

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N : R-4156-2021

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE ÉNERGIR

GAZIFÈRE INC.

INTRAGAZ INC.

(ci-après « Énergir », « Gazifère » et
« Intragaz »)

Demanderesses conjointes

ET

**FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)**

(ci-après « la FCEI »)

Intervenante

ARGUMENTATION DE LA FCEI

L'INTERVENANTE SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

1. La FCEI appuie sans réserve, quant à la détermination du taux de rendement des Demanderesses, la recommandation du Dr Booth (C-ACIG-037), soit un taux de rendement de 7,5 % pour Énergir et Intragaz et de 7,65 % pour Gazifère sur la base des structures de capital existantes.
2. Quant à l'évaluation du risque d'affaires, la FCEI s'en remet également aux conclusions et recommandations des experts Hopkins et Booth, exprimées aux pièces C-ACIG-028, C-ACIG-037 et C-ACIG-043.
3. Par ailleurs, la FCEI a insisté fortement dans sa preuve écrite ainsi que par ses questions en contre-interrogatoire sur les prises de position récentes et inchangées jusqu'à l'audience de la mitigation du risque d'affaires lié à la transition énergétique que la Régie a imposé à Énergir depuis la décision D-2018-080.

4. Cette audience a notamment permis d'apprendre qu'Énergir s'apprête à opérer un changement de cap majeur, prélude d'une mitigation additionnelle de son risque d'affaires, comme nous allons le voir dans les paragraphes qui suivent.
5. La FCEI réitère aussi sa recommandation à l'effet d'exiger d'Énergir et de Gazifère la préparation d'une évaluation quantitative des risques et d'un plan de mitigation de ceux-ci.

Risque d'affaires de l'activité de distribution

Politique d'investissement

6. La FCEI a tenu à souligner par son témoin, monsieur Antoine Gosselin, dans le présent dossier sur la question du risque d'affaires que ce risque n'est pas exclusivement exogène :

D'abord, quelques considérations générales, principes qui, pour nous, sont très importants. D'abord, le risque d'affaires des entreprises réglementées, ce n'est pas exclusivement exogène. Les entreprises ne sont pas purement victimes de ce qui leur arrive. Elles ont le moyen de prendre des mesures. Leurs actions aussi peuvent être source de risque, mais source de mitigation de risque. Donc, c'est important de prendre ça en considération. Les entreprises réglementées et leur régulateur peuvent et doivent mitiger les risques auxquels leurs clients et actionnaires sont exposés. Et ici je souligne clients en plus d'actionnaires, puis je reviendrai peut-être vers la fin de ma présentation un petit peu plus pourquoi je souligne clients. Mais évidemment vous n'êtes pas sans savoir que tous les risques, là sont supportés pas seulement par les actionnaires, mais aussi par les clients. Et le défaut de s'adapter à un risque ne devrait pas donner lieu à un rendement plus élevé.¹

7. Dans sa preuve écrite, aux pages 2 et 3, la FCEI a aussi rappelé que la Régie a tenu l'audience sur la phase 3B du dossier R-3867-2013 en 2018. Cette phase portait sur la méthodologie et les paramètres des analyses de rentabilité du développement d'Énergir.
8. Dans ce dossier, la Régie indiquait alors ce qui suit dans le cadre de son analyse relativement au risque :

[46] Ainsi, tout projet d'extension de réseau contribue à accroître la base de tarification et, conséquemment, toutes choses étant égales par ailleurs, la rémunération de l'actionnaire, sans pour autant augmenter de façon notable le risque de ce dernier. Évidemment, si le Distributeur ne réalisait que des projets non rentables, le risque pour l'actionnaire de récupération de son capital augmenterait considérablement et la pression à la hausse sur les tarifs serait telle qu'elle finirait par mettre en péril l'existence même de l'entreprise.

