

Régie de l'énergie

Dossier R-3969-2016 phase 1

Demande de Gazifère inc. relative
à la fermeture réglementaire des livres pour la période du 1^{er} janvier au 31
décembre 2015, à la fixation du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire
pour l'année témoin 2018, à l'approbation du plan d'approvisionnement et à la
modification des tarifs à compter du 1^{er} janvier 2017

Observations de l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO)

rédigées par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 15 juin 2016

Introduction

Le 21 et le 28 avril 2016, Gazifère inc. (Gazifère) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande puis une demande amendée, propose à la Régie de procéder à l'examen de cette demande en deux phases et dépose les pièces au soutien de la première phase.

Dans sa décision D-2016-070 du 29 avril 2016, la Régie détermine le mode procédural qu'elle adopte pour le traitement de cette demande et fixe l'échéancier pour l'obtention du statut d'intervenant.

Le 10 mai 2016, l'ACEFO dépose sa demande d'intervention et son budget de participation pour la phase 1 du dossier.

Le 18 mai 2016, la régie rend sa décision D-2016-078 portant sur la reconnaissance des intervenants et accorde le statut d'intervenant à l'ACEFO.

Dans sa demande d'intervention déposée le 10 mai 2016, l'ACEFO indique notamment les sujets qu'elle prévoit examiner en phase 1 du dossier :

- l'examen des résultats réels pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015;
- le partage de l'excédent de rendement de l'exercice 2015;
- les causes des écarts de participation et de coûts entre les prévisions et les résultats du PGEÉ 2015;
- l'impact du projet de mise en œuvre du programme de francisation sur le trop-perçu de l'exercice financier 2015 et le suivi du projet de mise en œuvre du programme de francisation.

Le 27 mai 2016, l'ACEFO dépose ses demandes de renseignements (DDR) adressées à Gazifère. Celle-ci produit ses réponses aux DDR le 8 juin 2016.

L'ACEFO a retenu les services externes de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste, pour la conseiller dans l'examen des enjeux du présent dossier.

Témoignage de M. Jean-François Blain, analyste externe pour l'ACEFO

ACEFO :

Monsieur Blain, veuillez décrire votre participation aux travaux de la phase 1 du présent dossier.

Jean-François Blain (JFB) :

J'ai d'abord pris connaissance de la décision procédurale D-2016-070 de la Régie, puis effectué un examen sommaire des pièces déposées par Gazifère au soutien des conclusions recherchées pour la phase 1 du dossier afin de préparer la demande d'intervention de l'ACEFO dont l'identification des principaux sujets qu'elle aborderait.

Suite à la reconnaissance de l'ACEFO comme intervenant en vertu de la décision D-2016-078, j'ai effectué un examen plus détaillé de la preuve de Gazifère et préparé les demandes de renseignements (DDR) du 27 mai 2016. J'ai ensuite pris connaissance des réponses aux demandes de renseignements de l'ACEFO et de la Régie produites par Gazifère le 8 juin 2016.

ACEFO :

Parmi les pièces déposées par Gazifère au soutien de sa demande, quelles sont celles que vous avez examinées plus particulièrement ?

JFB :

Il s'agit, selon les cotes attribuées par la Régie, des pièces B-0002, B-0005, B-0008, B-0010, B-0011, B-0014, B-0019, B-0025, B-0032, B-0044, B-0045, B-0047, B-0062 ainsi que B-0074 et B-0079.

ACEFO :

Avez-vous révisé d'autres pièces?

JFB :

Oui, dont certaines décisions de dossiers antérieurs, D-2008-144, D-2010-112 et D-2016-014 notamment, ainsi que la pièce B-0158 du dossier R-3884-2014 phase 3.

ACEFO :

Quelles sont vos conclusions générales en ce qui concerne les **résultats pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015** ?

