter du 1^{er} Octobre 2020*

ÉNERGIR, S.E.C.

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. **INTRODUCTION**

1. Le 2 avril 2020, Société en commandite Énergir (« **Énergir** ») déposait à la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») une demande relative à la *l'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des conditions de service et tarif d'Énergir, S.E.C. à compter du 1^{er} octobre 2020.*
2. Le 7 mai 2020, Énergir dépose une demande amendée et les pièces à son soutien du dossier.
3. Le 21 avril 2020, la Régie rend ses décisions procédurales D-2020-042 et D-2020-044 par lesquelles elle fixe le calendrier d'intervention et prend notamment acte du dépôt de la preuve au dossier en deux étapes. Elle permet également à Énergir de déposer les déclarations sous serment requises lors du deuxième dépôt de pièces.
4. Pour ce dossier, Option consommateurs (« **OC** ») a retenu les services de Monsieur Pascal Cormier à titre d'analyste externe et de Monsieur Jules Bélanger à titre d'analyste interne.
5. Dans sa demande d'intervention¹, OC précisait les sujets pour lesquels elle souhaitait centrer son analyse dans le présent dossier :

¹ C-OC-0003.

- Les impacts de la crise économique actuelle sur le plan d'approvisionnement gazier pour l'horizon 2021-2024 ainsi que sur la cause tarifaire 2020-2021;
 - La prévision d'approvisionnement et de distribution de gaz naturel renouvelable;
 - La redondance de l'usine LSR;
 - La hausse des revenus requis en transport;
 - Les répercussions de la crise économique sur le service à la clientèle et les procédures de recouvrement du Distributeur ainsi que les conditions d'accès aux trop-perçus.
6. Par la décision procédurale D-2020-069, la Régie a accordé le statut d'intervenant à OC et a encadré les différents sujets d'intervention. Après avoir pris connaissance de cette décision, OC a limité son intervention à deux des cinq sujets initialement envisagés soit, dans un premier temps, les impacts de la crise économique actuelle sur le présent dossier et, dans un deuxième temps, les répercussions de la crise sur le service à la clientèle et les procédures de recouvrement du Distributeur ainsi que les conditions d'accès aux trop-perçus.
7. La présente argumentation résume la position d'OC concernant les impacts de la crise économique actuelle, la méthodologie de la prévision de la demande, le taux de rendement et le soutien à la clientèle.

II. LES IMPACTS DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ACTUELLE SUR LE PLAN D'APPROVISIONNEMENT GAZIER POUR L'HORIZON 2021-2024 AINSI QUE SUR LA CAUSE TARIFAIRE 2020-2021.

8. OC est d'avis qu'un des défis les plus importants du présent dossier découle du fait que la preuve servant à fixer les tarifs et à justifier le plan d'approvisionnement a été développée avant la pandémie de la Covid-19.
9. Il est évident que la pandémie a un impact économique significatif sur l'économie du Québec. La crise économique qui en découle n'a d'égal, par son ampleur, que les plus grands chocs historiques comme la crise économique des années 30 ou les deux guerres mondiales. À titre d'exemple, tel que relaté par l'analyste d'OC lors de son témoignage (A-0043, p.115, l.2), le Canada a connu un déclin de 37 % de son PIB au 2^e trimestre de 2020.
10. La crise actuelle aura donc des effets à moyen et long terme. Ces effets doivent être pris en considération par la Régie lorsqu'elle statue sur la validité de la prévision des ventes qui sert à la fixation des tarifs pour l'année gazière 2020-2021 ainsi que sur l'approbation du plan d'approvisionnement.
11. En fait, deux éléments clés de la preuve, soit la prévision des ventes ainsi que la position concurrentielle d'Énergir, auront un impact direct sur la fixation des tarifs pour l'année gazière 2020-2021 et sur l'approbation du plan d'approvisionnement.