[47] La Régie en déduit que c'est la clientèle du Distributeur qui assume la plus grande part du risque associé aux projets d'extension de réseau. Elle est d'avis qu'il existe une asymétrie importante entre les risques qu'assume le Distributeur, d'une part, et ceux qu'assument ses clients, d'autre part.

¹ Notes sténographiques du 21 juin, p. 72, de la ligne 9 à la ligne 4 de la p. 73.

[48] Dans ce contexte, il est de la responsabilité de la Régie, en vertu notamment de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie¹⁷ (la Loi), de faire preuve de pondération et de prudence lorsqu'elle détermine les paramètres de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau d'Énergir. »²

9. Cette réflexion de la part de la Régie en 2018 demeure pertinente pour le présent dossier.
10. Il est également important de rappeler que, dans sa décision D-2018-080, la Régie a également considéré de manière détaillée, comme indiqué à la preuve écrite de la FCEI aux pages 3 et 4, l'impact des changements climatiques et de la transition énergétique sur la capacité d'Énergir de tirer des revenus de ses nouveaux clients à long terme d'autres éléments de contexte.
11. La question de la prise en compte des changements climatiques et la transition énergétique nécessaire à la décarbonation n'est donc pas nouvelle.
12. La FCEI a aussi indiqué à la page 4 de sa preuve que deux avenues ont été avancées dans le dossier 3867-2013 à l'égard, notamment, du risque de récupération de revenus à long terme : une réduction de l'horizon de temps de l'analyse de rentabilité des projets d'investissement ou un rehaussement du seuil de l'indice de profitabilité (IP) du portefeuille de projet à 1,3 plutôt que le niveau de 1,1 proposé par Énergir³.
13. Énergir estimait en 2018 que la combinaison d'un IP de 1,1 et d'un horizon d'analyse de 40 ans constituait une combinaison appropriée pour faire face aux risques et favorisait le rehaussement de l'IP plutôt que le raccourcissement de la période d'analyse si la Régie devait juger qu'une mitigation plus grande des risques était requise.
14. En 2018, Énergir a plaidé dans le dossier R-3867-2013 qu'il n'y avait pas lieu de réduire l'horizon de temps de 40 ans parce qu'elle n'avait « pas de raison de croire qu'en moyenne [ses] clients vont être là sur une plus petite période. »⁴
15. La Régie a rendu sa décision D-2018-080 et a opté pour le maintien d'un horizon de 40 ans et l'imposition d'un IP de portefeuille de 1,3⁵.
16. À l'audience, le témoin de la FCEI a résumé la décision de la Régie de la façon suivante :

Et donc, la Régie a retenu cette avenue-là, elle dit : bien je vais garder le quarante (40) ans, je ne changerai pas ma période d'analyse, mais je vais augmenter l'indice de profitabilité à un point trois (1,3), comme... comme l'expert le recommande. Donc, au fond, la Régie est venue... même si elle n'a pas réduit la période d'analyse de quarante (40) ans, elle est venue... à son avis, elle a mitigé les risques qui avaient été évoqués par l'expert du ROÉÉ,

² D-2018-080, pp. 17 et 18.

³ R-3867-2013 Phase 3B, A-0179, p. 54.

⁴ R-3867-2013 Phase 3B, A-0179, p. 56. Voir également D-2018-080, paragraphe 85.

⁵ D-2018-080, p. 80, paragraphe 336.

dont notamment les risques liés à la transition énergétique. Elle a fait... donc ça, c'est ce qu'on mentionnait dans notre mémoire.⁶

17. Par ailleurs, il est à noter que, dans le dossier tarifaire 2022-2023 (R-4177-2021), le dossier d'Énergir affiche un IP de 2,54% pour l'année 2023 (pièce B-0066 du dossier R-4177-2021).
18. Ce rehaussement de l'indice de profitabilité (indice IP) indique qu'Énergir anticipe des projets d'investissement qui seront largement plus rentables que le seuil imposé par la Régie et, donc, que le développement de réseau à venir est moins risqué que le seuil jugé acceptable par la Régie.
19. D'autres éléments ont aussi été considérés par la Régie pour mitiger le risque lié aux investissements, soit le taux d'effritement :