JFB :

D'abord, si l'on regarde l'évolution générale des 5 dernières années (fermeture 2015 vs fermeture 2010), certaines tendances se dégagent : une lente diminution des volumes de vente normalisés (- 2,2 % sur cinq ans) malgré une augmentation significative du nombre moyen de clients (12,3 %)¹. Cela s'explique par la proportion importante et croissante de clients

¹ B-0044, page 1 de 1, lignes 6 et 8.

résidentiels dans la franchise de Gazifère (92,3 % en 2015) dont la consommation moyenne diminue (-1,9 % en une année seulement, fermeture 2015 vs fermeture 2014, volumes normalisés)². Cela se traduit par une diminution des revenus de distribution par client deux fois plus importante (- 3,13 %) que la diminution des coûts de distribution par client (- 1,64 %) entre 2010 et 2015 (en \$ constants de 2010)³.

D'autre part, si l'on examine les résultats de 2015 par rapport à l'année précédente uniquement (fermeture 2014), on constate aussi que les volumes de vente normalisés des secteurs commercial et industriel (tant continu qu'interruptible) diminuent légèrement malgré une augmentation du nombre de clients. La consommation moyenne par client a diminué de 2,1 % dans le secteur commercial en une année (fermeture 2015 vs fermeture 2014, volumes normalisés)⁴.

Finalement, s'il s'agit d'identifier les faits saillants et/ou événements ponctuels de l'année 2015, j'en mentionnerais trois qui m'apparaissent importants :

- les deux premiers ne devraient pas être récurrents, il s'agit :
d'une part, de la diminution importante des dépenses consacrées au programme de francisation par rapport aux coûts prévus (- 240 075 \$) et de leur impact sur le trop-perçu (150 282 \$);⁵
d'autre part, des importantes augmentations des dépenses d'exploitation en salaires et autres charges, rubriques *opération et entretien* (332,600 \$) de même que *administration* (162,000 \$), résultant notamment de frais non récurrents liés à une relocalisation d'employé, des frais de surveillance de chantier, du règlement d'une situation de ressources humaines et du règlement de la séparation d'un employé⁶. Notons que ces coûts additionnels ont été en grande partie compensés par une réduction importante des charges du fonds de pension (- 400 828 \$).
- le troisième élément est l'écart important entre les résultats du PGEÉ et les économies d'énergie prévues; toutefois, ces problèmes de concrétisation des objectifs annuels du PGEÉ de Gazifère sont persistants⁷.

ACEFO :

Quelles sont vos observations en ce qui concerne les résultats des **programmes d'efficacité énergétique** de Gazifère destinés au **secteur résidentiel** ?

JFB :

Il convient de mettre en contexte les difficultés que rencontrent les programmes d'efficacité énergétique offerts au secteur résidentiel par Gazifère. D'une part, la composition de la clientèle résidentielle de Gazifère évolue graduellement vers une proportion croissante de constructions plus récentes, mieux isolées et dotées d'équipements plus performants⁸. Les possibilités de participation de ce côté sont donc très réduites.

² B-0010, page 1 de 1, ratios des lignes 24 / 3, colonnes 1 et 3.

³ B-0044, page 1 de 1, lignes 32 et 40, ratios des colonnes 6 / 1.

⁴ B-0010, page 1 de 1, ratio des lignes 7 / 25, colonne 1 divisé par ratio des lignes 7 / 25, colonne 3.

⁵ B-0062, pages 1 et 8.

⁶ B-0011, page 2 de 2, notes 6 et 9.

⁷ B-0045, pages 3, 7, 9, 10, 12, 13 et 14.

⁸ B-0079, page 8, réponse 3.1.

D'autre part, une proportion décroissante de la clientèle, disposant généralement de revenus plus modestes ou faibles, réside dans des habitations plus âgées, moins bien isolées, dotées d'équipements moins performants. En principe, les programmes d'efficacité énergétique devraient non seulement cibler cette clientèle mais y recruter un nombre significatif de participants. Or, plusieurs facteurs s'y opposent dont le statut de locataires de plusieurs ménages, l'insuffisance de revenus, l'absence d'intérêt direct ainsi que des barrières socio-culturelles. De plus, le coût des mesures d'efficacité énergétique est plus élevé dans le cas des bâtiments âgés par rapport à la valeur des économies d'énergies réalisables. Ces interventions se qualifient plus difficilement si on les soumet aux tests de rentabilité reconnus (TCTR, TNT).