12. Avant d'aborder spécifiquement la question de la prévision des ventes, nous devons traiter de l'importance de la mise à jour de la position concurrentielle du gaz naturel. La position concurrentielle est un élément clé derrière la prévision des ventes.
13. Tel que mentionné dans la section 2 B du mémoire d'OC (C-OC-0010), la position concurrentielle du gaz naturel par rapport aux produits pétroliers s'est significativement détériorée depuis la confection de la section 3.1 de la pièce B-0007. En effet, alors que la valeur des contrats à terme du gaz naturel est montée de 18 % à 30 %, les prix correspondants pour le pétrole ont chuté de 16% à 30%.
14. La position concurrentielle du gaz naturel par rapport à l'électricité s'est également détériorée due aux effets de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité* (LQ 2019, c.27). En effet, cette loi édicte une fixation de l'augmentation tarifaire de l'électricité au taux d'inflation, taux qui a chuté durant le 2^e trimestre de 2020.
15. OC ne partage pas la thèse d'Énergir à l'effet que la position concurrentielle du gaz naturel demeure favorable vis-à-vis celle du pétrole et, qu'en conséquence, aucune mise à jour n'est requise au présent dossier. Nous sommes d'avis que la détérioration de la position concurrentielle du gaz naturel est évidente et qu'elle crée nécessairement une pression à la baisse sur les prévisions des ventes.
16. La prévision de la demande est un élément fondamental de l'établissement de tarifs justes et raisonnables. Parmi les articles de *Loi sur la Régie de l'énergie* auxquels réfère Énergir dans sa demande introductive, les articles 49 et 72 (ainsi que l'article 1 du *Règlement sur la teneur et la périodicité d'un plan d'approvisionnement*) mentionnent l'obligation de déposer les prévisions de vente lors de la fixation des tarifs et de l'analyse du plan d'approvisionnement.

Loi sur la Régie de l'énergie

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment:

...

8° tenir compte des prévisions de vente;

...

72. À l'exception des réseaux privés d'électricité, tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois

après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte:

1° des risques découlant de ses choix de sources d'approvisionnement;

2° pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112;

3° pour l'approvisionnement en gaz naturel:

a) de la marge excédentaire de capacité de transport que le titulaire estime nécessaire pour favoriser le développement des activités industrielles, cette marge ne pouvant excéder 10% de la quantité de gaz naturel que ce titulaire prévoit livrer annuellement;

b) de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112.

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.

[Notre emphase]

Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement

SECTION I

TENEUR

1. Le plan d'approvisionnement que tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie de l'énergie doit contenir les renseignements suivants:

1° le contexte économique, démographique et énergétique dans lequel le titulaire évolue;

2° les données sur la demande et sur les approvisionnements sur un horizon d'au moins 10 ans dans le cas des distributeurs d'électricité et d'au moins 3 ans dans le cas des distributeurs de gaz naturel, décrivant:

a) les prévisions des besoins de leurs marchés, en identifiant la contribution des programmes d'efficacité énergétique en cours ou engagés, ventilés par secteur de consommation et par usage finaux ou par caractéristique de consommation, incluant notamment une analyse de sensibilité et une comparaison des prévisions contenues au plan précédent avec les données réelles observées sur la période du plan précédent;

b) les caractéristiques des contrats d'approvisionnements existants, incluant notamment les contrats de puissance ou de volumes ininterrompibles, permettant d'établir leur contribution à la satisfaction des besoins de leurs marchés, y compris les besoins découlant de l'application de critères associés à la sécurité des approvisionnements et, dans le cas d'un distributeur de gaz naturel, les caractéristiques associées au transport et à l'emmagasinement du gaz naturel;

c) les caractéristiques des approvisionnements additionnels requis pour satisfaire les besoins de leurs marchés, y compris les besoins découlant de l'application de critères associés à la sécurité des approvisionnements et, dans le cas d'un distributeur de gaz naturel, les caractéristiques associées au transport et à l'emmagasinement du gaz naturel;

3° les objectifs que le titulaire vise ainsi que la stratégie qu'il prévoit mettre en œuvre, au cours des 3 prochaines années dans le cas des distributeurs d'électricité et au cours de la prochaine année dans le cas des distributeurs de gaz naturel, concernant les approvisionnements additionnels requis tels qu'identifiés au sous-paragraphe c du paragraphe 2, et les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure, en définissant entre autres:

a) les différents produits, outils ou mesures envisagées;

b) les risques découlant des choix des sources d'approvisionnement;

c) les mesures qu'il entend prendre pour atténuer l'impact de ces risques;

d) le cas échéant, les mesures qu'il entend prendre pour disposer d'une capacité de transport adéquate;

4° l'avancement et les résultats atteints par le plan d'approvisionnement précédent.