Alors le taux d'effritement qu'est-ce qu'il fait au fond? C'est que quand Énergir raccorde un nouveau client, bien il va évaluer les volumes que ce client-là est susceptible de... de consommer et donc, incidemment, les revenus que le client est susceptible de générer de la consommation de ces volumes-là. Et le taux d'effritement ce que c'est, c'est... dans le fond, c'est un taux qu'on vient appliquer à ces volumes-là pour dire : bien en fait pour les fins de l'analyse de rentabilité, prenez pour acquis qu'il y a quinze pour cent (15 %) de ce que vous prévoyez qui ne sera pas là. Et, donc, ça vient réduire les volumes puis les revenus qui sont considérés dans l'analyse de la rentabilité. Et, donc, ça vient, par conséquent, mitiger les risques.⁷

20. Un autre élément doit être pris en considération, soit le suivant :

Et le troisième moyen que la Régie a mis en place, c'est qu'elle a approuvé un processus de gouvernance qui avait été proposé par Énergir pour s'assurer que l'évaluation de la rentabilité des projets était faite de manière systématique, uniforme et rigoureuse, à travers les différents projets, par le personnel d'Énergir.⁸

21. Aux pages 4 et 5 de sa preuve écrite et à l'audience, la FCEI a souligné trois caractéristiques importantes à retenir du dossier R-3867-2013, lesquelles sont directement applicables au présent dossier :
 - a) La Régie a considéré le risque lié au changement climatique dans ses analyses passées.
 - b) La Régie a jugé que les risques liés à l'évaluation de la rentabilité devaient être pris en compte par un changement dans les paramètres d'évaluation de rentabilité d'Énergir.

⁶ Notes sténographiques du 21 juin, p. 76 et suivantes, lignes 3 à 15.

⁷ Notes sténographiques du 21 juin, p. 77, lignes 3 à 18.

⁸ Notes sténographiques du 21 juin, p. 79, lignes 17 à 23.

- c) La Régie a choisi de mitiger ces risques, dont le risque lié à la transition énergétique, par une augmentation de l'IP de portefeuille à 1,3.
22. C'est donc dans ce contexte que la FCEI a abordé l'audience, avec en tête la décision D-2020-080 et les principes en découlant.
23. À l'audience, la FCEI a eu la surprise de voir Énergir annoncer d'entrée de jeu de nouvelles mesures pour mitiger son risque d'affaires.
24. Cette nouvelle approche a été annoncée dans un premier temps par le président d'Énergir, monsieur Éric Lachance, aux notes sténographiques du 13 juin, p. 32 et 33 et 47 et suivantes, et précisée par un autre témoin d'Énergir, monsieur Jean-François Tremblay, aux notes sténographiques du 14 juin, p. 50 à 56.
25. Monsieur Antoine Gosselin a synthétisé ce que le président d'Énergir, monsieur Éric Lachance, ainsi que ce que monsieur Jean-François Tremblay aux dossiers réglementaires ont mentionné lors de leurs témoignages, à la suite des questions de la FCEI :

Alors, la première mesure qui a été mentionnée par monsieur Lachance, c'est la réduction de la période d'analyse pour certains des projets. Je ne sais plus si, lui, l'avait mentionné à vingt (20) ans, là, mais monsieur Tremblay est venu clarifier, par la suite, puis nous dire que ce qui est envisagé présentement par Énergir, c'est de réduire à vingt (20) ans la période, l'horizon de l'analyse de la rentabilité des projets pour les projets qui seraient au gaz naturel fossile. Donc, ça veut dire que maintenant, si ça entre en vigueur, bien, vous allez exiger que votre projet couvre ses coûts sur une période de vingt (20) ans au lieu d'exiger que votre projet couvre ses coûts sur une période de quarante (40) ans. Donc, si jamais votre client devait quitter la franchise, disons, au bout de vingt (20) ans, bien, il aura déjà généré les revenus suffisants pour couvrir l'ensemble des coûts qu'il a engendrés. Donc, il ne laisserait pas, au reste de la clientèle, un effet à la hausse sur les tarifs. Et pendant qu'il est là, bien, il induit un effet à la baisse sur les tarifs, dans les faits, plus rapidement. Donc, c'est un moyen qui vient réduire les risques.⁹

