Régie de l'énergie

Énergir - 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 2022

R-4177-2021 – Phase 2

Commentaires de l'Association des consommateurs industriels de gaz (« ACIG »)

Commentaires préparés par
Anthony Vachon

Le 22 juillet 2022

Introduction

Dans le cadre du dossier tarifaire 2022-2023, l'ajustement tarifaire global s'élève à 78,3 M$ ou 7,83 %. Cette hausse s'explique principalement par une hausse tarifaire des catégories « Amortissements frais reportés et actifs intangibles » (+ 54 M$) et « Rendement sur la base de tarification » (+ 26 M$)[1].

La ventilation des augmentations tarifaires par service est la suivante[2] :

- Hausse de 8,54 %, ou 55,8 M$, pour les tarifs de distribution;
- Hausse de 6,44 %, ou 12,2 M$, pour les tarifs de transport;
- Hausse de 6,32 %, ou 9,5 M$, pour les tarifs d'équilibrage.

Après l'étude et l'analyse de l'ensemble des éléments composant la preuve d'Énergir, l'ACIG souhaite faire part à la Régie de ses commentaires, conclusions et recommandations et mettre fin à sa participation au présent dossier.

Les commentaires de l'ACIG porteront sur les cinq sujets suivants :

1- L'intégration du taux de rendement;
2- La socialisation des coûts liés au déploiement de l'offre biénergie;
3- Le plan global en efficacité énergétique;
4- Le plan d'approvisionnement gazier 2023-2026;
5- Les immobilisations et comptes de frais reportés (« **CFR** »).

Analyse et commentaires de l'ACIG

1. Intégration du taux de rendement

Lors de la phase 1 du présent dossier, l'ACIG a recommandé à la Régie de ne pas accepter le proposition d'Énergir d'intégrer provisoirement le taux de rendement demandé dans le cadre du dossier R-4156-2021, phase 2. En outre, l'ACIG avait recommandé de considérer le taux de rendement qui sera établi dans le dossier R-4156-2021 lors de l'établissement des tarifs pour l'année tarifaire 2023-2024[3].

[1] Pièce B-0096, p. 1, l. 7 col. 6 et l. 10 col. 6 et R-4151-2021, pièce B-0169, p. 1, l. 8 col. 7 et l. 11 col. 7.
[2] Pièce B-0061, p. 4, l. 4 à 7.
[3] R-4177-2021, phase 1, pièce C-ACIG-0005, p. 17, l. 7 à 12.

L'ACIG justifie sa position par le fait que cette intégration provisoire d'un taux de rendement de 10 % ajoute une instabilité tarifaire pour l'ensemble de la clientèle et particulièrement pour les clients industriels d'Énergir.

L'ACIG rappelle que les hausses à la présente cause tarifaire s'ajoutent à une hausse importante des tarifs survenue lors de la cause tarifaire 2021-2022 et s'inscrivent dans un contexte économique incertain marqué par une forte inflation et une hausse des taux d'intérêts.

De plus, l'ACIG soumet qu'Énergir n'a pas fait la preuve de la nécessité d'appliquer un taux de rendement de 10 % pour l'établissement des tarifs 2022-2023, ni dans l'actuelle cause tarifaire, ni dans le dossier dédié au taux de rendement.

Lors des audiences consacrées au dossier R-4156-2021, phase 2, le panel 3 d'Énergir a confirmé que la méthode d'intégration du taux de rendement sera discutée au dossier de la cause tarifaire[4] :

> « *Q. **[143]** Juste pour être sûre de bien comprendre. Naturellement, dans le présent dossier du taux de rendement, on ne peut pas discuter de l'impact tarifaire. Puis maintenant dans la tarifaire, si on a déjà une date d'application au premier (1er) octobre vingt vingt-deux (2022) du taux de rendement, <u>à quel endroit on va pouvoir parler de l'intégration ou pas tarifaire de l'impact du nouveau taux de rendement?</u>*
>
> *R. Bien, <u>nous, on considère que c'est dans le dossier tarifaire deux mille vingt-trois (2023).</u> Donc, la Régie a rendu une décision procédurale récemment puis elle a maintenu ce sujet à l'ordre du jour. Donc, c'est-à-dire comment le taux, le taux de rendement de cette formation va être intégré dans la cause tarifaire deux mille vingt-trois (2023).*
>
> […]. »
>
> (Nos soulignés)

[4] R-4156-2021, phase 2, pièce A-0054, p. 128, l. 15 à 25 et p. 129, l. 1 à 5.

