

Régie de l'énergie

Dossier R-4177-2021, phase 1

DEMANDE AMENDÉE 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 2022

Preuve de l'ACEF de Québec (ACEFQ)

préparée par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 28 janvier 2022

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Reconduction pour 2022-2023 à 2024-2025 du mécanisme de découplage des revenus et du mode de partage des écarts de rendement	4
2. Reconduction avec ajustements, pour 2022-2023 à 2024-2025, de la formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation	5
3. Mesures permanentes de lissage des tarifs	8
4. Application d'un seuil de matérialité	9
Sommaire des conclusions et recommandations	10

Introduction

Énergir a déposé le 26 novembre 2021 sa demande relative à l'approbation de son plan d'approvisionnement et de ses conditions de service et tarif à compter du 1^{er} octobre 2022. Dans le cadre de ce dépôt, Énergir demandait à la Régie de traiter cette demande en 2 phases, la première devant porter sur la reconduction pour une période de trois ans du mode réglementaire allégé actuellement en vigueur incluant certaines modifications.

Le 13 décembre 2021, la Régie a rendu la décision procédurale D-2021-163 dans laquelle elle approuvait le traitement du dossier en deux phases distinctes tel que proposé par Énergir, reconnaissait les intervenants au présent dossier, dont l'ACEFQ, fixait l'échéancier de la phase 1 et déterminait un budget de participation maximal par intervenant pour cette phase du dossier.

Le 15 décembre 2021, l'ACEFQ soumettait des commentaires (C-ACEFQ-0001) relativement au budget de participation déterminé par la Régie dans un contexte où la tenue d'une audience publique était prévue. Le 16 décembre 2021, la Régie apportait certaines précisions (A-0007) en suivi de la décision D-2021-163.

Le 22 décembre 2021, l'ACEFQ confirmait sa participation à la phase 1 du dossier et précisait les sujets qu'elle prévoyait couvrir (C-ACEFQ-0002). Le 12 janvier 2022, la Régie se prononçait (A-0011) sur les sujets d'intervention envisagés par certains intervenants.

L'ACEFQ a soumis ses demandes de renseignements No 1 adressées à Énergir le 14 janvier 2022 (C-ACEFQ-0004) et a pris connaissance de l'ensemble des réponses d'Énergir aux demandes de renseignements adressées par la Régie et les intervenants¹, réponses déposées le 22 décembre 2021 et le 21 janvier 2022.

Dans sa présente preuve, l'ACEFQ aborde les sujets reliés à chacune des 4 conclusions recherchées par Énergir.

L'ACEFQ a retenu les services de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste externe, pour traiter des sujets en lien avec les intérêts qu'elle représente dans le cadre du présent dossier.

¹ Pièces B-0009 et B-0015 à B-0022.

1. Reconduction du mécanisme de découplage des revenus et du mode de partage des écarts de rendement

Énergir demande la reconduction, pour les années 2022-2023 à 2024-2025, du mécanisme de découplage des revenus et du mode de partage des écarts de rendement actuellement en vigueur. Leur reconduction est demandée sans modification².

L'ACEFQ est favorable à la reconduction du mécanisme de découplage des revenus.

Quant au mode de partage des écarts de rendement, l'ACEFQ considère que la formule d'indexation des dépenses d'exploitation contribue à limiter significativement les risques d'encourir un manque à gagner pour le Distributeur. En contrepartie, le découplage des revenus prévient la réalisation de trop-perçus qui résulteraient d'une prévision des volumes conservatrice.

Considérant les seuils de matérialité proposés par Énergir et le traitement des ajustements proposé³, l'ACEFQ est cependant préoccupée par le fait que, en absence de comptabilisation dans un CFR, des écarts favorables au Distributeur mais d'une valeur inférieure au seuil de matérialité puissent contribuer à un trop-perçu qui bénéficierait en partie au Distributeur.

Une telle éventualité serait contraire aux principes généralement reconnus à l'effet que des facteurs hors du contrôle du Distributeur ne devraient ni contribuer à la bonification du rendement autorisé, ni augmenter son risque d'encourir un manque à gagner.

En conséquence, l'ACEFQ est favorable à la reconduction du mode de partage des écarts de rendement actuellement en vigueur conditionnellement à ce que les écarts qui ne font pas l'objet d'ajustements au cours d'un dossier tarifaire (parce que d'une valeur inférieure au seuil de matérialité proposé) soient comptabilisés dans un CFR et remis à (ou récupéré de) la clientèle lors de l'année tarifaire suivante.

² B-0004, Énergir-E doc 1, sections 2.1 et 2.2.

³ Voir la réponse à la question 3.1 de la DDR No 1 de l'ACEFO, B-0016, Énergir-F doc 3, p. 8.

2. Reconduction de la formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation

Énergir propose de reconduire avec certains ajustements la formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation.

