

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-4122-2020
PHASE 1 A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

GAZIFÈRE INC.
RAPPORTS ANNUELS 2019 ET 2020 ET
CAUSES TARIFAIRES 2021 ET 2022

GAZIFÈRE INC.

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

**L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE ET
LE MÉCANISME DE PARTAGE DES EXCÉDENTS DE RENDEMENT ET MANQUES À GAGNER PAR
RAPPORT AUX PRÉVISIONS POUR LES ANNÉES TARIFAIRES 2021 ET 2022**

REPRÉSENTATIONS EN PHASE 1A

M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
M. Jean Schiettekatte, Consultant
M. André Bélisle

Préparé pour :
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 9 juillet 2020

L'allègement réglementaire et le mécanisme de partage des excédents de rendement et manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Représentations en Phase 1A

*M^e Dominique Neuman, Procureur, M. Jean Schiettekatte et M. André Bélisle
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)*

L'allègement réglementaire et le mécanisme de partage des excédents de rendement et manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Représentations en Phase 1A

M^e Dominique Neuman, Procureur, M. Jean Schiettekatte et M. André Bélisle
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

SOMMAIRE EXÉCUTIF

La numérotation des recommandations réfère à la phase du dossier et au numéro du chapitre des présentes

RECOMMANDATION NO. 1A-2

LA RECONDUCTION POUR LES ANNÉES 2021 ET 2022 DU MÉCANISME DE PARTAGE DES EXCÉDENTS DE RENDEMENT ET DES MANQUES À GAGNER PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE *GAZIFÈRE INC.*

L'incertitude (et la volatilité de tout exercice prévisionnel) quant à l'effet à long terme de la pandémie et post-pandémie rendrait imprudente la reconduction en 2021 et 2022 de la règle selon laquelle tout manque à gagner (par rapport aux prévisions) serait à la charge de l'actionnaire.

L'incertitude de toute prévision du revenu et des coûts de *Gazifère inc.* en pandémie et post-pandémie ne touche pas seulement à la demande gazière elle-même, mais également aux surcoûts d'opération de *Gazifère inc.*, lesquels dépendent de la durée inconnue de la pandémie, comme le note d'ailleurs la société-mère de celle-ci, *Enbridge*. Elle touche aussi notamment aux résultats des mesures d'efficacité énergétique.

Si l'on prolongeait cette règle en 2021 et 2022, cela constituerait un incitatif à ce que le distributeur, s'il observe une baisse de ses revenus par rapport aux prévisions, se protège en effectuant, avec peu de planification, des coupures budgétaires en temps réel. Or la Régie ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de contrôler la nature de telles coupures. La Régie ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de s'assurer, en temps réel, que de telles coupures, en période de pandémie ou post-pandémie, respecteraient les orientations décisionnelles déjà existantes du Tribunal ou qu'elles ne s'effectueraient pas au détriment de dépenses à caractère d'intérêt public, sociales, environnementales et de développement durable (dépenses en efficacité énergétique, en achat de GNR socialisé, en prévention ou remédiation environnementales, maintien du niveau d'interfinancement, etc.).

C'est dans ce contexte que les régulateurs énergétiques en Amérique du Nord sont loin de demander aux entreprises énergétiques d'assumer les manques à gagner par rapport aux prévisions. Plusieurs de ces régulateurs (dont ceux du Michigan et de l'Ontario) édictent exactement le contraire, soit la mise en place de comptes de frais reportés afin de protéger ces entreprises contre les incertitudes des écarts budgétaires résultant de la pandémie en reportant à une date ultérieure la décision sur la disposition de tels comptes.

L'allègement réglementaire et le mécanisme de partage des excédents de rendement et manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Représentations en Phase 1A

M^e Dominique Neuman, Procureur, M. Jean Schiettekatte et M. André Bélisle

Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

Les prévisions de la demande et les prévisions de coûts qui seraient effectuées plusieurs d'avance aux fins de la fixation des tarifs de 2021 et 2022 risquent donc manifestement d'être beaucoup plus incertaines et volatiles que ce à quoi nous sommes habitués. Il existe un risque important de manque à gagner par rapport aux prévisions (à moins d'effectuer des coupures peu planifiées en cours d'année pour gérer les baisses de revenus par rapport aux prévisions). *Gazifère* argumente qu'elle serait peu exposée au risque d'un tel manque à gagner car sa clientèle serait principalement résidentielle alors que la présente crise affecte plus particulièrement les secteurs commercial et industriel. Mais ce raisonnement ne tient pas la route. En effet, même en temps normal sans pandémie, on a déjà vu que la volatilité de l'économie dont dépendent la douzaine de très grands clients industriels du distributeur pouvait lui causer un manque à gagner majeur et problématique.

Gazifère inc. est donc bel et bien exposée au risque prévisionnel de sa demande industrielle en période de pandémie et post-pandémie.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous recommandons à la Régie de l'énergie de rejeter la demande de *Gazifère inc.* de reconduction du mécanisme de partage des excédents de rendement et des manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Cette question devrait plutôt se régler au mérite, en Phase 3 du présent dossier, alors que le Tribunal pourra examiner non seulement l'opportunité de reconduire ou non la règle selon laquelle *Gazifère* doit absorber tout manque à gagner, mais également des options alternatives telles que la constitution de comptes de frais reportés ou un découplage des coûts et revenus, comme au Michigan et en Ontario ou chez Énergir, pour permettre une disposition future par le Tribunal des écarts dus à la pandémie ou post-pandémie.

