Mémoire de la fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

Portant sur la

Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif d'Énergir s.e.c. à compter du 1er octobre 2021

Préparé dans le cadre du dossier

R-4151-2021

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Montréal, le 22 juillet 2021

Table des matières

1. **Introduction** 3
2. **Ajustement tarifaire** 3
3. **Dépenses d'exploitation - Inflation des salaires** 6
4. **Indicateur GES** 9
5. **Sommaire des recommandations** 10

1. Introduction

Pour l'année 2021-2022, Énergir demande des ajustements tarifaires 46,3 M$ au service de transport (32,0%), 94,6 M$ au service de distribution (16,6%) et 8,6 M$ au service d'équilibrage (6,5%). Ces hausses tiennent compte de mesures de mitigations ponctuelles en transport et distribution. Sans ces mesures, les hausses tarifaires en transport et distribution auraient été de 48,8% (71,6 M$) et 20,8% (114 M$) respectivement.

La FCEI est favorable à un étalement de l'impact tarifaire par des mesures de mitigation, mais estime que la hausse tarifaire proposée par Énergir pour 2021-2022 demeure trop importante. Elle propose des mesures de mitigations additionnelles à la section 2.

La FCEI observe par ailleurs que la pandémie a entraîné un biais dans l'indice de rémunération utilisé pour le calcul de l'inflation des salaires. Cet enjeu est abordé à la section 3.

Finalement, la FCEI commente à la section 4 la demande d'Énergir de pouvoir rencontrer ses obligations relatives à l'indice de GES par le biais d'achats de GNR.

2. Ajustement tarifaire

Pour l'année 2021-2022, Énergir demande des ajustements tarifaires 46,3 M$ au service de transport (32,0%), 94,6 M$ au service de distribution (16,6%) et 8,6 M$ au service d'équilibrage (6,5%). Ces hausses tiennent compte de mesures de mitigations ponctuelles en transport et distribution. Sans ces mesures, les hausses tarifaires en transport et distribution auraient été de 48,8% (71,6 M$) et 20,8% (114 M$) respectivement. Ces hausses importantes sont le fruit de facteurs conjoncturels et structurels.

En distribution, les quatre facteurs conjoncturels totalisent plus de 70 M$:

- Solde à remettre de 22,2 M$ en crédit de stabilisation tarifaire de la température et du vent en 2020-2021, versus solde à remettre de 4,3 M$ en 2021-2022;
- Solde à remettre de 21,0 M$ en trop-perçus de distribution en 2020-2021, versus solde à remettre de 2.0 M$ en 2021-2022;
- Écarts de revenus de distribution 2021-2022 de 14,4 M$ à récupérer;
- Écart de prévision des ASF à remettre de 5,4 M$ en 2020-2021 versus écart à remettre de 22,8 M$ en 2021-2022.

À ces éléments s'ajoutent des facteurs structurels, dont notamment la hausse des dépenses d'exploitation (14,4 M$) et des dépenses d'amortissement (5,5M$).

Les mesures de mitigations proposées par Énergir sont :

> « Plus précisément, Énergir propose, de manière exceptionnelle et uniquement pour l'exercice 2021-2022 :
>
> - le prolongement, d'un an à trois ans, de la période d'amortissement du CFR relatif à l'écart 10 budgétaire lié aux ASF;

- le prolongement, d'un an à trois ans, de la période d'amortissement du CFR lié aux trop-perçus/manques à gagner du service de transport; ainsi que
- l'amortissement de la totalité du solde résiduel à remettre aux clients du CFR lié aux cotisations d'impôts. »[1]

Énergir propose également de ne pas modifier l'amortissement du compte de stabilisation de la température et du vent bien que l'amortissement de ce compte ait un impact à la hausse sur le revenu requis. Le tableau 1 présente l'effet de ces propositions.