Bien que tous ces facteurs constituent des obstacles importants, ce n'est cependant pas une raison pour renoncer à offrir des programmes, même à un coût unitaire plus élevé, notamment lorsque le potentiel de déploiement des mesures les plus performantes commence à s'épuiser. Ces clients à revenus faibles ou modestes ont contribué et continuent de contribuer au financement des programmes destinés au secteur résidentiel ... même si leur capacité d'y participer est plus limitée pour les raisons exposés précédemment.

Cela étant dit, les objectifs d'économie d'énergie mis de l'avant par Gazifère pour le secteur résidentiel sont 5 fois plus faibles qu'au secteur commercial et institutionnel (C&I) alors que les volumes de consommation annuels de ces deux secteurs sont équivalents. En 2015, les résultats du secteur résidentiel sont plus de 4 fois inférieurs (en volumes économisés : 23 000 vs 97 000 m³) à ceux du secteur C&I⁹.

En réponse à l'une des DDR de l'ACEFO, Gazifère mentionnait les effets des programmes d'efficacité énergétique parmi les facteurs expliquant la diminution de la consommation moyenne par client au secteur résidentiel¹⁰. Il convient de remettre les effets du PGEÉ – secteur résidentiel dans leurs justes proportions : en 2015, la diminution de la consommation moyenne par client a été de 33 m³ (-1,9 %) dans le secteur résidentiel alors que l'ensemble des économies d'énergie des programmes d'efficacité énergétique ne représente que 0,6 m³ par client (23 009 m³ / 37 586 clients). Si l'on applique les 23 009 m³ économisés uniquement aux 442 clients ayant participé au programme d'abaissement de la température du chauffe-eau, on obtient une moyenne de 52 m³ par client.

Par ailleurs, les trois programmes (sur quatre au total) du secteur résidentiel destinés au volet sociocommunautaire n'ont pas eu un seul participant en 2015 (récupérateur de chaleur des eaux de douche) ou n'ont pas été offerts (supplément MFR – volets résidentiel et commercial).

Gazifère précise, d'une part, qu'elle « a confié à Dunsky un mandat visant à identifier les programmes potentiels pour la clientèle à faible revenu. Gazifère entend effectuer un suivi de cette démarche dans le cadre du prochain PGEÉ qu'elle soumettra à la Régie. »¹¹

Elle affirme, d'autre part, qu'elle « entend être en mesure d'offrir le programme (Supplément MFR) à sa clientèle à compter du mois de juin 2016. »¹²

En attendant l'offre de nouveaux programmes et le démarrage du programme Supplément MFR, aucun budget n'a été consacré en 2015 aux clients résidentiels, tous niveaux de revenus confondus, puisqu'aucune aide financière n'est allouée dans le cadre du seul programme ayant obtenu des participants (Abaissement de la température du chauffe-eau).

⁹ B-0047, page 1 de 1.

¹⁰ B-0079, page 8, réponse 3.1, 3^e paragraphe.

¹¹ B-0045, page 7, 2^e paragraphe.

¹² *Ibid*, page 8, 2^e paragraphe.

ACEFO :

Vous avez également examiné le suivi de la mise en œuvre du **programme de francisation**, son **impact sur le trop-perçu** de l'exercice financier 2015 et le **partage de l'excédent de rendement** qui en résulte. Quelles sont vos conclusions sur ces sujets ?

JFB :

Gazifère présente à la pièce B-0062 les coûts prévus et les coûts réellement encourus en 2015 pour la mise en œuvre de son programme de francisation. L'écart entre les investissements réels et prévus est de - 240 075 \$. L'écart entre les dépenses d'exploitation réelles et prévues est de - 45 646 \$.