RECOMMANDATION NO. 1A-3.1

LA PROPOSITION DE *GAZIFÈRE* DE S'ABSTENIR D'AJUSTER SON DOSSIER JUSTE AVANT L'AUDIENCE NI DE L'AJUSTER QUANT AUX CHARGES D'EXPLOITATION ET AUX MONTANTS EN CAPITAL SUITE À UNE DÉCISION DE LA RÉGIE, JUSQU'À UN CERTAIN SEUIL DE MATÉRIALITÉ (DE 100 000\$ ET 1M\$ RESPECTIVEMENT)

La proposition de *Gazifère inc.* amènerait une perte importante de transparence et de fiabilité de l'information. Des écarts non reflétés à l'ajustement des prévisions deviendraient des excédents de rendement ou des manques à gagner lors du rapport annuel.

Nous soumettons respectueusement que l'ensemble de cette proposition de *Gazifère* porte atteinte au rôle réglementaire de la Régie et devrait être rejetée.

RECOMMANDATION NO. 1A-3.2**LE ÉVENTUEL ALLÈGEMENT ADDITIONNEL DES PIÈCES ET DES ÉTAPES RÉGLEMENTAIRES**

Pour les mêmes motifs de transparence, de fiabilité de l'information et d'atteinte au rôle réglementaire de la Régie, nous croyons que l'on devrait demeurer très prudents quant à un éventuel allègement additionnel des pièces et des étapes réglementaires (Processus d'Allègement Global ou "PAG").

De surcroît, nous croyons que le lancement d'un tel processus est prématuré en période de pandémie et post-pandémie. L'actuelle volatilité de la prévision de la demande et de l'évolution des coûts en contexte de pandémie et post-pandémie (qui pourraient se prolonger au moins jusqu'en 2021 voire jusqu'en 2022) nous offrira en effet une occasion unique de recevoir des enseignements qui pourraient mieux nous illustrer, selon nous, la nécessité de ne pas alléger trop vite la documentation et le processus, si l'on veut que la Régie et les audiences continuent de jouer leur rôle. Il est donc préférable d'attendre, quant au PAG, après avoir reçu ces enseignements.

Ce n'est pas quand tout va bien et est routinier que l'on est le mieux équipé pour juger si l'on peut se passer de nos outils d'information et processus réglementaires. C'est lorsque les choses cessent d'être routinières. Et la pandémie et post-pandémie nous fournissent la chance de réaliser à quel point nos outils sont essentiels. Nous proposons donc de saisir cette chance et attendre d'avoir reçu les enseignements de la pandémie et de la post-pandémie, afin de disposer d'une base de réflexion suffisante pour examiner l'opportunité ou non d'un éventuel allègement additionnel des pièces et des étapes réglementaires.

L'examen d'un tel allègement additionnel (le « PAG ») devrait donc selon nous être reporté à 2023.

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION.....	1
2 - LA RECONDUCTION POUR LES ANNÉES 2021 ET 2022 DU MÉCANISME DE PARTAGE DES EXCÉDENTS DE RENDEMENT ET DES MANQUES À GAGNER PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE GAZIFÈRE INC.....	3
3 - L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE	16
4 - CONCLUSION	21

1

PRÉSENTATION

1 - Le 30 avril 2020, *Gazifère inc.* a logé sa [demande de 2020-2021 \(Pièce B-0002\)](#) auprès de la Régie de l'énergie, laquelle vise à traiter, en cinq phases (dont deux sous-phases à la première phase), notamment de ses Rapports annuels 2019 et 2020 et de ses Causes tarifaires de 2021 et de 2022.

2 - La Phase 1A de cette demande, telle que circonscrite par la Régie par ses décisions [D-2020-051](#) (parag. 7) et [D-2020-074](#) (parag. 35 à 56), porte sur les sujets que nous avons regroupés comme suit aux fins des présentes :

Chapitre 2 : La reconduction pour les années 2021 et 2022 du **mécanisme de partage des excédents de rendement et des manques à gagner** par rapport aux prévisions de *Gazifère inc.*

Chapitre 3 : **L'allègement réglementaire** (les propositions additionnelles de *Gazifère*, en sus de la reconduction déjà décidée par la Régie des ajustements aux méthodologies et pratiques approuvées pour les fins d'un dossier bisannuel).

Note : Nous n'avons pas de représentations à soumettre sur le taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire et la structure du capital.

Ces sujets sont traités notamment dans le témoignage écrit ([Pièce B-0004, GI-1, Doc. 1](#)) de son *Directeur Finances, Affaires réglementaires et publiques*, Monsieur Jean-Benoit Trahan.

3 - La présente constitue les représentations de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.) sur cette Phase 1 A de ce dossier.

4 - Les présentes représentations comportent à la fois la preuve en cette Phase 1A, de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, préparée par ses analystes et l'argumentation, notamment juridique, préparée par son procureur.

2

LA RECONDUCTION POUR LES ANNÉES 2021 ET 2022 DU MÉCANISME DE PARTAGE DES EXCÉDENTS DE RENDEMENT ET DES MANQUES À GAGNER PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE GAZIFÈRE INC.