Tableau 1 : proposition d'amortissement de comptes de frais reportés

Compte de frais reportés	Service	Amortissement avant la proposition	Amortissement avant la proposition	Impact sur le revenu requis 2021-2022	Impact tarifaire (%)
Stabilisation – température et vent	Distribution	4 285	4 285	0	0,00
Cotisations d'impôt	Distribution	-1 169	-4 675	- 3 506	- 0,78
Avantages sociaux futurs (ASF) – écarts de prévision annuels	Distribution	22 829	7 610	-15 219	-3,40
Trop-perçus et manques à gagner	Transport	37 948	12 649	-25 299	-16,77

Bien qu'elle appuie les ajustements proposés par Énergir visant à réduire l'impact tarifaire, la FCEI estime qu'une hausse des tarifs de distribution de 16,6% demeure trop importante dans le contexte actuel. Par conséquent, la FCEI soumet une proposition d'ajustement tarifaire alternative.

[1] B-0040, p. 6

Le tableau 2 présente le scénario de base sans étalement et le scénario d'étalement de la variation tarifaire en distribution produits par Énergir[2] ainsi qu'un scénario additionnel proposé par la FCEI. Le scénario proposé par la FCEI permettrait de réduire de 4,6% additionnel la hausse tarifaire en distribution de 2021-2022. Elle produit des tarifs environ 4% plus faibles que ceux proposés par Énergir pour 2021-2022 et 3,5% plus faibles en 2022-2023. En contrepartie, les tarifs pour les années 2023-2024 à 2025-2026 seraient plus élevés. La FCEI évalue également que sa proposition entraîne des coûts de financement additionnels d'environ 2 M$ par année en moyenne.

Tableau 2 : Scénarios d'étalement de la variation tarifaire

		2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026
Scénario de base : Application des règles en vigueur	Coût de service (M$)	687.9	715	715	715	715
	Variation tarifaire (M$)	118.5	27.1	0	0	0
	Variation tarifaire (%)	20.8	3.9	0	0	0
Proposition Énergir : Ajustement de la période d'amortissement de certains CFR (scénario retenu par	Coût de service (M$)	664.1	727.6	727	715	715
	Variation tarifaire (M$)	94.7	63.5	-0.6	0	0
	Écart var. tarifaire vs base (M$)	-23.8	12.6	12	0	0
	Variation tarifaire (%)	16.6	9.6	-0.1	-1.7	0.0
Scénario FCEI : Variation tarifaire plafonnée à 12 % en 2021-2022, résiduel réparti sur 2022-2023 à 2025-2026	Coût de service (M$)	637.8	701.6	736.6	741.8	741.8
	Variation tarifaire (M$)	68.4	63.8	35.1	5.2	0.0
	Écart var. tarifaire vs base (M$)	-50.1	-13.4	21.6	26.8	26.8
	Variation tarifaire (%)	12.0%	10.0%	5.0%	0.7%	0.0%
	Récupération des reports tarifaires (M$)	-51.6	-68.6	-50.5	-25.9	0.1
Source: B-0040, p. 21, tableau 5 et calculs de la FCEI						

La FCEI voit deux approches possibles pour concrétiser sa proposition pour 2021-2022. La première consisterait à n'amortir aucune somme en 2020-2021 pour les trois comptes de frais reportés suivants :

- Stabilisation température et vent (-4,3 M$);
- Avantages sociaux futurs (-7,6 M$);
- Écarts de revenus de distribution (-14,4 M$).

Le report de l'amortissement de ces trois comptes réduirait de 26,3 M$ le revenu requis de 2021-2022, ce qui correspond à l'écart de coût de service entre la proposition d'Énergir et celle de la FCEI. L'amortissement de ces trois montants pourrait être reporté en 2020-2023 et faire partie de la variation tarifaire de 63,8 M$ prévue en 2022-2023.

L'autre approche consisterait à maintenir les règles d'amortissement en vigueur et à créer un compte de frais reportés propre à l'objectif d'étalement de la hausse tarifaire.

La FCEI recommande donc à la Régie d'appliquer le scénario d'étalement de la variation tarifaire proposé par la FCEI selon l'approche qui lui semblera la plus appropriée.

[2] B-0040, p. 21

3. Dépenses d'exploitation - Inflation des salaires

Dans sa décision D-2019-028, la Régie autorisait l'utilisation de la formule paramétrique pour fixer les dépenses d'exploitation des années 2019-2020 à 2021-2022.

