

ANALYSE DE LA DEMANDE TARIFAIRE 2016 DE GAZIFÈRE

Préparée dans le cadre du dossier

R-3924-2015 Phase 3

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 8 octobre 2015

1 Introduction

Dans le cadre de son premier dossier suivant l'application du deuxième terme de son mécanisme incitatif, Gazifère propose plusieurs modifications significatives à ses activités jugeant que le contexte s'y prête mieux que lors de l'application du mécanisme. Elle propose entre autres une nouvelle approche opérationnelle au niveau de la sécurité de même qu'une nouvelle approche commerciale incluant de nouveaux programmes commerciaux, ainsi qu'une utilisation accrue des moyens de communications et de promotion. Ces différents aspects de la demande de Gazifère sont traités dans les paragraphes suivants.

2 Programmes commerciaux

Gazifère propose trois nouveaux programmes commerciaux portant sur les ajouts de clients dans les immeubles multi logements et l'ajout d'usages nouveaux dans les secteurs résidentiels et commerciaux. La FCEI est favorable sur le principe à des programmes qui favorisent des projets rentables pour la clientèle dans son ensemble (revenus additionnels supérieurs aux coûts additionnels).

Toutefois, il importe de s'assurer que cet objectif est bien atteint non seulement en théorie, mais également dans la pratique.

Or, le bon fonctionnement de ces programmes repose sur une estimation juste des coûts incrémentaux engendrés, soit par l'ajout de sorties pour des appareils additionnels dans le cas d'ajout d'usages, soit pour l'installation de lignes de gaz dans les immeubles multi-logements. Comme en témoigne le cas des programmes d'efficacité énergétique, ces évaluations sont sujettes à l'erreur.¹

Ainsi, sous réserve des commentaires spécifiques ci-après et même si elle estime que les réponses de Gazifère ne sont pas totalement satisfaisantes, la FCEI juge que les programmes demandés par Gazifère devraient faire l'objet d'un suivi détaillé des revenus et coûts incluant les coûts liés au démarchage, à la promotion, à la recherche de projets et à l'évaluation de l'aide financière, le cas échéant.

2.1 Programme multi-logements

Ce programme vise à percer le marché des grands immeubles multi-logements en offrant une aide financière à l'installation de conduites dans l'immeuble en aval des compteurs.

¹ GI-39, document 1, p. 28. « Les résultats de l'étude ont démontré des coûts incrémentaux pour l'efficacité énergétique pouvant être significativement plus bas (p. ex. réfrigérateur – coût incrémental entre 60 et 80% plus bas que présumé) ou plus élevés (p. ex. fournaise à haute efficacité – coût incrémental environ 80% plus élevé que présumé) comparativement aux données utilisées précédemment. »

La FCEI comprend qu'il est prévu que cette aide couvre jusqu'à 100% de l'écart entre le coût d'une installation interne (en aval du compteur) à partir de compteurs au sous-sol, versus une installation interne à partir de compteurs sur les étages sous contrainte de ne pas mettre en péril la rentabilité du projet.²

Sur ce dernier aspect, la FCEI estime qu'il importe d'être réaliste et prudent quant aux hypothèses faites pour calculer le niveau de rentabilité. Entre autres, des projets avec des usages qui ne garantiraient pas des revenus stables (p. ex. foyers au gaz uniquement) devraient être modélisés en conséquence en incluant une probabilité que chaque client ne génère pas de revenus chaque année. Dans la mesure où des chauffe-eau instantanés étaient installés comme le vise Gazifère, la FCEI partage le point de vue que le risque de perte de clientèle est faible. Cela étant dit, les analyses de rentabilité devraient également tenir compte du risque d'inoccupation des logements et du risque de mauvaises créances. Le taux d'inoccupation dans la région de Gatineau est estimé à 6,2% par la SCHL.³

2.2 Programmes d'ajout d'usages résidentiel et commercial

Les deux autres programmes proposés par Gazifère visent à favoriser l'ajout de nouvelles charges en subventionnant l'installation de sorties de gaz additionnelles (p. ex. sécheuse, cuisinière, BBQ, chauffe-piscine, systèmes de chauffage extérieurs, etc.) dans les résidences et les commerces. Gazifère évalue à 225\$ le coût de l'ajout d'une sortie additionnelle et propose d'offrir une subvention de 100\$.