Les ajustements proposés consistent à :

- utiliser les dépenses d'exploitation réelles (sans ASF) constatées au Rapport annuel 2021 (R-4175-2021), majorées du montant d'augmentation autorisé à la Cause tarifaire 2021-2022 comme nouveau point de départ pour la formule paramétrique pour l'année tarifaire 2022-2023 ;
- plafonner à 4% le résultat de la moyenne mobile de 36 mois utilisée dans la formule d'indexation des dépenses d'exploitation, ce qui aurait pour effet de plafonner à 3 %/an l'augmentation des salaires (qui comptent pour 75 % de la formule).

L'ACEFQ s'était déjà déclarée défavorable à l'adoption d'une formule d'indexation des dépenses d'exploitation lorsqu'elle fut proposée initialement par Énergir. À la lumière des résultats au terme de seulement trois années d'application et compte tenu du « rebasing » significatif proposé par Énergir après seulement trois ans, l'ACEFQ se déclare défavorable à la reconduction de cette formule aux motifs que :

- 1) l'examen des dépenses d'exploitation pourrait être limité, à la discrétion de la Régie, aux rubriques de dépenses pour lesquelles des variations significatives sont constatées lors de la CT selon des % ou des écarts absolus déterminés par la Régie;
- 2) l'application de la formule paramétrique se traduit par une croissance des dépenses d'exploitation plus prononcée que nécessaire et, notamment, donne ouverture à des augmentations importantes de la masse salariale;
- 3) l'application répétée de la formule paramétrique sur un horizon de plusieurs années se traduit par des écarts cumulatifs et croissants des revenus requis par rapport à leur juste et raisonnable niveau.

Subsidiairement, si la Régie devait néanmoins considérer la reconduction de la formule paramétrique en vigueur, l'ACEFQ soumet ce qui suit quant aux ajustements proposés.

À titre de **point de départ de la formule paramétrique**, l'ACEFQ considère acceptable l'utilisation des résultats réels de l'année tarifaire 2020-2021 mais s'interroge quant à leur majoration en fonction de l'augmentation autorisée par la Régie pour l'année 2021-2022 (D-2021-140).

À ce sujet, l'ACEFQ relève que la majoration des charges d'exploitation de 9 398 000 \$ (4,59 %) approuvée dans la décision D-2021-140 avait été calculée par rapport à des dépenses d'exploitation de 204 884 000 \$ approuvées précédemment. Cette majoration résultait notamment de la formule d'indexation pour laquelle Énergir propose des modifications dans le cadre du présent dossier.

L'ACEFQ constate aussi que, pour déterminer le point de départ, Énergir propose d'utiliser les dépenses d'exploitation réelles de 2020-2021 (plutôt que les dépenses d'exploitation autorisées pour 2021-2022) mais de les majorer d'un montant basé sur l'application de la formule originale plutôt que de les majorer en fonction de la formule d'indexation modifiée qu'elle propose dans le présent dossier. Le seul motif invoqué par Énergir est que la majoration des dépenses d'exploitation approuvée pour 2021-2022 par la décision D-2021-140 est un montant déjà connu⁴.

Avec respect, l'ACEFQ soumet que la proposition d'Énergir a un effet sur l'année de départ tout autant qu'en aurait l'approche privilégiée par l'ACEFQ, soit de majorer les dépenses réelles de 2020-2021 en fonction de la nouvelle formule d'indexation proposée. De plus, à la lumière du « rebasing » proposé, la majoration des dépenses d'exploitation approuvée par la décision D-2021-140 donne manifestement lieu à une augmentation des dépenses d'exploitation plus importante que nécessaire.

L'ACEFQ **recommande** donc d'utiliser les dépenses d'exploitation réelles de 2020-2021 majorées du montant résultant de la formule d'indexation ajustée pour établir le point de départ (2021-2022) auquel la formule d'indexation s'appliquerait pour les prochaines années.

En ce qui concerne le plafonnement du résultat de la formule d'indexation à 4% tel que proposé par Énergir, l'ACEFQ constate qu'il donnerait encore ouverture à des augmentations des salaires de l'ordre de 3% par an, sans examen ni justification lors de la CT, pour trois années additionnelles. Devant l'incertitude liée à l'évolution de la rémunération au cours des prochaines années, l'ACEFQ n'est pas favorable à la reconduction d'une telle formule d'indexation pour plusieurs années.

L'ACEFQ note également que cette proposition d'Énergir ne s'appuie sur aucune étude, balisage ou méthode nouvelle d'évaluation de la croissance des salaires⁵ mais uniquement sur ce qu'elle juge être un « compromis raisonnable ».

⁴ Réponse à la question 2.2 de la DDR No 1 de l'ACEFQ, B-0016, Énergir-F doc 3, p. 6.

⁵ Réponse à la question 3.1 de la DDR No 2 de la Régie, B-0015, Énergir-F doc 2, p. 5.

Sur cet élément, l'ACEFQ **recommande** plutôt à la Régie de retenir un taux de 3 % par an à titre de plafond pour le résultat de la formule d'indexation, ce qui se traduirait par une augmentation maximale des salaires de 2% par an, et de réserver la possibilité pour Énergir de faire valoir des augmentations plus importantes advenant que les données relatives à la rémunération hebdomadaire moyenne non désaisonnalisée le justifient.