[Notre emphase]

17. Au paragraphe 49 et 50 de la décision D-2017-140, la Régie a d'ailleurs reconnu l'importance d'avoir des prévisions qui tiennent compte du contexte contemporain :

[49] La Régie considère que le scénario moyen de la prévision de la demande en énergie présenté par le Distributeur est un scénario qui demeure valide. Bien que des événements politiques, économiques et environnementaux aient pu survenir depuis le dépôt de la preuve, la Régie juge que ces derniers ne remettent pas en question la vraisemblance des variables socio-économiques et les prévisions économiques utilisées dans la prévision de la demande en énergie ou en puissance sur l'horizon du Plan.

[50] À l'instar du Distributeur, la Régie considère que les paramètres économiques utilisés dans la prévision de la demande intègrent les événements d'actualité pouvant avoir un impact sur la demande en énergie. Elle note également que les variables économiques et socio-économiques concordent, à court comme à moyen termes, avec les moyennes des consensus des prévisionnistes.

[Notre emphase]

18. Dans la décision précitée, la Régie a donc analysé et statué sur la raisonnable de la prévision de la demande d'Hydro-Québec en fonction des variables économiques et socio-économiques existantes au moment de rendre sa décision. Cette démarche est conforme au cadre réglementaire établi par la *Loi sur la Régie de l'énergie* et le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*.
19. L'actualisation de la prévision des ventes d'Énergir est d'autant plus importante dans le présent dossier vu l'ampleur historique de la crise actuelle.
20. Compte tenu de ce qui précède, OC recommande à la Régie de ne pas accepter la prévision des ventes proposée par Énergir.
21. Avant de faire une recommandation sur la prévision de la demande à être considérée par la Régie pour la fixation des tarifs pour l'Année gazière 2020-2021, OC aimerait commenter la réponse à l'engagement 10 (B-0198) par laquelle Énergir avait à fournir son appréciation sur les implications de produire une tarification sur la base de la prévision des volumes qui seront mis à jour en octobre soit après que la Régie ait rendu une décision dans le présent dossier.
22. OC est d'avis qu'un tel scénario ne serait pas conforme au cadre réglementaire en vigueur. En effet, seule la Régie a compétence pour fixer les tarifs (art. 31 (1^o) *Loi sur la Régie de l'énergie*). La fixation des tarifs résultant d'une prévision des ventes n'ayant pas été préalablement approuvée par la Régie reviendrait à octroyer à Énergir le pouvoir de fixer les tarifs. OC est d'avis qu'un tel scénario ne devrait pas être retenu par la Régie.
23. OC estime plutôt que la Régie devrait considérer la prévision des ventes du scénario Covid-A (page 6 de la pièce B-0126) puisqu'elle représente le scénario le plus probable basé sur une analyse contemporaine de l'impact de la crise sanitaire.

24. Une fois que la Régie aura statué sur la prévision de la demande et pu constater l'impact sur les tarifs, celle-ci pourra déterminer, s'il y a lieu, d'étaler l'augmentation tarifaire sur plus d'une année.

III. MÉTHODOLOGIE DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE

25. Comme l'a démontré l'AHQ-ARQ à la section 2.4 de son mémoire (Pièce : C-AHQ-ARQ-0012), à l'aide d'une analyse historique comparant les prévisions des ventes annuelles et les données réelles, Énergir a sous-estimé les ventes annuelles au cours des cinq dernières années et dix fois au cours des onze dernières années.
26. Cette analyse démontre un biais systématique qui milite en faveur d'une révision du modèle de prévision utilisé par Énergir.
27. De façon plus spécifique, étant donné l'importance relative des clients grandes entreprises dans les volumes de gaz naturel consommés, soit 50% du volume total, il y a lieu de se questionner sur la fiabilité des prévisions de ce secteur.
28. Énergir mentionne dans le document intitulé '*Faits saillants de la cause tarifaire 2020-2021*' (Pièce B-0164, page 5, lignes 1 à 4) qu'elle se fonde sur les prévisions de consommation de ses clients grandes entreprises.
29. OC est d'avis qu'Énergir devrait mettre à jour sa méthodologie de prévisions des ventes grandes entreprises afin de réduire sa dépendance aux prévisions fournies par ses clients.
30. Selon OC, Énergir devrait envisager l'utilisation d'un modèle de prévisions probabilistes objectives.
31. La Régie a par ailleurs déjà exigé, à plusieurs reprises, à Hydro-Québec de réviser la méthodologie de prévisions de la demande industrielle.
32. Dans le cadre de la phase 2 du dossier R-3648-2007 traitant du plan d'approvisionnement 2008-2017 d'Hydro-Québec Distribution la Régie s'exprimait ainsi à la page 10 de la décision D-2008-133 :

