

Régie de l'énergie

Dossier R-4003-2017 phase 1

Demande pour la fermeture réglementaire des livres de Gazifère inc.
pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016,
demande d'approbation du Plan d'approvisionnement et
demande de modification des tarifs de Gazifère inc. à compter du 1^{er} janvier 2018

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

rédigées par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 20 juin 2017

Introduction

Le 21 avril 2017, Gazifère inc. (Gazifère) a déposé à la Régie de l'énergie (la Régie) sa demande pour la fermeture réglementaire des livres pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016. Cette demande, qui porte également sur l'approbation du Plan d'approvisionnement et la modification des tarifs de Gazifère à compter du 1^{er} janvier 2018, a été complétée par le dépôt d'une demande interlocutoire les 10 et 11 mai ainsi que le dépôt de compléments de preuve et de pièces révisées les 13 et 15 juin 2017.

Le 24 avril 2017, par sa décision D-2017-048, la Régie déterminait le mode procédural retenu pour le traitement de cette demande, divisée en deux phases, identifiait les enjeux considérés prioritaires et fixait l'échéancier de la phase 1 du dossier.

Le 9 mai 2017, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) déposait sa demande d'intervention et son budget de participation pour la phase 1 du dossier.

Le 24 mai 2017, la Régie rendait sa décision D-2017-055 concernant la reconnaissance des intervenants et l'échéancier de traitement de la demande interlocutoire déposée par Gazifère le 11 mai. L'ACEFO était reconnue intervenante au dossier.

Dans sa demande d'intervention du 9 mai 2017, l'ACEFO avait identifié les sujets sur lesquels elle prévoyait soumettre des observations en phase 1 du dossier :

- l'analyse et la justification des écarts entre les résultats réels de l'année 2016 et les prévisions de l'année témoin 2016;
- l'examen du partage de l'excédent de rendement de l'exercice 2016;
- la justification des écarts entre les résultats réels et les prévisions du PGEÉ pour l'année 2016;
- l'analyse des écarts relatifs au nombre moyen de clients et aux volumes de vente normalisés de même que celle concernant les composantes du bénéfice net, telles que demandées dans la décision D-2016-116.

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

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

ACEFO :

Monsieur Blain, en quoi a consisté votre travail dans le cadre de la phase 1 du présent dossier.

Jean-François Blain (JFB) :

Suite au dépôt de la demande de Gazifère et à la décision procédurale D-2017-048 rendue par la Régie le 24 avril 2017, j'ai d'abord examiné sommairement les principales pièces déposées par Gazifère en lien avec l'objet de la phase 1 du dossier, soit la fermeture réglementaire des livres pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016.

J'ai ensuite conseillé l'ACEFO concernant les sujets à prioriser en phase 1 puis préparé sa demande d'intervention.

L'ACEFO ayant été reconnue intervenante au dossier par la décision D-2017-055, j'ai effectué un examen plus détaillé de certaines des pièces au dossier et j'ai pris connaissance des compléments de preuve et des pièces révisées déposées par Gazifère les 13 et 15 mai ainsi que de ses réponses aux demandes de renseignements de la Régie.

ACEFO :

Quelles sont les pièces que vous avez examinées plus particulièrement parmi l'ensemble de la preuve déposée par Gazifère ?

JFB :

Il s'agit des pièces B-0002 (demande), B-0010 et B-0127 (Gi-2 doc 1.1 originale et révisée), B-0011 (Gi-2 doc 1.2), B-0012 (Gi-2 doc 1.2.1), B-0013 et B-0128 (Gi-2 doc 1.3 originale et révisée), B-0038 (Gi-6 doc 1), B-0041 (Gi-7 doc 3), B-0074 (gi-9 doc 1), B-0075 (gi-10 doc 1), B-0077 et B-0141 (Gi-10 doc 2.1 originale et révisée), B-0115 (Gi-14 doc 1), B-0118 (Gi-14 doc 3), B-0120 (Gi-14 doc 4), B-0130 (Gi-3 doc 2) ainsi que B-0147 (Gi-14 doc 5).

J'ai également revu certaines des pièces correspondantes des dossiers tarifaires précédents (R-3924-2015 et R-3969-2016).

ACEFO :

En ce qui concerne les **résultats pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016**, quelles sont vos observations ?