5 - Nous invitons le Tribunal à la prudence quant à la reconduction du mécanisme de partage des excédents de rendement et des manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Nous ne croyons pas qu'une simple reconduction en 2021 et 2022 du mécanisme existant soit souhaitable, pour les motifs qui suivent.

Nous ne sommes en effet pas certains qu'il soit sage de maintenir en 2021 et 2022 la règle selon laquelle tout manque à gagner (par rapport aux prévisions) serait à la charge de l'actionnaire (Source : **GAZIFÈRE INC.**, Dossier R-4122-2020, [Pièce B-0004, GI-1, Doc. 1](#), pp. 5-6)

6 - La difficulté ne provient pas seulement du fait que les effets économiques de la pandémie sont susceptibles de perdurer à long terme (voir par exemple à ce sujet : **INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA), Gas 2020**, <https://webstore.iea.org/download/direct/3005>, page 32).

7 - C'est plutôt l'**incertitude** (et la volatilité de tout exercice prévisionnel) quant à cet effet à long terme qui rendrait imprudente la reconduction en 2021 et 2022 de la règle selon laquelle tout manque à gagner (par rapport aux prévisions) serait à la charge de l'actionnaire. Le nouveau gouverneur de la Banque du Canada, Monsieur **Tiff MACKLEM**, souligne cette incertitude dans *La politique monétaire au temps de la COVID-19*. Discours prononcé devant les Cercles canadiens et Canadian clubs, le 22 juin 2020, Ottawa (Ontario), (par vidéoconférence), Pdf <https://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2020/06/discours-220620.pdf>, html <https://www.banqueducanada.ca/2020/06/politique-monetaire-temps-covid-19/> :

Il sera indispensable de quantifier la réduction de l'offre et de la demande causée par la COVID-19, et de comprendre comment elles reprendront dans les trimestres à venir. Avec la réouverture de l'économie, nous devrions voir une forte croissance de l'emploi. Nous devrions également voir l'effet stimulant d'une hausse de la demande sur les dépenses. Cependant, tous ne retrouveront pas leur emploi et **il demeurera de l'incertitude.** Par conséquent, **nous nous attendons à ce que le rebond rapide provoqué par la phase de réouverture soit suivi d'une phase plus graduelle de récupération où la demande sera faible.** **Si, comme prévu, l'offre se rétablit plus vite que la demande, il y aura alors un écart important entre ces deux variables** et les pressions à la baisse sur l'inflation seront très importantes.

[Souligné en caractère gras par nous]

8 - Gazifère inc. elle-même fait état de cette incertitude dans un autre dossier devant la Régie : **GAZIFÈRE INC.**, Dossier R-4113-2019 Phase 2, [Pièce A-0046, Argumentation](#), parag. 25-31:

25. [...] Malgré la possibilité d'un certain déconfinement dans les prochaines semaines, **les conséquences de la pandémie sur l'économie seront majeures et leurs effets seront de longue durée.**

26. **Pour certains analystes, le retour à une vie économique normale sera impossible avant neuf (9) à douze (12) mois pour les scénarios les plus optimistes, dix-huit (18) à vingt-quatre (24) mois pour les scénarios plus pessimistes. D'autres envisagent des périodes encore plus longues. Autant**

les entreprises que les particuliers requerront plusieurs mois, voire des années, pour se remettre financièrement des effets de cette pandémie.

27. **Il est impossible pour Gazifère, à ce stade, de mesurer les impacts de cette situation inédite sur l'économie locale de la franchise pour les prochains mois.** Elle concentre plutôt ses efforts à soutenir sa clientèle, notamment par une approche très conciliante à l'égard des clients manifestant des difficultés à acquitter leurs factures.

28. Dans un période aussi trouble, Gazifère voit difficilement comment il serait possible de débiter, avec succès, la vente de GNR à un coût plus élevé que le gaz naturel régulier. [...]

31. En effet, **la preuve révèle qu'en raison de la crise du Covid-19, Gazifère anticipe qu'un grand nombre d'entreprises subiront des baisses de production ou seront forcées à fermer leurs portes, temporairement ou de manière permanente, ce qui résultera en une baisse de la consommation de gaz naturel. Un tel impact donnerait lieu, toutes choses étant égales par ailleurs, à une hausse des tarifs pour l'année 2021.** [...]

[Souligné en caractère gras par nous]

9 - L'incertitude de toute prévision du revenu et des coûts de *Gazifère inc.* en pandémie et post-pandémie ne touche pas seulement à la demande gazière elle-même, mais également aux surcoûts d'opération de *Gazifère inc.*, comme le notent d'ailleurs tant Énergir que la société-mère de celle-ci, Enbridge :

ÉNERGIR, Dossier R-4119-2020, Pièce B-0135, Énergir-T, Doc. 9, Réponse 1.4.2 à SÉ-AQLPA :

Extrait du préambule :

ÉNERGIR, Dossier R-4119-2020, [Pièce B-0104, Énergir-G, Doc. 1](#), page 6, lignes 21 à 23 et page 7, lignes 1 à 2:

Finalemment, afin de bien quantifier les surcoûts que pourraient occasionner les mesures de santé publique visant à prévenir la propagation de la COVID-19, Énergir a déployé des outils de suivi pour

ses projets de construction. Ces outils de suivi permettront de distinguer séparément les impacts ponctuels de la crise actuelle lors de la préparation du Rapport annuel 2019-2020.