Et en réponse à la question 2.1 de la demande de renseignements (« **DDR** ») n° 1 de l'ACIG, Énergir a confirmé sa proposition concernant les modalités d'intégration du futur taux de rendement[5] :

> « *2.1 En lien avec la référence (i), veuillez confirmer la compréhension de l'ACIG qu'Énergir demande d'appliquer provisoirement sa demande déposée au dossier R-4156-2021 aux tarifs de l'année 2022-2023.*
>
> ***Réponse :***
>
> *Énergir confirme que sa demande tarifaire 2022-2023 a été déposée en tenant compte de ses demandes relatives au taux de rendement et de sa structure en capital au dossier R-4156-2021. Énergir demande à la Régie d'appliquer provisoirement, à compter du 1er octobre 2022, les taux et grilles tarifaires soumis pour approbation dans le présent dossier.*
>
> *Énergir est confiante que la Régie aura rendu sa décision au dossier R-4156-2021 en temps opportun pour refléter celle-ci dans les tarifs finaux 2022-2023 devant entrer en vigueur le 1er décembre 2022.*
>
> […]. »

Or, force est de constater qu'aucune discussion sur l'intégration provisoire du taux de rendement n'a eu lieu dans la présente cause tarifaire comme cela aurait dû l'être.

Concernant l'application provisoire, l'ACIG souhaite rappeler que lors des trois derniers dossiers tarifaires où le sujet du taux de rendement était traité, la Régie avait maintenu, aux fins de l'établissement des tarifs provisoires, le taux de rendement qui était alors en vigueur[6].

Dans cet ordre d'idées, l'ACIG maintient sa position à l'effet que l'établissement des tarifs pour l'année tarifaire 2022-2023 devrait se faire sur la base du taux de rendement actuellement en vigueur et que le nouveau taux de rendement qui sera

---

[5] Pièce B-0183, p. 3, question 2.1.
[6] R-3630-2007, pièce A-22, p. 4; R-3690-2009, pièce A-32, p. 5; R-3752-2011, pièce A-0065, p. 9.

établi par la formation en charge du dossier R-4156-2021, phase 2 soit considéré pour l'établissement des tarifs 2023-2024.

2. Socialisation des coûts liés à la biénergie

L'ACIG est d'avis que la socialisation des coûts liés à la biénergie n'est pas souhaitable et souhaite proposer une méthode provisoire jusqu'à ce qu'une formation se saisisse du sujet.

Lors du dossier biénergie (R-4169-2021), l'ACIG a soutenu la recommandation suivante[7] :

> « *Advenant le cas où la Régie venait à accepter le principe de socialisation sans explorer d'autres solutions de financement, l'ACIG recommande à la Régie de demander aux Distributeurs de proposer une autre méthode afin d'exclure les clients industriels de la socialisation des coûts ou de réduire l'impact tarifaire sur les clients CIGÉ [clients industriels grands émetteurs[8]] qui ne sont pas visés par l'offre biénergie par une reconnaissance de leurs engagements à réduire les émissions de GES de leurs propres secteurs d'activités.* »

En effet, l'ACIG est d'avis que cette socialisation n'est pas équitable, car les coûts de décarbonation du secteur du bâtiment s'ajoutent aux coûts de décarbonation que supportent les clients industriels dans le cadre de leurs activités, alors qu'ils ne contribuent pas aux GES dans le secteur du bâtiment. Les clients industriels participent déjà à des initiatives et à des programmes, notamment à travers leurs contributions au SPEDE.

Nous comprenons des réponses d'Énergir à la DDR n° 1 de l'ACIG que la perte des revenus qui sera assumée par la clientèle d'Énergir est projetée à 464 000 $ pour l'année tarifaire 2022-2023, dont environ 374 000 $ au service de distribution[9].