Elle propose également d'offrir des aides supérieures (au propriétaire ou à l'entrepreneur selon le cas) établies en fonction des revenus anticipés découlant de l'ajout de charge lorsque la démonstration est faite que des équipements seront effectivement rattachés à ces sorties.

Dans le marché commercial, Gazifère propose de traiter différemment les nouveaux clients des clients existants. Gazifère justifie cette distinction de la manière suivante :

« Q.22 Est-ce que Gazifère compte offrir le programme à tous les clients commerciaux, actuels et nouveaux ?

R.22 Non. Gazifère propose d'offrir les aides financières uniquement aux clients déjà consommateurs de gaz naturel. Cela s'explique par le fait qu'au départ, les clients commerciaux ont tout intérêt à mettre tous leurs équipements au gaz naturel lorsque cela est possible, étant donné le grand avantage économique que cela leur procure. Offrir des aides financières à de nouveaux clients n'aurait pas d'impact à la hausse sur les volumes consommés par ceux-ci et représenterait un coût inutile supporté par l'ensemble des clients. »

² GI-41, Document 1, pp. 6 et 7, réponse 2.1 et 2.2.

³ <https://www.cmhc-schl.gc.ca/fr/inso/sapr/co/2015/2015-06-15-0816.cfm>

La FCEI estime que, si dans le cas d'un nouveau bâtiment cette distinction peut se justifier, elle est plus difficilement justifiable dans le cas d'un nouveau client qui emménage dans un local existant. Si les occupants précédant ne voyaient pas d'intérêt économique à faire les investissements requis pour ajouter des usages au gaz naturel, la FCEI ne voit pas pourquoi on devrait prendre comme hypothèse de base que les nouveaux occupants verront un intérêt économique à le faire. Elle recommande donc que la restriction proposée par Gazifère se limite aux nouveaux clients situés dans des immeubles nouveaux.

2.3 Sommaires des recommandations relatives aux programmes commerciaux

Considérant le caractère nouveau des programmes commerciaux proposés par Gazifère, la FCEI soumet que ces projets devraient faire l'objet d'un suivi détaillé pour quelques années.

Elle soumet également que le programme d'ajout de charges commerciales devrait être ouvert aux nouveaux clients occupant des locaux existants.

3 Dépenses d'exploitation

Gazifère demande une hausse du budget de dépense d'exploitation entre 2014 et 2016 d'environ 2%. Toutefois, cette hausse modeste cache une hausse plus significative d'environ 10,5% lorsque l'impact du régime de pension est pris en compte.⁴

Gazifère justifie une bonne partie de cette hausse par des besoins accrus en sécurité et en développement des affaires.

La FCEI commente aux paragraphes suivants les demandes et justifications spécifiques associées à certaines des hausses demandées.

3.1 Opération et entretien

De 2014 à 2016, Gazifère demande une hausse des charges d'exploitation et d'opération et entretien de plus de 30%. Elle explique cette demande à la pièce GI-28, document 2.1.

Gazifère demande l'ajout d'un équivalent temps complet (ETC) en 2015 et d'un autre en 2016. Elle justifie ces postes additionnels par un effort accru au niveau de la sécurité, du respect des normes, des relations avec la municipalité et de la supervision des entrepreneurs. Elle mentionne également l'accroissement des travaux, des objectifs plus ambitieux au niveau de la qualité et de la sécurité du travail de ses entrepreneurs et la réduction des dommages causés par des tiers. Ces deux postes représentent une hausse de coûts d'environ 120 000\$ par année.

⁴ 2014 ajusté pour coût de retraite: $13\,456 - 533 + 26.2 - 541 + 99 = 12407.2$ (voir GI-28, doc 1 et GI-28, doc 5.1)
2016 : 13 717

La FCEI a demandé à Gazifère de présenter les analyses qui justifient ces objectifs. En réponse, Gazifère réitère qu'elle souhaite augmenter le niveau de surveillance, ce qui amènera un soutien additionnel au niveau de la sécurité et à la réduction des dommages. Elle mentionne également une augmentation du contrôle des dépenses en lien avec le travail effectué en son nom.⁵ Cependant, Gazifère ne justifie pas pourquoi ces objectifs sont appropriés. Elle n'identifie pas non plus de problème particulier qui demanderait à être résolu.