Réponse :

Ces outils de suivi s'appliquent à l'ensemble des projets de construction. À l'heure actuelle, Énergir ne dispose pas de données réelles qui lui permettraient d'évaluer le surcoût net des mesures sanitaires.

Kevin WEEDMARK. *Extra Precautions: Enbridge Focused on Covid-19 Safety*, The World Spectator, June 8, 2020, http://www.world-spectator.com/news_story.php?id=2117: Enbridge souligne que les mesures sanitaires accroissent les coûts des opérations :

Impact on project

The overall impact of the safety precautions to the project will likely be an increase to the cost and time required to complete the work in Moosomin this summer.

"It's a little bit different way of doing things for sure," said Sawatzky

"It adds costs and it adds some time. We don't really know the impact of the cost or the schedule length if it will extend the schedule or not, but we are expecting it will. The way I've explained it to the Banister people and my own Enbridge teams is that where we're going here is very similar to the path we took three years ago with equipment cleaning. We have a very strict procedure protocol to ensure that weeds are not transferred from one quarter section to another, or across RM lines, and we did a lot of work with cleaning stations and where they are supposed to go, and documenting and evidencing the equipment was clean. We ended up using a system that uses a tablet, it takes a picture and it registers that yes this equipment was cleaned on this date and this location.

10 - L'incertitude de toute prévision du revenu et des coûts de *Gazifère inc.* touche aussi aux résultats des mesures d'efficacité énergétique :

MICHIGAN PUBLIC SERVICE COMMISSION (MPSC), *Décision U-20757*, <https://mi-psc.force.com/sfc/servlet.shepherd/version/download/068t000000BRC2YAAX>, en pages 18-19 :

ENERGY WASTE REDUCTION AND DEMAND RESPONSE PROGRAM CONTINUITY

To help meet customer needs in a reliable, cost-effective manner as additional power plants retire in the state, Michigan utilities have invested in programs to cut

energy waste and shift demand away from periods of peak usage such as hot summer days. **These energy waste reduction and demand response programs rely on significant interactions with customers, in many cases direct visits to homes, businesses, and other facilities in order to assess building or equipment conditions, install new energy saving measures, and monitor performance.** At a time in which affordability is ever so critical, **low-income customers may be particularly impacted due to the nature of existing program designs and the need for energy-saving improvements in single and multi-family homes.** In addition to affecting the ability to enroll new customers in these programs—which is important to achieve energy and demand savings goals—**changes in customer operations and occupancy due to the pandemic could also affect program performance and evaluation.** **For example, determinations of baseline consumption levels and related financial provisions could be affected under retail and wholesale demand response tariffs.**

Pursuant to Act 295, energy waste reduction programs are mandatory for investor-owned natural gas and electric utilities, municipal utilities, and electric cooperatives with specific targets for annual energy savings and approved plans. For Commission-regulated electric utilities, there are also numerous Commission-approved demand response programs and tariffs, some of which are also used to meet electric capacity requirements by the regional transmission operator. **To the extent COVID-19 impacts the ability to meet energy and demand savings targets, the implications go beyond statutory and regulatory compliance.** **This issue has direct reliability and cost implications for Michigan ratepayers.** Therefore, **to ensure continuity and contingency planning for these programs,** the Commission directs the Staff to develop a work plan and to convene energy providers operating these programs and other stakeholders. The focus will be to:

- **Identify potential impacts on meeting energy or demand saving targets and ways to mitigate such impacts and ensure program continuity.**
- **Identify best practices for continuing to serve low- to moderate-income households, including those impacted directly by COVID-19, and related outreach.**

[Souligné en caractère gras par nous]

11 - Si l'on prolongeait en 2021 et 2022 le règle selon laquelle *Gazifère inc.* assumerait tout manque à gagner par rapport aux prévisions, cela constituerait un incitatif à ce que le distributeur, s'il observe une baisse de ses revenus par rapport aux prévisions, se protège en effectuant, avec peu de planification, des coupures budgétaires en temps réel.

Gazifère inc. explique à ce sujet dans **GAZIFÈRE INC**, Dossier R-4122-2020, [Pièce B-0064](#), [GI-4, Doc. 3](#), Réponse 1A.2 à SÉ-AQLPA :

*Les résultats financiers sont revus par Gazifère, à l'interne, tous les mois. Des décisions sont prises en continu pour gérer l'entreprise efficacement. **Il n'existe pas de méthodes particulières pour gérer les arbitrages. La direction tient compte de l'ensemble des informations disponibles et agit avec célérité lorsque requis, tout en essayant de minimiser les impacts sur le déroulement des opérations de Gazifère et en priorisant la santé et la sécurité des employés, clients et citoyens.***

[Souligné en caractère gras par nous]

Or la Régie ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de contrôler, en temps réel, la nature des coupures que *Gazifère* pourrait mettre en œuvre d'urgence en cours d'année pour éviter un manque à gagner que les règles ne lui permettraient pas de récupérer. La Régie ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de s'assurer, en temps réel, que de telles coupures, en période de pandémie ou post-pandémie, respecteraient les orientations décisionnelles déjà existantes du Tribunal ou qu'elles ne s'effectueraient pas au détriment de dépenses à caractère d'intérêt public, sociales, environnementales et de développement durable (dépenses en efficacité énergétique, en achat de GNR socialisé, en prévention ou remédiation environnementales, maintien du niveau d'interfinancement, etc.).