---

[7] R-4169-2021, pièce C-ACIG-0012, p. 21, l. 20 à 26.
[8] L'ACIG entend par clients industriels grands émetteurs (« **CIGÉ** »), les clients industriels qui sont soumis au SPEDE, mais aussi à d'autres obligations provinciales et fédérales sur le plan de réduction d'émission de GES. Cette classe de clients a aussi des engagements en matière de décarbonation et de neutralité carbone. Cette définition vise aussi à différencier les clients industriels grands émetteurs des industriels qui ne sont pas visés par la réglementation liée au SPEDE.
[9] Pièce B-0183, p. 6, question 3.1.

Cependant, l'ACIG comprend qu'il est trop tôt pour discuter de la socialisation des coûts liés à l'offre biénergie, car la répartition tarifaire actuelle ne permet pas une discrimination tarifaire segmentée[10] et qu'il faudrait attendre la décision finale de la Régie dans la phase 4 du dossier portant sur l'allocation des coûts et la structure tarifaire (R-3867-2013).

Sans préjuger de la décision de la future formation qui se prononcera sur la socialisation de coûts, l'ACIG souhaite soumettre deux méthodes afin de traiter les pertes de revenus liées à l'offre biénergie.

La première méthode consisterait à transférer les pertes de revenus comptables dans un CFR, soit un manque à gagner, jusqu'à ce que la méthode pour tarifier les pertes de revenus liées à la biénergie soit établie. Si ce sujet est entendu lors de la cause tarifaire 2024-2025, Énergir projette que 25,8 Mm^3 auront été convertis à l'électricité dans le cadre de l'offre biénergie. Ce volume atteint 56,5 Mm^3 si la Régie en est saisie lors de la cause tarifaire 2025-2026[11].

L'ACIG est d'avis que les montants à récupérer seront raisonnables, soit aux environs de 5 à 7,5 M$.

La deuxième méthode consisterait à transférer les montants reçus de la clientèle dans un CFR jusqu'à concurrence de la perte des revenus. À la suite de la décision de la Régie sur le principe de socialisation, une partie du montant sera remis à la clientèle qui ne serait pas visée par la récupération de la perte de revenus, le cas échéant.

L'ACIG est d'avis que les méthodes qu'elle propose sont simples, qu'elles auront peu d'impact sur la clientèle et qu'elles permettront de remettre à la clientèle industrielle les trop-perçus en cas de non-reconnaissance du principe de socialisation.

Ce faisant, l'ACIG recommande à la Régie :

- **De demander à Énergir de transférer les pertes de revenus liées à la biénergie dans un CFR, soit au moyen d'un manque à gagner ou d'un trop-perçu, jusqu'à ce qu'une formation soit**

[10] Pièce B-0183, p. 7, question 3.3.
[11] Pièce B-0178, p. 26, tableau 17, l. 4, 13 et 22.

saisie de la question de la socialisation de ces pertes de revenus.

3. Plan global en efficacité énergétique

Dans le cadre du budget 2022-2023 du PGEÉ, Énergir demande une augmentation à la marge de 9,3 M$ (+27,8 %) au budget de 33,4 M$ déjà approuvé par la Régie[12]. Le Distributeur invoque le changement des modalités des aides financières pour les sous-volets *Encouragements à l'implantation CII et* VGE afin de justifier l'augmentation.

En incorporant la marge de dépassement budgétaire autorisée de 15 %[13] pour l'ensemble des programmes, nous pouvons conclure à une augmentation à la marge du budget PGEÉ probable de 10,7 M$ par rapport au budget initial.

À la question 4.3.1 de la DDR n° 1 de l'ACIG, Énergir offre les précisions suivantes concernant le PGEÉ 2024-2026[14] :

> « *4.3.1 Veuillez confirmer si des prévisions budgétaires du PGEÉ pour les années tarifaires subséquentes ont été réalisées. Dans l'affirmative, veuillez les fournir.*
>
> ***Réponse :***
>
> *À la demande du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN), Énergir a préparé des prévisions budgétaires pour la période 2024-2026 dans le cadre du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques – mise à niveau 2026.*
>
> *Comme précisé dans la réponse 4.1, les prévisions détaillées pour la période 2024 à 2026 seront présentées à la Régie à la Cause tarifaire 2023-2024.* »

L'ACIG comprend qu'une présentation du prochain budget 2024-2026 aura lieu lors de la prochaine cause tarifaire.