Compte tenu des charges comptabilisées en 2015, l'impact de la mise en œuvre du programme de francisation s'élève en 2015 (selon les éléments du dossier de fermeture) à 79 182 \$ alors qu'il était prévu s'élever à 229 464 \$ lors de la Cause tarifaire 2015. L'écart entre ces deux montants, 150 282 \$, représente l'impact du programme de francisation sur le trop-perçu de l'exercice financier 2015. La part de l'actionnaire (75 %) selon le mode de partage prévu s'élève à 112 712 \$.

Tant en réponse aux DDR de l'ACEFO¹³ qu'en réponse aux DDR de la Régie¹⁴, Gazifère a confirmé que, en excluant l'excédent de rendement attribuable au programme de francisation (150 282 \$), le montant de l'excédent de rendement de 146 390 \$ avant impôt passerait à un manque à gagner de 3 892 \$ avant impôt.

L'ACEFO a demandé à Gazifère de « *démontrer en quoi l'écart entre les dépenses prévues du programme de francisation et les dépenses réellement encourues en 2015 peut être assimilé à une amélioration de la performance du Distributeur au sens du mécanisme incitatif.* »¹⁵

En réponse à cette question, Gazifère affirme :

« Le coût non prévu découlant du programme de francisation a été autorisé par la Régie aux termes de la décision D-2014-020 à titre d'exclusion de la formule du mécanisme incitatif (facteur Y).

Une fois l'exclusion autorisée, ce coût s'ajoute au revenu requis de distribution, ce qui a été fait en 2015. En fin d'année, tout écart entre les revenus de Gazifère et les coûts réels encourus par celle-ci représente un trop perçu ou un manque à gagner, qui est alors partagé selon les modalités approuvées par la Régie (...) »

Invoquant ensuite les paragraphes 57 et 58 de la décision D-2014-020, Gazifère ajoute :

« La Régie a donc incité et encouragé Gazifère à trouver des moyens pour réduire les coûts du projet sans pour autant imposer un mode de traitement des écarts de coûts différent de celui en place sous le mécanisme incitatif. »

Cette réponse de Gazifère décrit correctement le traitement réglementaire applicable à un écart de coût considéré comme une exclusion de la formule du mécanisme incitatif (facteur Y). Mais elle ne démontre pas en quoi cet écart entre des coûts réels et prévus peut être assimilé (ou

¹³ B-0079, page 7, réponse 2.5.

¹⁴ B-0074, page 22, réponse 10.1.

¹⁵ B-0079, page 6, question 2.4.

attribué) à une amélioration de la performance du Distributeur au sens du mécanisme incitatif et justifier conséquemment une bonification du rendement accordé à l'actionnaire.

La question soulevée ici n'en est pas une de respect du traitement réglementaire prévu (le respect du traitement prévu n'est pas contesté) mais plutôt de justification même de l'attribution d'une bonification de rendement dans le contexte décrit précédemment.

Gazifère n'a d'ailleurs pas davantage répondu à la question de principe soulevée par l'ACEFO¹⁶ pour établir un critère d'arbitrage, à savoir :

« Veuillez démontrer que l'écart entre les coûts prévus et réels du programme de francisation en 2015 résulte de la compression de dépenses nécessaires et non pas d'une prévision de dépense non avérée parce que, en fait, non nécessaire. »

En réponse à cette question de l'ACEFO, Gazifère la renvoie à la réponse 10.1 des DDR de la Régie (B-0074). Or, dans sa longue réponse à la question 10.1 de la Régie, Gazifère écrit notamment :

« Selon Gazifère, il serait malheureux de ne pas prendre en compte l'ensemble des efforts effectués par toute l'équipe de Gazifère, et même d'Enbridge, pour rendre ce projet le plus fonctionnel possible, au moindre coût, plutôt que de miser sur une gestion passive, qui aurait eu pour objectif de dépenser des budgets qui n'étaient pas nécessaires (...) »
(nous soulignons)