JFB :

Lors de l'examen d'un dossier de fermeture, on peut apprécier les résultats d'une année de trois façons : par rapport à quelques années historiques, par rapport à l'année historique précédente seulement ou par rapport aux prévisions qui avaient été faites pour l'année faisant

l'objet du dossier de fermeture. Chacune de ces trois approches offre une perspective différente et ces trois perspectives sont complémentaires.

Tout d'abord, ce qui caractérise l'année 2016 par rapport aux 5 dernières années historiques, c'est un ralentissement encore plus prononcé des additions de clients. La tendance en ce sens, qui avait déjà été relevée pour les années 2010 à 2015, s'est significativement accentuée. Le tableau ci-dessous présente un sommaire du nombre moyen de clients pour les années 2010 à 2016 ainsi que les additions d'une année à l'autre. Les additions annuelles de clients sont également présentées en valeur proportionnelle (%) au nombre moyen de client.

Nombre moyen de clients et additions annuelles dossiers de fermeture 2010 à 2016

2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016
36273	1010	37283	987	38270	782	39052	865	39917	816	40733	628	41361
en %	2,78		2,65		2,04		2,21		2,04		1,54	

Ce ralentissement significatif de la croissance de la clientèle a été accompagné d'une diminution de la consommation moyenne par client au cours des dernières années. En 2016, la décroissance de la consommation moyenne par client a été freinée (nulle) au secteur résidentiel alors que la consommation moyenne a augmenté au secteur commercial pour une première fois depuis 2013, demeurant toutefois inférieure à ses niveaux de 2010 et 2011.

En ce qui concerne la consommation annuelle totale, de 2010 à 2016, elle a augmenté de 10,3 % cumulativement au secteur résidentiel (64 985 10³m³ / 58 941 10³m³) alors qu'elle a légèrement régressé sur la même période, - 0,35 %, au secteur commercial (61 805 10³m³ / 62 015 10³m³), et ce, malgré une reprise vigoureuse en 2016.

Consommation annuelle normalisée et consommation par client¹ secteurs résidentiel et commercial, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Secteur résidentiel							
10 ³ m ³ normalisés	58 941	61 897	61 280	62 769	63 526	63 612	64 985
m ³ / client	1 768	1 810	1 744	1 743	1 725	1 692	1 702
Secteur commercial							
10 ³ m ³ normalisés	62 115	60 606	60 027	59 472	59 874	59 650	61 805
m ³ / client	21 236	19 709	19 202	19 608	19 439	19 039	19 512

¹ Les données originales proviennent des pièces B-0011 du dossier R-3793-2012, B-0010 du dossier R-3884-2014, B-0010 du dossier R-3969-2016 ainsi que des pièces B-0011, B-0012 et B-0074 du dossier R-4003-2017.

Voilà donc pour la mise en perspective de l'évolution des volumes et des consommations par client de 2016 par rapport aux années historiques récentes.

Pour ce qui est de la comparaison avec l'année historique précédente seulement (2015), nous pouvons constater que les volumes totaux sont en baisse de $420 \cdot 10^3 \text{m}^3$. Cette baisse est uniquement attribuable à la diminution importante ($- 4 \cdot 244 \cdot 10^3 \text{m}^3$) de la consommation de trois clients industriels interruptibles. À l'exception de ces trois clients, la consommation totale de tous les clients de Gazifère a augmenté en 2016 de $3 \cdot 824 \cdot 10^3 \text{m}^3$ par rapport à l'année précédente.²

Enfin, le nombre moyen de clients de 2016 est très largement inférieur à ce qui avait été prévu lors du DT2016, une différence de $- 490$ clients (dont 445 au secteur résidentiel et 45 au secteur commercial).³ Cette tendance à la surestimation des additions de clients dans le cadre des prévisions des dossiers tarifaires avait déjà été soulignée par l'ACEFO lors de son intervention au dossier précédent.⁴

Il y a lieu de mentionner que, abstraction faite des écarts entre les prévisions de coûts et de revenus et les résultats réels, la surestimation du nombre de clients d'une année témoin a pour effet de diminuer le niveau des tarifs nécessaires pour générer un revenu requis donné (dénominateur trop élevé), ce qui crée une pression additionnelle sur le Distributeur et l'oblige à restreindre davantage ses dépenses en cours d'année s'il veut éviter une situation de manque à gagner.