26. Ce changement annoncé est assez important, mais ce n'est pas le seul :

Puis on a mentionné, aussi, une réflexion sur les aides financières. Donc, je comprends qu'il est question, peut-être, là, de ne plus accorder d'aide financière aux projets qui utiliseraient les gaz fossiles. Donc, ça aussi, ça vient faire en sorte que, d'une part, ça réduit la croissance de la base de tarification. Et donc, il y a ce bénéfice-là à la base. Et ça peut faire en sorte aussi que certains projets, qui sont... pour lesquels les clients, par exemple, peuvent avoir un intérêt si c'est le gaz fossile qui est utilisé, bien, sont... deviennent moins susceptibles de se faire, et donc... bien, comme c'est ces projets-là qui sont les plus exposés, je vous dirais, aux conséquences qui pourraient venir avec la transition énergétique, bien, c'est des... des... donc, ce sont des projets qui sont plus risqués, et donc qui ne seraient potentiellement pas réalisés. Ou réalisés avec moins d'investissements.¹⁰

⁹ Notes sténographiques du 21 juin, p. 80 et 81.

¹⁰ Notes sténographiques du 21 juin, p. 81.

27. La FCEI constate donc qu'Énergir n'est pas inactive face au risque d'affaires et qu'elle prend action :

Alors, ce que ça démontre, je pense, il y a... fort heureusement, et c'est très positif, chez Énergir, une préoccupation, là, pour mitiger ces risques-là. Évidemment, ces dossiers-là vont être déposés - ce qu'on nous a annoncé - à l'automne, il va y avoir un débat. Est-ce que ce sera exactement ça qui sera mis en place, on ne le sait pas, mais il y a une volonté. Et donc, ce que ça implique, c'est qu'il peut y avoir plus, il devrait y avoir plus de mitigation des risques qui nous sont... qui sont mis de l'avant par les demandresses dans le dossier.¹¹

28. La FCEI a aussi identifié comme mesure de mitigation du risque le dossier biénergie Énergir-Hydro-Québec qui a été approuvé par la Régie.

Comme autre mesure de mitigation - qui n'est pas dans la preuve, mais je pense qui est importante de mentionner, qui a été mentionnée par les autres, là, mais le... - la biénergie, le dossier biénergie. Je pense que c'est quand même majeur comme mesure de mitigation. Et, entre autres, je pense que c'est majeur, parce que quand on lit la politique énergétique, il y a deux points qui ressortent à ce niveau-là, de manière, je pense, assez claire, là. C'est que, d'abord, le gouvernement voit ce programme-là comme un moyen de gérer la pointe électrique. Et Hydro-Québec aussi, dans ce dossier-là, nous a dit que ça serait très problématique, là, si toute la clientèle d'Énergir se transférait vers le tout électrique. Donc, je pense que le gaz joue un rôle, certainement dans l'esprit d'Hydro-Québec et du gouvernement, un rôle important, ici, là, pour la gestion de la pointe électrique. Ce qui, je pense, nous permet de penser qu'il va y avoir des efforts qui vont être mis pour que ça se réalise. Et pour ne pas, à tout le moins, qu'il y ait une migration vers le tout électrique.¹²

29. La FCEI estime, dans un premier temps, que le changement imposé par la Régie a contribué à réduire le risque lié au développement de réseau, incluant le risque d'affaires d'Énergir.