> « [38] Pour ces motifs, la Régie autorise l'utilisation de la formule paramétrique, telle que décrite à la section 3.1 de la pièce B-0026, pour établir les dépenses d'exploitation des années 2019-2020 à 2021-2022, sous réserve de son examen des avantages sociaux futurs à compléter dans le cadre de la phase 2. » (note omise)

La pièce B-0026 à laquelle réfère la Régie présente la formule suivante :

> « Ainsi, pour l'année tarifaire 2019-2020, les dépenses d'exploitation à récupérer dans les tarifs seraient établies selon la formule suivante :
>
> OPEX2020 Tarifs = OPEX2019 CT 19 × (1 + I + 0,75 × Ĝ) 20
>
> Où :
>
> I est l'indice d'inflation pondéré, tel que décrit à la présente section;
>
> Ĝ est la croissance prévue du nombre de clients au moment de déposer la Cause tarifaire »[3]

Finalement, concernant l'indice d'inflation, la proposition d'Énergir prévoit ce qui suit :

> « Le poids de la rémunération réelle des travailleurs, incluant les avantages sociaux, dans le budget d'exploitation était d'environ 76 % en 2017. Énergir propose donc d'indexer les dépenses d'exploitation au moyen d'un facteur d'inflation pondéré, composé à 75 % de la croissance d'un indice reflétant l'évolution des salaires, et à 25 % composé de l'IPC. Afin d'alléger l'examen de la proposition, Énergir propose d'utiliser les mêmes indices ainsi que le même horizon de calcul que pour le facteur d'inflation d'Hydro-Québec Distribution.
>
> - Pour les salaires : Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH) – l'indice de la rémunération moyenne non désaisonnalisée, pour toutes les industries, excluant les heures supplémentaires, pour le Québec, publié par Statistique Canada au tableau no 14-10-0203-01 – moyenne mobile 36 mois disponible au mois d'août précédant l'entrée en vigueur des tarifs;
> - Pour les dépenses non salariales : IPC-Québec tel que publié par Statistique Canada au tableau no 18-10-0004-01 – moyenne mobile 12 mois disponible au mois d'août 3 précédant l'entrée en vigueur des tarifs. »

En réponse à une question, Énergir présente les données de base et le calcul de l'inflation des salaires. La FCEI reproduit ces données au tableau 3. La lecture de ce tableau permet d'observer une brisure nette dans le niveau de l'indice suivant le déclenchement des restrictions liées à la pandémie. Entre mars 2020 et avril 2020, l'indice augmente en un seul mois de 7,6%.

[3] R-4076-2018, B-0026, p. 16.

Entre avril 2020 et novembre 2020, la croissance de l'indice sur 12 mois varie de 7,5% à 12% alors qu'elle oscille entre 0,3% à 5,6% sur les 28 mois précédents.

Tableau 3 : Calcul de l'inflation des salaires

Mois	Indice	Variation 12 mois	Moyenne de 36 variations 12 mois
Dec-16	881.18		
Jan-17	863.79		
Feb-17	868.92		
Mar-17	883.87		
Apr-17	874.84		
May-17	878.15		
Jun-17	882.69		
Jul-17	880.41		
Aug-17	900.2		
Sep-17	881.98		
Oct-17	885.26		
Nov-17	909.8		
Dec-17	902.43	2.41%	
Jan-18	894.92	3.60%	
Feb-18	907.5	4.44%	
Mar-18	917.96	3.86%	
Apr-18	905.93	3.55%	
May-18	920.33	4.80%	
Jun-18	912.43	3.37%	
Jul-18	903.37	2.61%	
Aug-18	919.06	2.10%	
Sep-18	900.67	2.12%	
Oct-18	909.72	2.76%	
Nov-18	914.77	0.55%	
Dec-18	929.32	2.98%	
Jan-19	938.48	4.87%	
Feb-19	927.39	2.19%	
Mar-19	920.88	0.32%	
Apr-19	931.23	2.79%	
May-19	945.35	2.72%	
Jun-19	947.32	3.82%	
Jul-19	939.82	4.03%	
Aug-19	947.48	3.09%	
Sep-19	942.96	4.70%	
Oct-19	960.37	5.57%	
Nov-19	947.85	3.62%	
Dec-19	971.74	4.56%	
Jan-20	977.93	4.20%	
Feb-20	962.16	3.75%	
Mar-20	969.4	5.27%	3.38%*
Apr-20	1043.14	12.02%	
May-20	1042.49	10.28%	
Jun-20	1038.08	9.58%	
Jul-20	1029.18	9.51%	
Aug-20	1018.01	7.44%	
Sep-20	1015.01	7.64%	
Oct-20	1029.29	7.18%	
Nov-20	1023.74	8.01%	4.62%