Donc, d'une part, le traitement de cet écart de coût à titre d'exclusion et de l'excédent de rendement qui en résulte selon le mode de partage prévu, tel que défendu par Gazifère, respecte la mécanique réglementaire en vigueur. Mais, d'autre part, il n'est pas démontré que cet écart de coûts résulte d'une amélioration de la performance du Distributeur qui justifierait, en principe, l'attribution d'une bonification de rendement. Il ressort plutôt de l'examen de cette situation que Gazifère a simplement mis en œuvre les moyens les plus appropriés dont elle disposait plutôt que d'engager des dépenses qui n'auraient été ni nécessaires, ni justifiées dans les circonstances.

ACEFO :

Comment la Régie peut-elle remédier cette situation ?

JFB :

D'une part, la Régie ne peut pas changer les règles applicables de façon à corriger une situation constatée dans un dossier de fermeture. Il s'agirait d'un cas de réglementation rétroactive que la Régie a toujours, à juste titre, cherché à éviter tant pour des questions d'équité que de cohérence.

D'autre part, la Régie pourrait envisager d'implanter un CFR pour y comptabiliser dès la prochaine année tarifaire les écarts entre le réel et le budget des charges du programme de francisation. C'est d'ailleurs une approche sur laquelle elle a demandé à Gazifère de se prononcer¹⁷.

¹⁶ B-0079, page 5, question 2.1 de l'ACEFO, 2^e paragraphe.

¹⁷ B-0074, page 24, question 10.2.

Gazifère s'est dite en désaccord avec une telle approche. Le Distributeur affirme notamment que « *aucun incitatif ne serait alors en place pour amener le Distributeur à gérer de manière active le processus de francisation.* » A contrario, en absence d'une telle mesure, rien n'empêche le Distributeur de « gonfler » a priori les dépenses prévues pour ce programme et de faire basculer le résultat d'un exercice d'un manque à gagner à un trop-perçu. De plus, la présence d'un incitatif (au sens d'une possibilité de bonification de rendement) n'est pas indispensable pour assurer une gestion optimale du programme. La Régie peut parvenir au même résultat en limitant les dépenses autorisées, tel que Gazifère le reconnaît elle-même:

« Ainsi, suite à la décision de la Régie de limiter les dépenses associées au projet de la francisation à 100 000 \$ pour l'année 2016, les différents groupes concernés ont intégré cette nouvelle réalité et travaillent à atteindre les objectifs prévus tout en restant à l'intérieur de l'enveloppe déterminée par la Régie. »¹⁸

En conclusion, la présence d'une possibilité de bonification du rendement n'est pas indispensable pour assurer une gestion optimale de ce programme et, à l'inverse, cette possibilité de bonification pourrait donner lieu à des trop-perçus « factices », ce qui n'est pas souhaitable même si les clients en conservent 25 % selon les modalités de partage prévues.

La Régie serait donc tout à fait justifiée de considérer à la fois la mise en place d'un CFR et l'imposition de limites contraignantes des dépenses autorisées pour ce programme.

Enfin, nous relevons une dernière affirmation de Gazifère à l'effet que :

« (...) avec l'avancement du projet, l'expertise du Distributeur concernant ce projet s'est développée, permettant de soumettre des budgets reflétant davantage les besoins réels du programme (...) »¹⁹

(nous soulignons)

Autrement dit, la situation constatée dans le dossier de fermeture n'aurait que peu de chance de se reproduire en raison d'une meilleure prévisibilité du niveau de dépense requises et la mise en place d'un CFR ne viendrait donc qu'assurer qu'une situation non-souhaitable ne se répète et permette de dégager un trop-perçu relié à une amélioration de la performance du Distributeur alors qu'il n'en est rien, Gazifère étant déjà en mesure de prévoir les « *besoins réels du programme* » au moment d'établir sa prévision dans le dossier tarifaire.

¹⁸ B-0074, page 24, dernier paragraphe.

¹⁹ *Ibid*, avant-dernier paragraphe.