

Régie de l'énergie

Dossier R-4032-2018 phase 1

Demande pour la fermeture réglementaire des livres de Gazifère inc.
pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2017,
demande d'approbation du Plan d'approvisionnement et
demandes de modification des tarifs de Gazifère inc.
à compter du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020

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

rédigés par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 25 mai 2018

Introduction

Gazifère inc. (Gazifère) a déposé à la Régie de l'énergie (la Régie), le 8 mars 2018, la présente demande visant la fermeture réglementaire de ses livres pour l'année 2017, l'approbation de son Plan d'approvisionnement et la fixation de ses tarifs à compter du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020.

Suite à la décision procédurale D-2018-037 du 4 avril 2018, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a déposé sa demande d'intervention et son budget de participation pour la phase 1 du dossier le 13 avril 2018.

Le 26 avril 2018, la Régie a rendu sa décision D-2018-045 dans laquelle elle a accordé à l'ACEFO le statut d'intervenant et apporté des précisions relatives à certains des enjeux précédemment identifiés. La Régie précisait notamment que la demande de Gazifère de procéder au dépôt d'un dossier tarifaire bisannuel, aux fins de la fixation des tarifs à l'égard de deux années témoins, constitue un enjeu de la phase 1 du présent dossier. Elle reportait par ailleurs à une phase ultérieure du présent dossier l'examen de la demande portant sur la période à utiliser aux fins des analyses de rentabilité d'un projet d'extension de réseau.

La demande prévoyait initialement le traitement de ce dossier en 5 phases. Gazifère a ensuite précisé que la demande de fermeture réglementaire de ses livres pour l'année 2018, qu'elle avait omis de prévoir, constituerait la cinquième phase de ce dossier qui en comporterait 6 au total.¹

Dans la phase 1 du dossier, l'ACEFO soumettra des commentaires portant sur les enjeux suivants :

- le dépôt d'un dossier tarifaire bisannuel en vue de la fixation des tarifs pour deux années témoins;
- la suspension de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement sur un horizon prospectif de deux ans;
- le maintien de la structure de capital actuelle sur un horizon de deux ans;
- l'utilisation de l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation pour les années 2019 et 2020;
- la remise d'un éventuel excédent de rendement pour l'année 2018 – part des clients dans les tarifs de l'année 2020.

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

¹ R-4032-2018, B-0093, Gi-7 doc 1, page 2.

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

ACEFO :

Monsieur Blain, quelles sont les pièces déposées au dossier sur lesquelles s'appuie votre témoignage ?

Jean-François Blain (JFB) :

Outre la requête (B-0002), la demande de Gazifère est constituée des pièces B-0005 (Gi-1 doc 1) et B-0006 (Gi-1 doc 1.1). Elle est complétée par les précisions apportées dans sa correspondance du 17 avril 2018 (B-0009) et par ses réponses aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants (pièces cotées B-0088 à B-0093).

ACEFO :

Gazifère soumet une **demande de fixation des tarifs pour les années 2019 et 2020**. Quel est l'objectif poursuivi par Gazifère et dans quelle démarche cette demande s'inscrit-elle ?

JFB :

Depuis la conclusion du dossier R-3990-2016 portant sur l'évaluation de son mécanisme incitatif et le retour à un mode de fixation des tarifs selon le coût de service, Gazifère a soumis des mesures visant à alléger le processus réglementaire et, notamment, son propre fardeau réglementaire.

Ainsi, dans la phase 2 du dossier tarifaire 2018 (R-4003-2017), Gazifère a proposé l'adoption d'un indicateur servant à juger du caractère raisonnable de la croissance de ses dépenses d'exploitation. La formule de calcul de cet indicateur comporte un facteur de croissance, soit l'augmentation du nombre de clients prévue pondérée à 75 %, auquel s'ajoute l'IPC Qc prévu. Le résultat du calcul de cet indicateur, 3,02 % en 2018², appliqué au budget des dépenses d'exploitation de l'année t_1 (excluant les comptes différés) fournit une limite de croissance pour le budget de dépenses d'exploitation de l'année témoin. Selon les modalités d'application prévues, si le budget soumis pour approbation est égal ou inférieur au niveau de l'indicateur, les dépenses d'exploitation sont approuvées tel quel, sans examen détaillé des postes de dépenses ni débat. Au terme de la phase 2 du dossier tarifaire 2018³, la Régie a approuvé l'utilisation de cet indicateur.

La proposition de Gazifère à l'effet de soumettre un dossier tarifaire couvrant une période de deux ans s'inscrit dans la continuité des mesures envisagées pour favoriser l'allègement réglementaire et la poursuite de ce même objectif.