Source: R-4151-2021, B-0137, p. 26

* Moyenne des variations sur 28 mois

De toute évidence, cette évolution de l'indice ne reflète pas une variation réelle des salaires, mais bien un changement dans la composition de la force de travail. Dans sa publication *État du marché du travail au Québec – Bilan de l'année 2020*[4], l'Institut de la statistique du Québec explique ce phénomène.

> « **Précisions sur la hausse de la rémunération horaire moyenne dans un contexte de baisse importante de l'emploi salarié au Québec**1
>
> Les changements qui se sont produits dans les trois différentes strates de rémunération horaire (emplois rémunérés moins de 15,00 $ de l'heure, emplois rémunérés entre 15,00 $ et 19,99 $ de l'heure et emplois rémunérés 30,00 $ et plus de l'heure) entre 2019 et 2020 peuvent nous aider à comprendre ce qui a entraîné en parallèle une baisse de l'emploi salarié (– 174 000 ; – 4,6 %) et une hausse de la rémunération horaire moyenne (+ 6,1 %) au Québec en 2020. Quelle lecture peut-on faire de ces deux tendances divergentes sur le marché du travail ?
>
> En 2020, environ 174 000 emplois salariés rémunérés moins de 15,00 $ de l'heure et 100 000 emplois salariés rémunérés entre 15,00 $ et 19,99 $ de l'heure ont été perdus au Québec. Ces catégories d'emplois offrent des rémunérations largement inférieures au taux horaire moyen, qui s'établissait à 28,20 $ en 2020. Ces pertes d'emplois, survenues en temps de pandémie, ont entraîné une hausse du taux horaire moyen en 2020. Par ailleurs, on constate qu'il y a aussi eu en 2020 une augmentation du nombre d'emplois hautement rémunérés (30,00 $ et plus de l'heure) : la hausse a été de plus de 100 000. Ce changement a également contribué à l'accroissement de la rémunération horaire moyenne. »[5]

Ainsi, le marché de l'emploi a vu disparaître un très grand nombre d'emplois à faible rémunération alors que sont apparus d'autres emplois, différents des premiers, à forte rémunération. Bien que ce phénomène ait entraîné une hausse de la rémunération horaire moyenne, cela ne signifie pas que les salaires ont subi des hausses équivalentes.

L'impact de la pandémie sur le marché du travail est encore plus important lorsque l'on se concentre sur la période de la pandémie.

> « En mars 2020, des mesures de distanciation physique et des restrictions visant les entreprises ont été progressivement introduites au Québec pour ralentir la propagation de la COVID-19. Pour en atténuer les conséquences, les gouvernements fédéral et provincial ont mis en place certaines mesures de soutien. Les restrictions ainsi que leur retrait graduel ont eu des répercussions sur le marché du travail : il y a notamment eu une baisse de 254 400 emplois de mars à décembre 2020 comparativement à la même période de 2019. La baisse de l'emploi en 2020 a été atténuée par la hausse observée en janvier et février 2020, soit avant la pandémie. » [6]

---

[4] INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2021). *État du marché du travail au Québec. Bilan de l'année 2020*, [En ligne], Québec, Institut de la statistique du Québec, 50 p. [statistique.quebec.ca/fr/fichier/etat-du-marche-du-travail-auquebec-bilan-de-lannee-2020.pdf].