"Pour le secteur Industriel Grandes entreprises toutefois, le Distributeur convient que la prévision présente un biais statistiquement significatif de surestimation de la demande d'électricité pour les horizons 3 à 8 ans.

La Régie note de l'analyse effectuée par le Distributeur que la prévision des ventes totales ne comporte pas de biais statistiquement significatif. Quant au biais observé pour le secteur Industriel Grandes entreprises, la Régie constate, tout comme le Distributeur, que l'impact des correctifs apportés peut mettre du temps à se faire sentir et elle lui

demande de poursuivre l'amélioration de son modèle de prévision de la demande.

En outre, la Régie demande au Distributeur de fournir, dans les prochains plans d'approvisionnement et leurs états d'avancement, la prévision des ventes au secteur Industriel Grandes entreprises ventilée par secteurs d'activités économiques sous la forme suivante [...]

[Notre emphase]

33. Dans la décision D-2009-125 (Motifs), la Régie s'est également exprimée sur cet enjeu :

“[14] La Régie constate que les ventes prévues pour 2010 sont inférieures au scénario faible de la prévision de la demande déposé il y a quelques mois dans le cadre de l'ÉAPA 2008 . L'ampleur de la révision à la baisse de la demande sur une aussi courte période est préoccupante. En effet, malgré la crise économique actuelle affectant, notamment, la consommation du secteur Industriel Grandes entreprises, le Distributeur convenait déjà, dans le cadre de l'étude du plan d'approvisionnement 2008-2017, que la prévision de la demande de ce secteur présentait un biais de surestimation pour les Horizons de 3 à 8 ans.

[15] Dans sa décision D-2008-133, la Régie demandait au Distributeur de poursuivre l'amélioration de son modèle de prévision de la demande. Dans le cadre du dépôt de son prochain plan d'approvisionnement, le Distributeur devrait évaluer la performance de la prévision de la demande du secteur Industriel Grandes entreprises sur les horizons de court, moyen et long termes, expliquer les biais, le cas échéant, et la façon d'y remédier.”

[Notre emphase]

34. Dans le cadre de l'étude plan d'approvisionnement 2011-2020 d'Hydro-Québec Distribution, la Régie s'exprimait également sur cet enjeu aux paragraphes 16 à 19 de la décision D-2011-162 :

“[16] Le Distributeur en arrive cette fois au constat « qu'il y a présence de biais de surestimation statistiquement significatif pour les horizons de deux ans et plus. Il note aussi, pour l'horizon d'un an, une certaine évidence de biais statistiquement significatif [...] ». Or, il est d'avis que ce biais au niveau des ventes au secteur industriel provient non pas

de sa méthode de prévision, mais des risques auxquels les grandes entreprises industrielles sont confrontées. Le Distributeur mentionne que ces risques proviennent, entre autres, de retards dans la construction ou la mise en service de projets industriels, l'abandon de projets ainsi que de la difficulté à prévoir les fermetures d'usine et les grèves.

[17] Malgré les améliorations apportées à sa prévision, notamment l'optimisation de ses processus internes d'affaires, le Distributeur conclut que le risque au secteur industriel est asymétrique et que le contexte économique récent a accentué le biais. Il ajoute que ce biais provient de la nécessité de prendre en compte, dans la prévision, des projets à l'étude ou en négociation avec le gouvernement et de la difficulté d'évaluer avec précision l'ampleur des provisions pour fermetures.

[18] La Régie prend note des résultats et invite le Distributeur à poursuivre l'étude des moyens à mettre en œuvre pour réduire les biais de surestimation des ventes au secteur industriel, notamment en portant attention aux probabilités de réalisation de projets industriels et de fermetures d'usine.