---

[12] Pièce B-0051, p. 8, tableau 1.
[13] Pièce B-0073, p. 3, l. 12 à 16.
[14] Pièce B-0183, p. 11, question 4.3.1.

L'ACIG est d'avis que ce forum sera plus approprié afin d'émettre ses commentaires par rapport à ce programme. Si cela n'est pas déjà prévu, l'ACIG souhaiterait qu'Énergir présente une étude détaillée sur les résultats du programme 2018-2023 du PGEÉ, ainsi qu'une comparaison avec les prévisions soumises lors de l'adoption des budgets PGEÉ au dossier R-4043-2018.

Considérant cet élément de contexte, l'ACIG soutiendra l'augmentation demandée pour l'année tarifaire 2022-2023 et se réserve le droit de procéder à une analyse complète du PGEÉ à la cause tarifaire 2023-2024.

Ce faisant, l'ACIG recommande à la Régie :

- **D'approuver l'augmentation de 9,3 M$ à la marge du budget 2022-2023 de 33,4 M$ déjà approuvé par la Régie au dossier R-4043-2018;**
- **D'établir, aux fins de l'établissement des tarifs pour l'année 2022-2023, le budget global du PGEÉ à 42,7 M$, incluant 38,1 M$ en aides financières et 4,6 M$ en dépenses d'exploitation;**
- **De demander à Énergir la présentation des résultats détaillés du PGEÉ 2018-2023 lors de la présentation du budget 2024-2026 à la prochaine cause tarifaire.**

4. Le plan d'approvisionnement gazier 2023-2026

Le plan d'approvisionnement déposé par Énergir estime le déficit d'outils d'approvisionnement à combler à 2 211 10^3m^3/jour pour l'année 2022-2023[15] :

> « *Le total des approvisionnements requis pour l'année 2022-2023 s'élève à 37 113 10^3m^3/jour, alors que le débit des approvisionnements actuel est de 34 902 10^3m^3/jour.* »

L'ACIG relève que les impacts du nouveau service interruptible demeurent une variable inconnue[16] :

> « *Il est à noter que la refonte du service interruptible (R-3867-2013, phase 4) pourrait également modifier les besoins d'approvisionnement, mais l'impact précis sur le plan d'approvisionnement ne peut être projeté tant que le nouveau*

[15] Pièce B-0140, p. 26, l. 1 à 3.
[16] *Ibid.*, p. 28, l. 1 à 6.

> *service interruptible ne sera pas en vigueur. Dans l'intervalle, pour établir le plan d'approvisionnement 2023-2026, une hypothèse d'ajout de 528 10^3m^3/jour pour la clientèle au service interruptible découlant de la refonte est toutefois utilisées à compter de l'année 2024-2024.* »
>
> (Note de bas de page omise)

Également, le plan d'approvisionnement gazier projette une demande continue en journée de pointe stable pour l'horizon retenu[17].

Pour faire face au déficit d'outils de 2 211 10^3m^3/jour pour l'année tarifaire 2022-2023, Énergir prévoit contracter une option sur un « service de pointe » auprès d'un fournisseur sur le marché secondaire, ainsi qu'une capacité de transport sur le marché secondaire FTSH[18].