[5] Idem, p. 30

[6] Idem, p. 9, note 1

Considérant l'impact de la pandémie sur l'indice de rémunération, la FCEI soumet que l'application mécanique de la formule approuvée par la Régie est incompatible avec l'esprit de la formule qui visait à refléter une inflation raisonnable des salaires et non à capter des effets de composition du marché de l'emploi. Dans ce contexte, elle estime qu'il y a lieu d'exclure les données d'avril 2020 à novembre 2020 de l'analyse de la croissance des salaires. La FCEI recommande plutôt d'utiliser un taux de croissance des salaires basé sur une période réduite allant de décembre 2017 à mars 2020. Elle calcule à cet effet un taux de 3,38%.

Dans la mesure où l'année 2021-2022 est la dernière année d'application de la formule paramétrique, la FCEI soumet que cet ajustement n'entraînera pas de difficulté méthodologique au dossier tarifaire 2023.

Sur la base de cette donnée, la FCEI réduit de 0,93%[7] le taux d'inflation global des dépenses d'exploitation qui passe ainsi de 4,15% à 3,22%. Considérant le point de départ auquel le taux global est appliqué de 204 884 k$[8], cela se traduit par une réduction de l'enveloppe des dépenses d'exploitation de 1,9 M$.

La FCEI recommande par conséquent une réduction de l'enveloppe des dépenses d'exploitation de 1,9 M$.

4. Indicateur GES

Dans la décision D-2019-141, la Régie demande à Énergir d'entamer une réflexion afin de déposer une proposition permettant de mesurer l'atteinte des objectifs en matière de réduction des émissions de GES, au plus tard dans le dossier tarifaire 2021-2022.

La réflexion effectuée par Énergir l'amène à proposer un indice de réduction des GES portant sur les années 2021-2022 à 2023-2024. L'indice des GES vise la réduction annuelle de 250 tonnes éq. CO2 pour l'année 2021-2022 et de 500 tonnes éq. CO2 pour les années 2022-2023 et 2023-2024 des émissions de GES découlant des activités d'Énergir.

Cette proposition diffère de la pratique ayant eu cours de 2015 à 2020. En effet, lors de cette période, lorsqu'Énergir ne parvenait pas à réduire suffisamment ses émissions de GES pour atteindre l'objectif fixé par l'indicateur, elle compensait la différence par des achats de crédits compensatoires.[9] Énergir propose maintenant que, dans des circonstances similaires, l'écart entre l'objectif de réduction et la réduction obtenue par des mesures internes soit compensé par des achats de GNR.[10]

---

[7] ([4,62-3,38]*0,75)
[8] B-0070, p. 1, ligne 3
[9] B-0082, p. 4
[10] B-0082, p. 5

La FCEI s'oppose à cette modification, car elle entraîne des coûts inutiles. En effet, selon les estimations d'Énergir, l'achat de GNR coûterait environ dix fois plus cher que l'achat de crédits compensatoires[11]. Il n'y a, selon la FCEI, aucune raison valable de ne pas recourir à l'option la plus économique pour rencontrer les cibles de l'indicateur GES. **Elle demande donc à la Régie d'ordonner à Énergir de continuer de recourir aux achats de crédits compensatoires ou à d'autres moyens plus économiques pour atteindre ses objectifs de réductions de GES qu'elle n'aurait pu atteindre par des mesures de réductions.**

5. Sommaire des recommandations

Eu égard au revenu requis de distribution 2021-2022, la FCEI recommande :

- D'appliquer le scénario d'étalement de la variation tarifaire proposé par la FCEI.
- D'exclure les mois d'avril 2020 à novembre 2020 du calcul de l'inflation des salaires et de réduire de 1,9 M$ le budget des dépenses d'exploitation.

Eu égard à la proposition d'indicateur GES, la FCEI demande à la Régie d'ordonner à Énergir de continuer de recourir aux achats de crédits compensatoires ou à d'autres moyens plus économiques pour atteindre ses objectifs de réductions de GES qu'elle n'aurait pu atteindre par des mesures de réductions.

[11] B-0137, p. 37, réponses 14.2 et 14.3