Un dernier élément, en apparence anodin, mérite aussi d'être relevé en ce qui concerne l'évolution des niveaux de consommation par client au secteur résidentiel. Un examen des ventes du secteur résidentiel des années 2015 et 2016 démontre que, d'une part, l'augmentation du nombre de clients sans chauffage (5,8 %) est proportionnellement beaucoup plus forte que celle des clients avec chauffage (1,1 %) et que, d'autre part, la consommation moyenne des clients sans chauffage diminue ($565 \text{ m}^3 / \text{client}$ en 2015 et $528 \text{ m}^3 / \text{client}$ en 2016) alors que la consommation moyenne des clients avec chauffage augmente ($1 \cdot 819 \text{ m}^3 / \text{client}$ en 2015 et $1 \cdot 839 \text{ m}^3 / \text{client}$ en 2016).⁵

Cela suggère que les ajouts d'équipements (périphériques) contribueraient à améliorer la rentabilité des clients avec chauffage mais, parallèlement, favoriserait aussi une addition proportionnellement plus importante de clients sans chauffage ayant des consommations volumétriques annuelles nettement inférieures au seuil de rentabilité de $1 \cdot 200 \text{ m}^3 / \text{an}$ justifiant un raccordement au réseau (sans contribution). L'ACEFO constate donc que l'adoption de critères plus rigoureux serait nécessaire dans la perspective du déploiement du programme commercial de diversification de l'utilisation du gaz naturel dans le secteur résidentiel.^{6 7}

² R-4003-2017, B-0012, Gi-2 doc 1.2.1, page 1.

³ *Ibid*, page 2, notes 4 et 5, ainsi que page 1, Écarts fermeture 2016 vs cause 2016.

⁴ R-3969-2016 phase 2, C-ACEFO-0019, page 5, dernier paragraphe.

⁵ R-4003-2017, B-0012, Gi-2 doc 1.2.1, page 1, fermeture 2015 et fermeture 2016.

⁶ R-4003-2017, B-0115, Gi-14 doc 1, pages 39 à 41, réponses aux questions 21.1 et 21.2.

ACEFO :

Qu'en est-il de l'évolution des revenus, du bénéfice net et du rendement sur la base de tarification de Gazifère en 2016 ?

JFB :

Les résultats réels de 2016 seront ici comparés aux prévisions du dossier tarifaire 2016.

Les revenus totaux (54 825 (000\$)) ont été inférieurs aux revenus prévus (58 995 (000\$)) par une marge significative (4 169(000\$)), ce qui s'explique en bonne partie par la diminution du coût du gaz (29 970 (000\$), en baisse de 3 546 (000\$)), elle-même résultant principalement de la baisse du tarif 200.⁸

Les revenus de distribution sont donc de 25 455 (000\$), en baisse de 660 (000\$) par rapport à leur niveau prévu lors de la cause 2016. Quant aux charges, elles s'élèvent à 18 406 (000\$), soit 690 (000\$) de moins que prévu. Cela inclut les charges d'exploitation de 12 534 (000\$), en baisse de 669 (000\$) par rapport aux prévisions et les autres charges, au montant de 5 871 (000\$) en baisse de 221 (000\$), principalement par l'effet d'un moindre amortissement des immobilisations.

Cela résulte en un bénéfice net, après impôt, de 5 534 (000\$), inférieur de 134 (000\$) au montant prévu lors de la cause 2016.⁹

ACEFO :

Est-ce que cela signifie que Gazifère n'a pas réalisé le rendement autorisé et a encouru un manque à gagner en 2016 ?

JFB :

Non, car le taux de rendement correspond au quotient du bénéfice net par la valeur de la base de tarification. Or, la valeur moyenne réelle de la base de tarification en 2016 a été nettement inférieure (78 641 (000\$)) à la valeur prévue (85 358 (000\$)), de sorte que le bénéfice net correspond à un taux de rendement réel de 7,04 % et génère un excédent de rendement (avant impôt) de 590 039 \$ par rapport au taux de rendement autorisé de 6,49 %.¹⁰

ACEFO :

Comment se fait-il que la valeur réelle de la base de tarification ait été inférieure à sa valeur prévue dans de telles proportions ? Et peut-on considérer que l'excédent de rendement réalisé est le résultat d'actions déployées volontairement par le Distributeur ?