De plus, dans une réponse à la DDR n°4 de la Régie, Énergir soumet que d'autres alternatives pourraient être utilisées si elle n'est pas en mesure de contracter le service de pointe[19] :

> « *1.1 Veuillez élaborer sur la possibilité qu'Énergir ne soit pas en mesure de contracter l'ensemble des volumes prévus de 1715 10^3m^3/jour en service de pointe, telle que mentionnée en référence (i), et sur le risque de mettre en péril la capacité du Distributeur de rencontrer la demande lors de la journée de pointe.*
>
> ***Réponse :***
>
> *Bien qu'il soit possible qu'Énergir ne soit pas en mesure de contracter l'ensemble des volumes prévus de 1 715 10^3m^3/jour en service de pointe, elle analyse présentement différentes solutions afin de combler les besoins identifiés pour répondre à la demande lors de la journée de pointe. Énergir est entre autres en discussion avec différents fournisseurs afin d'obtenir des capacités fermes. En marge de ces discussions, Énergir évalue la possibilité que des travaux soient réalisés à l'usine LSR afin d'augmenter la capacité garantie de retrait en journée de pointe*

---

[17] *Ibid.*, p. 31, tableau 8.
[18] *Ibid*., p. 26, l. 4 à 18.
[19] Pièce B-0137, p. 2, question 1.1.

> *et celle de mettre en place un service de pointe en franchise de type « super-interruptible ». Énergir demeure également à l'affût de tout autre solution qui permettrait de satisfaire la demande de pointe de la clientèle et verra à revenir vers la Régie au besoin, selon les actions qui seront finalement entreprises.* »

À plus long terme, Énergir estime que le déficit d'approvisionnement devrait se résorber à l'horizon 2024-2025[20]. La réalisation des projets d'Intragaz permet à Énergir de dégager ce surplus[21] et de se positionner en tant que vendeur en cas de capacité excédentaires.

Tableau 2

Année du plan	Outils d'approvisionnement en transport (10^3m^3/jour) Excédents (+) / Déficits (-) par année	Outils d'approvisionnement totaux (10^3m^3/jour) Excédents (+) / Déficits (-) par année
2022-2023	(496)	(2 211)
2023-2024	0	(658)
2024-2025	489	489
2025-2026	916	916

Ce faisant, l'ACIG recommande à la Régie :

- **D'approuver le plan d'approvisionnement tel que proposé par Énergir.**

5. Les immobilisations et comptes de frais reportés

L'ACIG souhaite émettre quelques commentaires en lien avec ces deux sujets qui lui portent préoccupation.

En ce qui a trait à la question des immobilisations, l'ACIG a pris connaissance des projections annuelles jusqu'en 2026-2027[22]. Le *sous-total – Immobilisations* varie d'un maximum de 239,3 M$ en 2022-2023 à un minimum de 205,2 M$ en 2023-2024.

[20] Pièce B-0140, p. 21, tableau 2.
[21] *Ibid.*, p. 14 l. 3 à l. 9.
[22] Pièce B-0081, p. 29, tableau 20.

En comparant ces chiffres à la dépense en amortissements[23], nous constatons que le niveau d'investissement demeure supérieur à ce qui est récupéré auprès de la clientèle.

Or, selon le scénario de base des livraisons globales d'Énergir, la projection des volumes est stable jusqu'en 2026[24].

Du côté des CFR, leur solde a augmenté de 82,5 % depuis cinq ans. Énergir a soumis une courte analyse quant aux mouvements du CFR - PGEÉ, à la question 1.1 de la DDR n° 1 de l'ACIG[25] :

> « *1.1 En lien avec les références (i) et (ii), nous pouvons voir que le solde de la ligne 26, colonne 1, est passé de 163 403 000 M$ à 298 267 000 M$ en cinq ans. Projetez-vous un accroissement de la même amplitude lors des cinq prochaines années? Veuillez élaborer sur vos hypothèses de prévision et vos résultats.*
>
> ***Réponse :***
>
> *[…] De plus, il est à noter que le CFR – PGEÉ Subventions a été créé et introduit à la base de tarification à la Cause tarifaire 2018 (R-3987-2016). Ainsi, aucun solde relatif à ce CFR n'est inclus dans le solde de 163,4 M$ du 30 septembre 2016. Pour l'année 2022-2023, le solde de ce CFR est de 90,7 M$ et celui-ci devrait augmenter pour les quatre prochaines années avant de se stabiliser, considérant sa période d'amortissement de 10 ans. Dans le même ordre d'idées, les CFR relatifs aux ASF, aux écarts liés à la transition et aux écarts budgétaires vers la méthode actuarielle ne sont apparus qu'en 2016-2017. Par ailleurs, les soldes des CFR relatifs aux écarts budgétaires, constatés au terme de chaque exercice financier sont hautement volatiles.*
>
> *Énergir n'est donc pas en mesure de se prononcer sur l'évolution de l'ensemble des CFR inclus à la base de tarification pour les cinq prochaines années.* »

---

[23] Pièce B-0105, p.1, l. 105.
[24] Pièce B-0178, p. 21, graphique 1.
[25] Pièce B-0183, p. 1, question 1.1.