Qui plus est, les statistiques sur les dommages aux conduites montrent une amélioration notable depuis 2012, avec un niveau inférieur au reste de l'industrie entre 2012 et 2014 et un minimum atteint en 2014 de 4,4 bris par 1000 excavations ce qui est largement moindre que le taux de 6,08 de l'industrie qui elle-même atteint un minimum en 2014. Ce que l'on observe globalement est une tendance générale à la baisse.

En somme, la FCEI estime que si des objectifs qualitatifs sont énoncés par Gazifère, le besoin, lui, n'est pas démontré.

Gazifère mentionne également un besoin additionnel de 44 000\$ pour l'hydro-excavation et autres services spécialisés. La FCEI comprend que l'hydro-excavation est une technique qui permet de réduire considérablement les risques de bris aux infrastructures lors des excavations. Une réduction des bris entraîne à son tour une réduction des coûts, notamment en ce qui a trait à la réponse d'urgence, aux réparations et aux services juridiques.⁶ On serait donc en droit de s'attendre à ce que la hausse des coûts en hydro-excavation soit associée à une baisse des coûts par ailleurs. Gazifère ne semble toutefois pas intégrer un tel effet bénéfique sur ces coûts dans sa demande.

Aussi, Gazifère demande un budget additionnel de 60 000\$ pour exercer une surveillance accrue sur le réseau de pipeline Jacques-Cartier-Fournier-Montclair qui est désormais considéré comme vital. À cet égard, la FCEI note que l'état et l'utilité de ce pipeline ne peuvent être très différents en 2015 et 2016 de ce qu'ils étaient en 2014 et avant. À tout le moins, Gazifère ne fait pas état d'un tel changement. Cet objectif paraît arbitraire.

Un autre élément mentionné par Gazifère est une hausse de 1000 localisations en 2015 qui se maintient en 2016 pour un total de 30 000\$ récurrent.⁷ Dans un premier temps, la FCEI comprend que les localisations découlent de demande de tiers et sont donc en bonne partie hors du contrôle de Gazifère. Par ailleurs, les informations fournies par Gazifère permettent d'évaluer le nombre de localisations par année depuis 2006. On peut remarquer une hausse claire des localisations entre 2008 à 2011. De 2011 à 2014, la tendance du nombre de localisations suggère une évolution relativement stable, voire en décroissance de 2012 à 2014.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de localisations	6140	6144	6429	7417	7965	9130	9661	9139	8636

Source : Calculs de la FCEI basés sur GI-41, document 1, p. 24

⁵ GI-41, Document 1, p. 23.

⁶ GI-40, Document 1, p. 20.

⁷ GI-41, Document 1, p. 31.

L'ajout de 1000 évaluations conduit à une prévision de 9600 localisation en 2015 et 2016 ce qui correspond au maximum atteint en 2012. La FCEI estime qu'une évaluation basée sur la moyenne des années 2011 à 2014, soit environ 9150 serait préférable. Ainsi une hausse de coût de 15 000\$ semble acceptable pour ce budget.

Pour 2015, Gazifère fait mention d'une hausse budgétaire de 20 000\$ pour des services légaux liés à une poursuite. Toutefois, cette somme n'est pas soustraite du budget 2016. La FCEI estime que la nature récurrente de cette dépense n'étant pas démontrée, elle ne devrait pas être incluse au budget 2016.

En 2016, Gazifère prévoit une hausse du temps supplémentaire pour une somme de 16 000\$.⁸ Dans un contexte où cette division serait dotée de deux postes additionnels en deux ans, la FCEI s'étonne de voir une hausse du temps supplémentaire. Des justifications additionnelles paraissent requises à ce niveau.

En 2015, Gazifère planifie des coûts additionnels de 78 800\$ en service d'entrepreneurs. Elle justifie notamment ce besoin par le fait d'avoir un poste de technicien vacant en 2015. Or, en 2016, alors qu'elle prévoit combler ce poste vacant, rien n'indique qu'elle retire cette somme de son budget. Dans la mesure où le besoin de ressources additionnelles était démontré, il apparaît que le budget 2016 devrait minimalement être réduit des coûts qui ne seraient plus encourus suite au comblement du poste vacant.