⁷ R-4003-2017, B-0115, Gi-14 doc 1, page 39 : l'ACEFO note que le nombre de mois complets de consommation réelle des chauffe-piscine fourni en réponse à la question 21.1 est manifestement erroné.

⁸ R-4003-2017, B-0012, Gi-2 doc 1.2.1.

⁹ R-4003-2017, B-0127, Gi-2 doc 1.1.

¹⁰ R-4003-2017, B-0038, Gi-6 doc 1.

JFB :

L'écart entre la valeur réelle de la base de tarification (constatée au 31 décembre 2016) et sa valeur prévue lors de la cause tarifaire 2016 (valeur projetée en 2015) résulte de deux facteurs principaux (outre les écarts des comptes de stabilisation de la température et du fonds de roulement), à savoir : d'une part, la surévaluation de la valeur nette réglementée au début de l'année de la Cause tarifaire 2016 et, d'autre part, le nombre inférieur des projets d'extension et de modification de réseau occasionné par un moins grand nombre de clients qu'anticipés (554 nouveaux clients au lieu de 988 budgétés).¹¹

Quant à savoir si, compte tenu de la surévaluation de la valeur nette réglementée lors de la cause tarifaire 2016, il y aurait lieu de remettre en cause la justification (d'une partie) de l'excédent de rendement conservé par le Distributeur, disons qu'il y a, lors de chaque année tarifaire, différents facteurs qui contribuent positivement ou négativement au niveau du rendement réel et que plusieurs de ces facteurs sont hors du contrôle du Distributeur.

D'autre part, en absence d'un mécanisme de partage des écarts de rendement et de l'effet incitatif qui y est associé, il n'est pas du tout assuré qu'un Distributeur déploierait les mêmes efforts pour éviter de se retrouver dans une situation de manque à gagner, par exemple en restreignant certaines des dépenses d'exploitation qui sont sous son contrôle, comme Gazifère l'a fait en 2016. Par ailleurs, dans le cas qui nous occupe, une portion appréciable (57 %) de l'excédent de rendement avant impôts réalisé est retournée aux clients.¹²

ACEFO :

Avez-vous des commentaires à formuler concernant les résultats du PGEÉ de Gazifère pour l'année 2016 ?

JFB :

Quelques-uns, succinctement.

En ce qui concerne le Programme d'abaissement de la température du chauffe-eau, l'ACEFO tient à souligner le bon taux de participation atteint. Ce programme ne comporte par ailleurs aucun budget d'aide financière.

Pour ce qui est des autres programmes du secteur résidentiel, l'ACEFO constate qu'aucun participant (sur 6 prévus) ne s'est prévalu de l'offre du Programme de récupérateur de chaleur des eaux de douche (volet installation), pourtant doté d'un budget de 42 000 \$ resté inutilisé. D'autre part, faute de participant, le budget de 3 000 \$ pour le volet Étude de faisabilité du même programme n'a pas été dépensé non plus.

Le Programme Supplément MFR volet résidentiel a suscité l'intérêt d'un seul participant et une somme de 475 \$ a été dépensée sur un budget de 2 175 \$.

¹¹ R-4003-2017, B-0130, Gi-3 doc 2 révisé, note 4.

¹² R-4003-2017, B-0038, Gi-6 doc 1, page 1, ligne 40.

Au total, 1% du budget disponible pour les programmes destinés au secteur résidentiel aura été dépensé en 2016 (475 \$ / 47 175 \$).¹³

L'ACEFO ne réitérera pas l'ensemble des commentaires déjà formulés dans les dossiers antérieurs concernant les difficultés particulières reliées au déploiement de programmes d'efficacité énergétique destinés aux ménages à faible revenu. Le seul fait que ces ménages soient très majoritairement locataires des résidences qu'ils occupent constitue le principal obstacle, parmi plusieurs autres.

Néanmoins, l'ACEFO poursuivra en 2017 le travail amorcé en collaboration avec Gazifère pour identifier, élaborer et préparer le déploiement de programmes sur mesure pour le secteur résidentiel et, plus particulièrement, pour les ménages à faible revenu.

¹³ R-4003-2017, B-0141, Gi-10 doc 2.1 révisée.