Puis, à la question 1.2 de sa DDR n°1, l'ACIG a questionné Énergir sur l'évolution du CFR « Actifs Intangibles – Développements informatiques »[26] :

> « *1.2 Veuillez indiquer le solde projeté de la ligne 2, colonne 3 de la référence (ii) selon les investissements indiqués au tableau 20, pour les années tarifaires 2023-2024 à 2026-2027.*
>
> ***Réponse :***
>
> *L'amortissement projeté en 2022-2023 de 32,6 M$ comprend la portion relative au CFR des coûts de nature non capitalisable de 9,3 M$ (pièce B-0077, Énergir-K, Document 4, pages 7 et 8), dont l'amortissement s'établit sur une période d'un an. En date de la présente, excluant l'amortissement de ce CFR sur un an, Énergir estime que l'amortissement annuel pour les années 2023-2024 à 2026-2027 sera donc de l'ordre de 23,0 M$. Considérant que les investissements annuels prévus pour les prochaines années à la pièce B-0081, Énergir-L, Document 3 seront d'environ 20,0 M$, un niveau similaire à celui de l'amortissement prévu, les soldes projetés au 1 er octobre des années 2023-2024 à 2026-2027 devraient se situer autour de la valeur du solde projeté au 30 septembre 2023 de 97,9 M$.* »

Ces deux comptes de frais reportés expliquent à eux seuls l'augmentation observée au cours des cinq dernières années. Bien qu'Énergir assure que les investissements intégrés au CFR « Actifs Intangibles – Développements informatiques » demeureront sous le niveau d'amortissement lors des quatre prochaines années, force est de constater que le CFR « PGEÉ – Subventions » augmentera du même ordre de grandeur que son solde actuel, soit environ 120 M$ au cours des 4 prochaines années.

L'ACIG n'a pas de recommandation à émettre à ce stade-ci, mais elle reste préoccupée de la pression qu'exercera les immobilisations et les CFR « Actifs Intangibles – Développements informatiques » et « PGEÉ – Subventions » sur les tarifs.

[26] Pièce B-0183, p. 2, question 1.2

Conclusion

L'ACIG rappelle les principales conclusions contenues dans ses commentaires :

- **De ne pas accepter la proposition d'Énergir d'intégrer dans les tarifs pour l'année tarifaire 2022-2023 la décision à venir dans le dossier R-4156-2021, phase 2; l'ACIG recommande que la décision à être rendue sur le taux de rendement soit considérée aux fins de l'établissement des tarifs pour l'année tarifaire 2023-2024;**
- **De demander à Énergir de transférer les pertes de revenus liées à la biénergie dans un CFR, soit au moyen d'un manque à gagner ou l'angle d'un trop-perçu, jusqu'à ce qu'une formation soit saisie de la question de la socialisation de ces pertes de revenus.**
- **D'approuver l'augmentation de 9,3 M$ à la marge du budget 2022-2023 de 33,4 M$ déjà approuvé par la Régie au dossier R-4043-2018;**
- **D'établir aux fins de l'établissement des tarifs pour l'année 2022-2023, le budget global du PGEÉ à 42,7 M$, incluant 38,1 M$ en aides financières et 4,6 M$ en dépenses d'exploitation;**
- **De demander à Énergir la présentation des résultats détaillés du PGEÉ 2018-2023 lors de la présentation du budget 2024-2026 à la prochaine cause tarifaire.**
- **D'approuver le plan d'approvisionnement tel que proposé par Énergir.**

Le tout respectueusement soumis.