30. Dans un deuxième temps, les actions récentes (biénergie HQ-Énergir) et les modifications annoncées dans le cadre de la présente audience) démontrent que ce risque est maîtrisé et tend vers la baisse plutôt qu'une hausse de ce risque.

31. Le dossier de la biénergie est en lui-même un outil puissant de mitigation du risque d'affaires.

32. Par ailleurs, en réponse à une question de la FCEI, le Dr Brown indique ce qui suit :

« 1.4 Veuillez indiquer si les politiques d'investissement d'une entreprise peuvent influencer son risque de retour du capital.

¹¹ Notes sténographiques du 21 juin, p. 82.

¹² Notes sténographiques du 21 juin, p. 83 à 84.

Réponse :

Dr. Brown understands that utilities are generally required to provide service on demand to customers within the service territory willing to pay the utility's rates. Where utilities connect new customers, the ability to add investment in connection assets to rate base is typically subject to regulatory approval and is not a matter for utility policy. Dr. Brown understands this to be the case in Quebec. »¹³

33. La FCEI a affirmé, à la page 5 de sa preuve écrite, son désaccord avec cette position. Le témoin de la FCEI a précisé le tout à l'audience.
34. Les notes sténographiques du 21 juin, aux pages 88 à 90, mentionnent ce qui suit :

(...), Mais si vous retournez, encore une fois, dans la décision D-2018-080, la Régie parle spécifiquement de bien choisir les investissements qu'on fait. Alors, pas nécessairement d'investir le plus possible, mais de faire des investissements judicieux. Et je pense qu'on est en droite ligne avec ces préoccupations-là exprimées par la Régie. Encore une fois, lors des contre-interrogatoires, le docteur Brown, lorsque contre-interrogé par maître Turmel, a mentionné que, selon lui, si les ajouts de clients ralentissent, bien, ça va être synonyme de plus de risques d'affaires. D'abord, on n'est pas d'accord avec ça pour, notamment, les raisons qu'on vient de vous expliquer, puis que le passage de la décision que je viens de retrouver, juste là, de la Régie, à laquelle je faisais référence, qui est au paragraphe 70, où la Régie dit : [...] la Régie retient du témoignage de l'expert Feingold que la nouvelle tendance qu'il a observée en matière de développement de réseau chez les Distributeurs nord-américains mise davantage sur les investissements dits « intelligents » que sur l'expansion sans limite des réseaux. Donc, cibler les bons investissements. Et la Régie, - au paragraphe 72, là, deux paragraphes plus loin, finalement, dit qu'elle adhère à cette approche-là. Donc, nous ne sommes pas d'accord avec ce que le docteur Brown a dit, et manifestement, la Régie non plus. À tout le moins, la formation de ce dossier-là.
35. Comme l'a mentionné la FCEI à la page 5 de sa preuve écrite, il est du devoir de prudence d'Énergir d'informer la Régie lorsque des changements de circonstances modifient de manière significative le risque lié aux investissements.
36. La FCEI appuie la recommandation formulée par le Dr Hopkins d'exiger des Demanderesses qu'elles déposent, parallèlement à leur prochaine demande de taux de rendement, un plan d'affaires exposant les changements à ses activités découlant de la transition énergétique et des mesures mises en place pour s'y adapter. Ce plan devrait notamment établir si des modifications sont requises aux paramètres d'évaluation de la rentabilité du développement de réseau.
37. La FCEI soumet que ce traitement concomitant du taux de rendement ainsi que des politiques d'amortissement et de développement favoriserait de manière significative la cohérence entre ces enjeux et la gestion des risques par des actions plutôt que par des demandes de taux de rendement plus élevé.

¹³ B-0204, p. 3, réponse 1.4.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, ce 15 juillet 2022

Fasken Martineau DuMoulin

Copie conforme

(s) Fasken Martineau DuMoulin

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureurs de l'intervenante FCEI