Il serait donc tout à fait spéculatif que d'affirmer, à l'aveugle, que les coupures en cours d'année (qui seraient requises chez *Gazifère* pour éviter un manque à gagner par rapport aux

prévisions), en période de pandémie ou post-pandémie, n'affecteront en rien les orientations décisionnelles déjà existantes du Tribunal.

12 - C'est dans ce contexte que les régulateurs énergétiques en Amérique du Nord sont loin de demander aux entreprises énergétiques d'assumer les manques à gagner par rapport aux prévisions. Plusieurs de ces régulateurs (dont l'Ontario Energy Board qui réglemente Enbridge) édictent exactement le contraire, soit la mise en place de comptes de frais reportés afin de protéger ces entreprises contre les incertitudes des écarts budgétaires résultant de la pandémie en reportant à une date ultérieure la décision sur la disposition de tels comptes (mais Gazifère ignore si de tels comptes sont effectivement opérationnels chez Enbridge : **GAZIFÈRE INC**, Dossier R-4122-2020, [Pièce B-0064, GI-4, Doc. 3](#), Réponse 1A.1.3 à SÉ-AQLPA) :

La MICHIGAN PUBLIC SERVICE COMMISSION (MPSC), *Décision U-20757*, <https://mi-psc.force.com/sfc/servlet.shepherd/version/download/068t000000BRC2YAAX>, en pages 14 et 15, permet aux entreprises énergétiques de constituer un compte de frais reportés des manques à gagner résultant de la pandémie :

UTILITY ACCOUNTING

The Commission is aware that utility response to the COVID-19 pandemic may cause them to incur extraordinary costs. **Such costs are likely to include additional uncollectible expenses due to the inability of many customers to pay bills, and may include unanticipated costs, such as sequestration of employees to ensure critical operational functions so that provision of service is not interrupted.** The Commission is open to utility tracking of certain costs in order to be able to review the prudence of expenditures in response to future requests for recovery. **Such cost categories should be clearly defined, be a direct result of responding to the COVID-19 pandemic and include such costs that would have significant impacts on utilities and ratepayers if not able to be tracked in this fashion.** Further, the Commission notes that **there may be one-time or permanent savings that result from the crisis, such as lower power supply and gas supply costs or project deferrals, that could offset extraordinary costs,** as well as potential external sources of revenue that may provide reimbursement for extraordinary costs. As such, the Commission seeks comment from any interested persons on the following:

- **Categories of COVID-19-related extraordinary costs** that the Commission should consider authorizing utilities to track (utilities to include actuals to date and projections).
- Potential cost savings associated with impacts due to COVID-19 (utilities to include actuals to date and projections).
- Potential external sources of revenue that may provide reimbursement for COVID-19-related expenses.
- **Options for tracking extraordinary costs, how the cost is calculated, including specific accounting treatment, time periods during which costs should be tracked, and appropriate carrying charges, if any.**

[Souligné en caractère gras par nous]

L'ONTARIO ENERGY BOARD a émis une [ordonnance comptable le 25 mars 2020](#) dans laquelle elle a ordonné l'établissement d'un compte de frais reportés, ainsi que de trois sous-comptes, pour les distributeurs de gaz afin de suivre les coûts différentiels et les pertes de revenus liés à l'urgence COVID-19. Lors d'un séminaire le 8 avril 2020, l'ONTARIO ENERGY BOARD (OEB), *Review of OEB COVID-19 Guidance*,

<https://www.oeb.ca/sites/default/files/Webinar-COVID19-Guidance-presentation-20200408.pdf>, aux pages 8 et suiv., décrit le tout comme suit:



New Account for COVID-19 Emergency

- New account established effective March 24, 2020:
 1. Electricity distributors: Account 1509 – Impacts Arising from the COVID-19 Emergency,
 - Sub-account Costs Associated With Billing and System Changes.
 - Sub-account Lost Revenues.
 - Sub-account Other Costs
 2. Natural gas distributors: Similar sub-accounts under Account 179
- Carrying charges to apply to sub-accounts.
- The OEB will assess any claimed costs and/or lost revenues associated with the sub-accounts at the time these sub-accounts are requested for disposition, subject to established materiality thresholds.

April 8, 2020



8



Nature of COVID-19 Sub-accounts

- The accounts have been purposely made broad for a number of reasons:
 - we saw that utilities were taking action to support customers.
 - we recognized that its unknown what utilities may need to do and what impacts they may face due to the emergency.
 - we wanted to act quickly given the increasing severity of the emergency.
- It is our intention to consult with you in order to help determine the appropriate:
 - eligibility requirements
 - timing for disposition
 - process to review the accounts for disposition.
- We hope to do that soon, later this spring.
- Good record keeping under these difficult conditions can be a challenge but also a key to determining disposition

Date

9





Initial Thoughts on the COVID-19 Sub-accounts

- This emergency is so unique that the OEB may very well need to take a broader approach to determining eligible costs or lost revenue than it has in the past for other DVAs.
 - We are cognizant of the fact that we are here to assist you while you are delivering an essential service.
- Z factor claim criteria are a good starting point to your thinking on what is an eligible cost.
 - Consider the OEB's traditional tests of prudence, causation and materiality.
 - potentially broadening the eligibility requirements
 - Key to any consultation that we will conduct in the near future
- Prudence - consider how you are incurring the costs.
 - For example, in the past there may have been questions about what was your state of preparedness; do you have an emergency continuity plan that you are leveraging?
 - Should an LDC be required to show a state of readiness when supporting their claims?
 - Either way, we imagine there will be some form of a prudence test established to help the OEB decide what is a reasonable recovery of costs and lost revenue.
- Causation - covers both the claimed driver and the incrementality of the costs.
 - Clearly beyond the ability of management to control.
 - But, the OEB would be interested in confirming that on balance, throughout the calendar year 2020, you incurred materially more costs than what is underpinning your rates.
- OEB intends to set out appropriate criteria, timing and nature of a process for disposition that is in keeping with the nature of the emergency.