Finalement, Gazifère mentionne le contexte de transition nécessitant que les employés travaillent en parallèle pendant quelques mois, ce qui entraîne un coût de 26 000\$ en 2016.⁹ Il n'est pas clair toutefois où se retrouve ce coût dans la demande de Gazifère.

3.2 Ventes et communications

Gazifère demande l'ajout d'un ETC en Ventes et communication (+61 000\$) par rapport au niveau de 2013 et de deux ETC par rapport au niveau de 2012 et 2014 dont la création d'un nouveau poste.¹⁰ Elle justifie ce nouveau poste par le programme de francisation, l'augmentation des communications écrites et le besoin de s'y adapter ainsi que par une volonté de hausser sa visibilité sur internet et les réseaux sociaux.

Concernant, le programme de francisation, la FCEI constate que le budget en dépenses d'exploitation est d'environ 75 000\$, dont 25 000\$ est récurrent de 2014.¹¹ S'ajoute à cela deux hausses de 20 000\$ chacune en services externes en 2015 et 2016.¹² Ainsi, l'impact maximal de ce besoin sur ce poste est évalué à 10 000\$.

En ce qui concerne les communications écrites électroniques, la FCEI s'attendrait à ce que leur hausse s'accompagne d'une baisse des communications téléphoniques. Or, il n'est fait mention d'aucune réduction de coût au service à la clientèle à cet égard.

⁸ GI-40, Document 1, p. 22.

⁹ GI-41, Document 1, p. 28

¹⁰ GI-28, Document 3.1.

¹¹ GI-34, Document 3, p. 1.

¹² GI-28, Document 2.1 et GI-28, Document 3.1.

Finalement, en ce qui concerne la visibilité sur les médias sociaux, la FCEI constate que Gazifère souhaite augmenter sa visibilité et ses activités promotionnelles de manière importante à plusieurs autres égards.

Notamment, après avoir réduit le budget de commandite en 2014 et 2015, Gazifère demande de le relever en 2016 à un niveau à peu près équivalent à ce qu'il était en 2011 et 2012 (+45 000\$ relativement à 2014). Elle soutient que la baisse de ce budget en 2014 et 2015 aurait pu nuire aux ventes et que la stratégie de communication basée sur les réseaux sociaux doit s'accompagner d'une plus grande implication dans la communauté.

La FCEI estime que ces justifications ne sont pas convaincantes. D'abord, Gazifère mentionne elle-même que ce sont les choix faits par les entrepreneurs qui dictent la source d'énergie utilisée dans une habitation. Le lien établi avec les commandites relève de la spéculation. Il en va de même de la notion que l'utilisation des réseaux sociaux doit nécessairement s'accompagner d'une hausse du budget de commandites. Par ailleurs, la nécessité et l'utilité même d'avoir une présence importante sur les réseaux sociaux pour Gazifère restent à démontrer. La FCEI estime que des détails additionnels à ce niveau sont requis, notamment les plateformes sociales visées et le niveau d'audience visé.

Aussi, le budget de promotion et relations publiques présente une hausse cumulative en 2015 et 2016 qui se chiffre à environ 50 000\$ (+ 50%) sur un niveau normal récurrent d'environ 100 000\$ sur la période 2011-2014.¹³ L'un des objectifs visés par cet effort de promotion est la conversion de clients du mazout vers le gaz naturel.¹⁴ La FCEI suspecte que le potentiel de conversion à ce niveau est plutôt limité. Investir 50 000\$ annuellement pour atteindre cet objectif affecterait à n'en pas douter significativement la rentabilité de cette opération. Une démonstration du potentiel de conversion à ce niveau paraît essentielle.

Finalement, la FCEI constate que si la Régie devait refuser les modifications proposées au PGEÉ, un demi d'ETC devrait être retranché.¹⁵

3.3 Administration

Gazifère demande un ETC additionnel relativement 2014 et les années précédentes.¹⁶ D'après les explications données par Gazifère, la FCEI comprend qu'il n'y a pas de besoin additionnel en termes de charge de travail, mais plutôt en gestion de la transition et du risque de départ d'un employé, en particulier celui avec une désignation professionnelle. La FCEI en conclut donc que cette demande est transitoire. La FCEI s'étonne tout de même que ce besoin ne soit comblé que maintenant alors qu'il était présent depuis 2013. L'argument amené par Gazifère à l'effet qu'ils se concentraient sur d'autres priorités est peu convaincant.