3. Mesures permanentes de lissage des tarifs

L'ACEFQ a pris connaissance des propositions d'Énergir quant aux périodes d'amortissement des soldes des CFR relatifs aux trop-perçus et manques à gagner de transport, d'équilibrage et de distribution ainsi que du CFR relatif aux écarts de revenus – application tardive de la grille⁶.

L'ACEFQ a également pris connaissance des réponses d'Énergir aux questions 2.1 à 3.2 de la DDR no 1 de la Régie ainsi qu'à la question 1.1 de la DDR No 2 de la Régie⁷.

L'ACEFQ constate que les modifications proposées par Énergir quant aux périodes d'amortissement des CFR mentionnés auraient eu et auront pour effet de réduire les variations tarifaires liées à la disposition de ces soldes dans la majorité des cas.

L'ACEFQ **conclut** donc que la modification des périodes d'amortissement de ces CFR proposée par Énergir est souhaitable et **recommande** à la Régie de les approuver.

⁶ B-0008, Énergir-E doc 1, section 3.

⁷ B-0009 et B-0015 respectivement.

4. Application d'un seuil de matérialité

Énergir propose la mise en place d'un seuil de matérialité en deçà duquel aucune mise à jour des informations déposées ne serait effectuée entre le dépôt d'une demande tarifaire et la décision finale de la Régie.

Ainsi, si l'impact sur le revenu requis des mises à jour rendues nécessaires au cours d'un dossier tarifaire est inférieur à 1 M\$, aucune modification ne serait requise.

L'ACEFQ ne s'oppose pas à l'adoption d'un seuil de matérialité. Elle constate notamment que, n'eut été des situations exceptionnelles survenues lors des CT 2018-2019 (quote-part payable à TEQ) et 2021-2022 (disposition exceptionnelle des soldes de certains CFR) et inconnues lors du dépôt des demandes, les mises à jour n'auraient été nécessaires que pour 2 des 5 dernières années compte tenu du seuil de matérialité proposé⁸.

Par ailleurs, tel que mentionné précédemment à la section 1, l'ACEFQ est d'avis que, en absence de mise à jour, des écarts favorables au Distributeur mais d'une valeur inférieure au seuil de matérialité ne doivent pas contribuer à un trop-perçu qui bénéficierait en partie au Distributeur. À l'opposé, des écarts défavorables au Distributeur résultant de l'absence de mise à jour ne devraient pas davantage contribuer à augmenter un éventuel manque à gagner (entièrement à la charge du Distributeur) à son détriment.

Enfin, l'ACEFQ constate que le seuil de matérialité de 1 M\$ proposé par Énergir représenterait tout de même un impact de 0,15 % sur les tarifs de distribution en fonction du revenu requis de 647 M\$ autorisé pour 2021-2022⁹.

L'ACEFQ **recommande** donc à la Régie d'ordonner que les écarts inférieurs au seuil de matérialité proposé soient comptabilisés dans un CFR et remis aux (récupérés des) clients lors du dossier tarifaire subséquent.

⁸ B-0015, Énergir-F doc 2, p. 3 et 4, question et réponse 2.1.

⁹ B-0008, Énergir-E doc 1, p. 19, lignes 1 à 4.

Sommaire des conclusions et recommandations

En ce qui concerne la reconduction du mécanisme de découplage des revenus:

I'ACEFQ est favorable à la reconduction du mécanisme de découplage des revenus.

En ce qui concerne la reconduction du mode de partage des écarts de rendement :

I'ACEFQ est favorable à la reconduction du mode de partage des écarts de rendement **conditionnellement** à ce que les écarts qui ne font pas l'objet d'une mise à jour lors d'un dossier tarifaire (valeur inférieure au seuil de matérialité proposé) soient comptabilisés dans un CFR et remis à (ou récupéré de) la clientèle lors de l'année tarifaire suivante.

En ce qui concerne la reconduction de la formule d'indexation des dépenses d'exploitation:

I'ACEFQ est défavorable à la reconduction de cette formule.

Subsidiairement, si la Régie devait néanmoins considérer la reconduction de la formule paramétrique en vigueur :

I'ACEFQ recommande d'utiliser les dépenses d'exploitation réelles de 2020-2021 majorées du montant résultant de la formule d'indexation ajustée pour établir le point de départ (2021-2022) auquel la formule d'indexation s'appliquerait pour les prochaines années;

I'ACEFQ recommande à la Régie de retenir un taux de 3 % par an à titre de plafond pour le résultat de la formule d'indexation, ce qui se traduirait par une augmentation maximale des salaires de 2% par an, et de réserver la possibilité pour Énergir de faire valoir des augmentations plus importantes advenant que les données relatives à la rémunération hebdomadaire moyenne non désaisonnalisée le justifient.

En ce qui concerne les mesures permanentes de lissage des tarifs:

I'ACEFQ conclut que la modification des périodes d'amortissement de ces CFR proposée par Énergir est souhaitable et **recommande** à la Régie de les approuver.

En ce qui concerne l'application d'un seuil de matérialité:

I'ACEFQ recommande à la Régie d'ordonner que les écarts inférieurs au seuil de matérialité proposé soient comptabilisés dans un CFR et remis aux (récupérés des) clients lors du dossier tarifaire subséquent.