Date

10



Énergir dispose par ailleurs d'un mécanisme de découplage des revenus autorisé par la Régie à la décision D-2019-141 (parag. 51) permettra de retourner ou de récupérer des clients tout écart de revenus lié à la prévision des volumes : **ÉNERGIR**, Dossier R-4119-2020, [Pièce B-0104, Énergir-G doc 1 v.r.](#), p. 6, lignes 14 à 16.

13 - En résumé, donc, les prévisions de la demande et les prévisions de coûts qui seraient effectuées plusieurs d'avance aux fins de la fixation des tarifs de 2021 et 2022 risquent donc manifestement d'être beaucoup plus incertaines et volatiles que ce à quoi nous sommes habitués.

Il existe un risque important de manque à gagner par rapport aux prévisions (à moins d'effectuer des coupures peu planifiées en cours d'année pour gérer les baisses de revenus par rapport aux prévisions ou à moins d'utiliser des outils réglementaires pour neutraliser ce manque à gagner.

L'allègement réglementaire et le mécanisme de partage des excédents de rendement et manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Représentations en Phase 1A

***M^e Dominique Neuman, Procureur, M. Jean Schiettekatte et M. André Bélisle
 Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)***

14 - Gazifère argumente qu'elle serait peu exposée au risque d'un tel manque à gagner car sa clientèle serait principalement résidentielle alors que la présente crise affecte plus particulièrement les secteurs commercial et industriel :

*La situation de Gazifère, en cette période de pandémie, est particulière puisqu'une très forte proportion de sa clientèle provient du marché résidentiel, **alors que la présente crise affecte plus particulièrement les secteurs commercial et industriel**. Bien que la mise en place d'un compte de frais reportés aurait pour avantage d'offrir une protection totale au distributeur, Gazifère estime qu'il n'est pas nécessaire, pour l'instant, de mettre en place un tel outil pour les années 2021 et 2022. Comme Gazifère opère présentement en mode de coût de service, des ajustements ont déjà été pris en considération au moment d'élaborer les prévisions pour ces deux années, notamment au niveau des volumes prévus pour l'année 2021.*

[Souligné en caractère gras par nous]

Mais ce raisonnement de *Gazifère inc.* ne tient pas la route. En effet, même en temps normal sans pandémie, on a déjà vu que la volatilité de l'économie dont dépendent la douzaine de très grands clients industriels du distributeur pouvait lui causer un manque à gagner majeur et problématique.

Gazifère inc. est donc bel et bien exposée au risque prévisionnel de sa demande industrielle en période de pandémie et post-pandémie.

15 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous recommandons à la Régie de l'énergie de rejeter la demande de *Gazifère inc.* de reconduction du mécanisme de partage des excédents de rendement et des manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Cette question devrait plutôt se régler au mérite, en Phase 3 du présent dossier, alors que le Tribunal pourra examiner non seulement l'opportunité de reconduire ou non la règle selon laquelle Gazifère doit absorber tout manque à gagner, mais également des options alternatives telles que la constitution de comptes de frais reportés ou un découplage des coûts et revenus, comme au Michigan et en Ontario ou chez Énergir, pour permettre une disposition future par le Tribunal des écarts dus à la pandémie ou post-pandémie.

RECOMMANDATION NO. 1A-2

LA RECONDUCTION POUR LES ANNÉES 2021 ET 2022 DU MÉCANISME DE PARTAGE DES EXCÉDENTS DE RENDEMENT ET DES MANQUES À GAGNER PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE *GAZIFÈRE INC.*

L'incertitude (et la volatilité de tout exercice prévisionnel) quant à l'effet à long terme de la pandémie et post-pandémie rendrait imprudente la reconduction en 2021 et 2022 de la règle selon laquelle tout manque à gagner (par rapport aux prévisions) serait à la charge de l'actionnaire.

L'incertitude de toute prévision du revenu et des coûts de *Gazifère inc.* en pandémie et post-pandémie ne touche pas seulement à la demande gazière elle-même, mais également aux surcoûts d'opération de *Gazifère inc.*, lesquels dépendent de la durée inconnue de la pandémie, comme le note d'ailleurs la société-mère de celle-ci, *Enbridge*. Elle touche aussi notamment aux résultats des mesures d'efficacité énergétique.

Si l'on prolongeait cette règle en 2021 et 2022, cela constituerait un incitatif à ce que le distributeur, s'il observe une baisse de ses revenus par rapport aux prévisions, se protège en effectuant, avec peu de planification, des coupures budgétaires en temps réel. Or la Régie ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de contrôler la nature de telles coupures. La Régie ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de s'assurer, en temps réel, que de telles coupures, en période de pandémie ou post-pandémie, respecteraient les orientations décisionnelles déjà existantes du Tribunal ou qu'elles ne s'effectueraient pas au détriment de dépenses à caractère d'intérêt public, sociales, environnementales et de développement durable (dépenses en efficacité énergétique, en achat de GNR socialisé, en prévention ou remédiation environnementales, maintien du niveau d'interfinancement, etc.).