[19] La Régie demande au Distributeur de fournir, dans le cadre des prochains états d'avancement des plans d'approvisionnement et des prochains plans d'approvisionnement, la prévision des ventes au secteur Industriel grandes entreprises ventilée selon les secteurs d'activité économique suivants :

- ***alumineries;***
- ***pâtes et papiers***
- ***pétrole et chimie;***
- ***mines;***
- ***sidérurgie, fonte et affinage;***
- ***autres."***

35. Compte tenu du biais systématique démontré par l'AHQ-ARQ et par la dépendance envers les grandes entreprises pour la prévision des ventes industrielles, à l'instar des différentes formations ayant rendu les décisions mentionnées ci-dessus, nous

recommandons à la Régie de demander à Énergir de procéder à une réévaluation complète de ses modèles prévisionnels servants à établir la prévision des ventes utilisées pour la fixation des tarifs ainsi que pour l'établissement du plan d'approvisionnement.

36. Comme mentionné par l'analyste d'OC lors de son témoignage (A-0043, p.127, l. 17 et s.), OC serait disposé à commencer ce processus de révision dans le cadre du processus de consultation réglementaire afin de favoriser les échanges entre les intervenants et Énergir et ainsi favoriser des mesures d'allègement réglementaire.

IV. TAUX DE RENDEMENT

37. OC partage les préoccupations de l'ACIG à l'effet que les conditions économiques et financières, fortement impactées par la crise actuelle, militent en faveur d'une réévaluation du mécanisme de détermination du taux de rendement.
38. OC maintient sa position à l'effet que le taux de rendement doit être déterminé par le truchement d'une formule d'ajustement automatique (FAA). Toutefois, les circonstances actuelles pourraient justifier une correction ponctuelle telles que proposer l'ACIG.
39. OC est d'avis que la crise actuelle nécessite une révision de la FAA permettant une meilleure calibration de la FAA afin de capter l'évolution du contexte économique.

V. SOUTIEN A LA CLIENTELE

40. OC a été heureuse de constater qu'Énergir avait adopté une série de mesures pour soutenir sa clientèle pendant la pandémie, dont la suspension des procédures de recouvrement, l'absence de frais d'intérêts et la possibilité de prendre des ententes de paiement au terme élargi.
41. OC comprend que ces mesures ont pris fin le 1^{er} septembre dernier. Cependant, force est de constater que la crise économique causée par la pandémie continuera de sévir pour une période indéterminée. En conséquence, OC trouve important qu'Énergir demeure flexible et soit ouverte à faire des arrangements particuliers si des clients ont des difficultés de paiement.
42. À cet égard, OC a pris note des commentaires du président d'Énergir à l'effet qu'Énergir allait continuer à tenir compte de la réalité des clients (A-0035, p.84, l. 13 à 14) et essayer de trouver des solutions adaptées à leurs circonstances (A-0035, p.85, l. 7 à 8).
43. Finalement, dans son mémoire (C-OC-0010, p.22), OC a souligné que le programme CASS affiche un solde important et qu'il était donc souhaitable de publiciser davantage ce programme auprès de la clientèle résidentielle et d'être plus souple au niveau de la qualification.

VI. CONCLUSION

44. OC recommande que :

- la Régie utilise le niveau de demande équivalent au scénario COVID-A pour adjuger de la prévision de la demande;
- la Régie demande à Énergir d'améliorer ses modèles prévisionnels de la demande, incluant l'établissement des scénarios d'encadrement (favorable et défavorable) et l'utilisation d'un modèle de prévisions probabilistes objectives;
- la Régie initie un dossier afin de revoir la Formule d'ajustement automatique du taux de rendement afin de tenir compte, entre autres, du présent contexte économique;
- la Régie enjoint Énergir à démontrer de la flexibilité pour soutenir sa clientèle ayant de la difficulté à payer leur facture, notamment sa clientèle à faible revenu et à publiciser davantage le programme CASS auprès de la clientèle résidentielle.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 16 septembre 2020

(S) Municonseil Avocats inc.

MUNICONSEIL AVOCATS INC.
Procureurs d'Option consommateurs