¹³ Selon la réponse de Gazifère, les dépenses réelles de 2012 et 2013 sont affectées par une situation particulière et non récurrente. Les dépenses de 2011 et 2014 avoisinent 100 000\$.

¹⁴ GI-41, Document 1, p. 41.

¹⁵ GI-41, Document 1, p. 33.

¹⁶ GI-41, doc 1, p. 47.

3.4 Affaires réglementaires

Au niveau des Affaires réglementaires, Gazifère demande l'ajout d'un ETC qui se justifie par la surcharge de travail et le risque de départ. Là encore la FCEI s'étonne que Gazifère n'ait pas comblé ce besoin plus tôt.

3.5 Sommaire des recommandations relatives aux dépenses d'exploitation

En somme, la FCEI estime que certaines des hausses budgétaires demandées par Gazifère sont injustifiées et que certaines autres devraient s'accompagner d'économies qui ne sont pas reflétées dans la demande budgétaire.

Plus spécifiquement, la FCEI estime que le besoin de rehausser l'approche relative à la sécurité n'est pas démontré. Les objectifs quantifiables de ce virage ne sont pas établis non plus que les critères d'évaluation du degré de succès. Dans les circonstances, elle recommande à la Régie de ne pas reconnaître le besoin additionnel de 2 ETC aux opérations (120 000\$) et de service externe (78 800\$).

De plus, la FCEI recommande de limiter la hausse de budget pour la localisation de conduite à 15 000\$, soit 15 000\$ de moins que le montant demandé et de réduire le budget 2016 pour le montant non récurrent de 20 000\$ de frais juridiques.

Par ailleurs, dans la mesure où l'importance accrue de l'hydro-excavation engendre des coûts, mais également des bénéfices qui semblent pas pris en compte, la FCEI recommande de ne pas reconnaître cette hausse budgétaire de 44 000\$ à moins que Gazifère ne quantifie les bénéfices associés et justifie le recours accru à ce service.

En ce qui a trait aux communications, la FCEI estime également qu'une justification rigoureuse de la pertinence de l'approche relative aux médias sociaux est requise, notamment quant à ses coûts et à son audience potentielle. À titre de comparaison, Gaz Métro rejoint un peu plus de 3000 personnes par son compte Twitter et Hydro-Québec moins de 20 000. Considérant le bassin de population relatif, la FCEI se questionne sur le potentiel de rejoindre un nombre significatif de personnes par ce moyen.

Considérant cela et ce qui précède, la FCEI recommande à la Régie de ne pas accorder le budget demandé pour la hausse de 1 ETC au ventes et communications (61 000\$) jusqu'à ce qu'une démonstration étoffée de l'utilité de la démarche soit faite. De la même façon, la FCEI recommande d'approuver un budget de commandites de 95 000\$ basés sur une moyenne historique de 2011 à 2014 plus inflation, soit une réduction d'environ 15 000\$ relativement au budget demandé.

Pour ce qui est du budget de promotion et relation publique, la FCEI recommande un montant de 100 000\$, soit 50 000\$ de moins que le montant demandé par Gazifère.

Quant aux postes additionnels requis en Administration et aux Affaires réglementaires, la FCEI estime qu'il est pertinent de considérer le contexte de sortie d'un mécanisme incitatif et d'entrée prochaine dans un autre pour apprécier ces demandes. L'objectif d'un mécanisme incitatif est

d'amener l'entreprise à faire des choix judicieux entre ce qui est une activité nécessaires et une activité accessoire. Le fait que certains postes ne soient pas comblés durant l'application du mécanisme et qu'ils deviennent nécessaire à la fin du mécanisme incitatif doit être analysé avec précaution. La FCEI estime qu'une trop grande souplesse à cet égard risque de compromettre l'efficacité des mécanismes incitatifs futurs vers la recherche de réduction de coûts non soutenables à long terme, ce qui ne devrait pas être l'objectif poursuivi.

Finalement, la FCEI soumet que si la Régie n'accorde pas l'ensemble des ajouts de postes demandés par Gazifère, les charges connexes (avantages sociaux, bonifications, et autres) devraient être réduites conséquemment.