C'est dans ce contexte que les régulateurs énergétiques en Amérique du Nord sont loin de demander aux entreprises énergétiques d'assumer les manques à gagner par rapport aux prévisions. Plusieurs de ces régulateurs (dont ceux du Michigan et de l'Ontario) édictent exactement le contraire, soit la mise en place de comptes de frais reportés afin de protéger ces entreprises contre les incertitudes des écarts budgétaires résultant de la pandémie en reportant à une date ultérieure la décision sur la disposition de tels comptes.

Les prévisions de la demande et les prévisions de coûts qui seraient effectuées plusieurs d'avance aux fins de la fixation des tarifs de 2021 et 2022 risquent donc manifestement d'être beaucoup plus incertaines et volatiles que ce à quoi nous sommes habitués. Il existe un risque important de manque à gagner par rapport aux prévisions (à moins d'effectuer des coupures peu planifiées en cours d'année pour gérer les baisses de revenus par rapport aux prévisions). *Gazifère* argumente qu'elle serait peu exposée au risque d'un tel manque à gagner car sa clientèle serait principalement résidentielle alors que la présente crise affecte plus particulièrement les secteurs commercial et industriel. Mais ce raisonnement ne tient pas la route. En effet, même en temps normal sans pandémie, on a déjà vu que la volatilité de l'économie dont dépendent la douzaine de très grands clients industriels du distributeur pouvait lui causer un manque à gagner majeur et problématique.

Gazifère inc. est donc bel et bien exposée au risque prévisionnel de sa demande industrielle en période de pandémie et post-pandémie.

Pour l'ensemble de ces motifs, nous recommandons à la Régie de l'énergie de rejeter la demande de *Gazifère inc.* de reconduction du mécanisme de partage des excédents de rendement et des manques à gagner par rapport aux prévisions pour les années tarifaires 2021 et 2022.

Cette question devrait plutôt se régler au mérite, en Phase 3 du présent dossier, alors que le Tribunal pourra examiner non seulement l'opportunité de reconduire ou non la règle selon laquelle *Gazifère* doit absorber tout manque à gagner, mais également des options alternatives telles que la constitution de comptes de frais reportés ou un découplage des coûts et revenus, comme au Michigan et en Ontario ou chez Énergir, pour permettre une disposition future par le Tribunal des écarts dus à la pandémie ou post-pandémie.

3

L'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

16 - Par sa [décision D-2020-074](#) (parag. 48), la Régie de l'énergie reconduit, pour la fixation des tarifs de 2021 et 2022 de *Gazifère inc.*, les ajustements aux méthodes et pratiques aux fins d'un dossier bisannuel, tels qu'approuvés dans sa décision D-2018-090.

Aux paragraphes 41 et 42 de cette décision, la Régie reconduit la méthodologie aux fins de calculer l'Indicateur, tel qu'approuvé dans sa décision D-2018-090. Elle prend le soin de rappeler que cela n'enlève aucunement aux intervenants la possibilité d'être entendus sur la demande tarifaire. En effet, sur la base de la preuve de *Gazifère inc.* et des représentations qui pourront être faites par les intervenants en phase 3 du présent dossier, la Régie pourra évaluer la nécessité d'examiner en détail une partie ou l'ensemble des dépenses d'exploitation.

17 - Faut-il aller plus loin dans l'allègement réglementaire au présent dossier comme *Gazifère inc.* le propose à la Régie?

18 - Certes, sur le plan des principes, nous exprimons notre ouverture à l'allègement réglementaire, mais jusqu'à une certaine limite, de manière à ne pas porter atteinte à l'intégrité du pouvoir réglementaire de la Régie, pour les motifs ci-dessous indiqués.

Comme organisations de la société civile ayant soutenu et défendu le rôle d'une Régie de l'énergie au Québec, nous favorisons en effet la transparence d'un distributeur se trouvant en situation de monopole réglementé et souhaitons donc la fiabilité de l'information qu'il dépose.

Donc, spécialement pour 2021-2022, la Régie doit s'assurer de bien garder ses outils réglementaires lui permettant d'exercer son rôle notamment dans l'intérêt public, du développement durable et de l'environnement.

19 - Dans ce contexte que nous sommes en désaccord avec la proposition de Gazifère de s'abstenir d'ajuster son dossier juste avant l'audience ni de l'ajuster quant aux charges d'exploitation et aux montants en capital suite à une décision de la Régie jusqu'à un certain seuil de matérialité (de 100 000\$ et 1M\$ respectivement).

Il y aurait là en effet une perte importante de transparence et de fiabilité de l'information.

Gazifère inc. l'illustre, dans **GAZIFÈRE INC**, Dossier R-4122-2020, [Pièce B-0064, GI-4, Doc. 3](#), Réponse 1A.3.3 à SÉ-AQLPA :

La première proposition, permettant à Gazifère de ne pas effectuer de mise à jour suite à l'obtention d'une décision tarifaire finale de la Régie, aurait pour effet de générer des excédents de rendement ou des manques à gagner, toutes choses étant égales par ailleurs. À titre d'exemple, si la Régie décidait de ne pas autoriser un ajout de poste ayant pour effet d'engendrer une réduction de 50 000 \$ en 2021, ce montant serait tout de même inclus dans les tarifs. Ce

poste ne serait toutefois pas ajouté par Gazifère qui économiserait alors le montant de 50 000 \$, ce qui équivaldrait alors à un excédent de rendement.

[Souligné en caractère gras par nous]

Nous soumettons respectueusement que l'ensemble de cette proposition de Gazifère porte atteinte au rôle réglementaire de la Régie et devrait être rejetée.

RECOMMANDATION NO. 1A-3.1

LA PROPOSITION DE GAZIFÈRE DE S'ABSTENIR D'AJUSTER SON DOSSIER JUSTE AVANT L'AUDIENCE NI DE L'AJUSTER QUANT AUX CHARGES D'EXPLOITATION ET AUX MONTANTS EN CAPITAL SUITE À UNE DÉCISION DE LA RÉGIE, JUSQU'À UN CERTAIN SEUIL DE MATÉRIALITÉ (DE 100 000\$ ET 1M\$ RESPECTIVEMENT)

La proposition de *Gazifère inc.* amènerait une perte importante de transparence et de fiabilité de l'information. Des écarts non reflétés à l'ajustement des prévisions deviendraient des excédents de rendement ou des manques à gagner lors du rapport annuel.

Nous soumettons respectueusement que l'ensemble de cette proposition de *Gazifère* porte atteinte au rôle réglementaire de la Régie et devrait être rejetée.

20 - Pour les mêmes motifs (de transparence, de fiabilité de l'information et d'atteinte au rôle réglementaire de la Régie), nous croyons que l'on devrait demeurer très prudents quant à un éventuel allègement additionnel des pièces et des étapes réglementaires (Processus d'Allègement Global ou "PAG").

De surcroît, nous croyons que le lancement d'un tel processus **est prématuré** en période de pandémie et post-pandémie. L'actuelle volatilité de la prévision de la demande et de l'évolution des coûts en contexte de pandémie et post-pandémie (qui pourraient se prolonger au moins jusqu'en 2021 voire jusqu'en 2022) nous offrira en effet une occasion unique de recevoir des enseignements qui pourraient mieux nous illustrer, selon nous, **la nécessité de ne pas alléger trop vite la documentation et le processus**, si l'on veut que la Régie et les audiences continuent de jouer leur rôle. Il est donc préférable d'attendre, quant au PAG, après avoir reçu ces enseignements.

Ce n'est pas quand tout va bien et est routinier que l'on est le mieux équipé pour juger si l'on peut se passer de nos outils d'information et processus réglementaires. C'est lorsque les choses cessent d'être routinières. Et la pandémie et post-pandémie nous fournissent la chance de réaliser à quel point nos outils sont essentiels. Nous proposons donc de saisir cette chance et attendre d'avoir reçu les enseignements de la pandémie et de la post-pandémie, afin de disposer d'une base de réflexion suffisante pour examiner l'opportunité ou non d'un éventuel allègement additionnel des pièces et des étapes réglementaires.

L'examen d'un tel allègement additionnel (le « PAG ») devrait donc selon nous être reporté à 2023.

RECOMMANDATION NO. 1A-3.2**LE ÉVENTUEL ALLÈGEMENT ADDITIONNEL DES PIÈCES ET DES ÉTAPES RÉGLEMENTAIRES**

Pour les mêmes motifs de transparence, de fiabilité de l'information et d'atteinte au rôle réglementaire de la Régie, nous croyons que l'on devrait demeurer très prudents quant à un éventuel allègement additionnel des pièces et des étapes réglementaires (Processus d'Allègement Global ou "PAG").

De surcroît, nous croyons que le lancement d'un tel processus est prématuré en période de pandémie et post-pandémie. L'actuelle volatilité de la prévision de la demande et de l'évolution des coûts en contexte de pandémie et post-pandémie (qui pourraient se prolonger au moins jusqu'en 2021 voire jusqu'en 2022) nous offrira en effet une occasion unique de recevoir des enseignements qui pourraient mieux nous illustrer, selon nous, la nécessité de ne pas alléger trop vite la documentation et le processus, si l'on veut que la Régie et les audiences continuent de jouer leur rôle. Il est donc préférable d'attendre, quant au PAG, après avoir reçu ces enseignements.

Ce n'est pas quand tout va bien et est routinier que l'on est le mieux équipé pour juger si l'on peut se passer de nos outils d'information et processus réglementaires. C'est lorsque les choses cessent d'être routinières. Et la pandémie et post-pandémie nous fournissent la chance de réaliser à quel point nos outils sont essentiels. Nous proposons donc de saisir cette chance et attendre d'avoir reçu les enseignements de la pandémie et de la post-pandémie, afin de disposer d'une base de réflexion suffisante pour examiner l'opportunité ou non d'un éventuel allègement additionnel des pièces et des étapes réglementaires.

L'examen d'un tel allègement additionnel (le « PAG ») devrait donc selon nous être reporté à 2023.

4

CONCLUSION

21 - Pour l'ensemble de ces motifs et considérant le dossier, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la Régie de l'énergie à accueillir les recommandations qui sont exprimées aux présentes représentations, que l'on trouve également reproduites en son sommaire exécutif.

22 - Le tout respectueusement soumis.