² R-4003-2017 phase 3, B-0383, Gi-33 doc 1 révisé, 2018-01-05.

³ D-2017-133, R-4003-2017 phase 2, 2017 12 13, paragraphe 49.

« Ainsi, après l'introduction de l'indicateur dans le cadre du dossier tarifaire 2018, Gazifère propose de faire un autre pas afin de favoriser l'allègement réglementaire tout en maintenant un mode de réglementation basé sur le coût de service, soit de soumettre des dossiers tarifaires couvrant une période de deux ans. »⁴

(nous soulignons)

ACEFO :

Ainsi, Gazifère propose de soumettre, à compter de 2018 et pour les années subséquentes, une demande aux deux ans couvrant deux années tarifaires ?

JFB :

C'est l'impression qui ressortait clairement de la pièce principale déposée au soutien de la demande en phase 1 du dossier (extrait mentionné ci-dessus et paragraphes suivants). Gazifère a par la suite précisé et nuancé la portée de cette demande. Dans sa correspondance du 17 avril 2018, Gazifère mentionnait :

« la demande de Gazifère ne concerne que les années témoin 2019 et 2020 et ne vise pas l'approbation d'un principe permanent applicable à tous les dossiers tarifaires futurs. Des demandes au même effet, c'est-à-dire visant le traitement de demandes tarifaires dans le cadre d'un même dossier, pourraient cependant être soumises par Gazifère dans le futur;

le traitement bisannuel proposé ne vise que l'encadrement procédural du dossier et non, la fixation de tarifs couvrant une période de deux ans. La proposition de Gazifère comporte une demande de fixation de tarifs annuels distincts pour chacune des années témoins 2019 et 2020, le tout dans le cadre d'un même dossier. »⁵

(nous soulignons)

Cette précision importante faite par Gazifère comporte deux conséquences, l'une sur le plan du traitement du dossier et l'autre en ce qui concerne l'examen de la demande.

Premièrement, sur le plan du traitement du dossier, si la proposition de traitement bisannuel ne vise que l'encadrement procédural du dossier, la Régie est appelée à disposer explicitement de cette demande, quelle qu'en soit la formulation (*permettre, autoriser*). Si la Régie s'est abstenue d'en disposer dans sa décision procédurale initiale (D-2018-037), elle a d'autre part précisé dans sa décision D-2018-045 que, contrairement aux prétentions de Gazifère⁶ :

⁴ R-4032-2018, B-0005, Gi-1 doc 1, page 2, lignes 1 à 4.

⁵ R-4032-2018, B-0009, 2018-04-19, page 1, dernier paragraphe, et page 2, premier paragraphe.

⁶ *Ibid*, page 2, 4^e paragraphe.

« la demande de Gazifère de procéder au dépôt d'un dossier tarifaire bisannuel, aux fins de la fixation des tarifs à l'égard de deux années témoins, constitue un enjeu de la phase 1 du présent dossier. »⁷

(nous soulignons)

Nous comprenons donc que, suite à l'évaluation des modalités proposées et aux représentations des parties, la Régie aura à décider au terme de la phase 1 s'il est souhaitable et s'il y a lieu, ou non, de procéder à la fixation des tarifs pour les années témoins 2019 et 2020 dans le cadre d'un même dossier.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'examen de la demande tarifaire, puisque la proposition de Gazifère « comporte une demande de fixation de tarifs annuels distincts pour chacune des années témoins 2019 et 2020 », son appréciation doit permettre de conclure que les modalités proposées satisfont les exigences de rigueur réglementaire nécessaires à la fixation des tarifs pour chacune des deux années.

L'objectif d'allègement réglementaire ne peut et ne devrait pas être poursuivi inconditionnellement s'il s'avère qu'il affecte la qualité de l'encadrement requis pour assurer la fixation de tarifs justes et raisonnables.

ACEFO :

La proposition de Gazifère comporte-t-elle des compromis, au nom de l'allègement réglementaire, par rapport aux exigences qui sont habituellement satisfaites dans le cadre de l'examen d'une demande tarifaire sur une base annuelle ?

JFB :

À mon avis, oui. J'observe notamment que, dans ses réponses aux demandes de renseignements, Gazifère rejette plusieurs demandes visant à améliorer les modalités proposées, et ce, toujours au seul motif de favoriser l'allègement réglementaire.

Ainsi, invoquant l'allègement réglementaire, Gazifère répond négativement à la suggestion de la Régie de mettre à jour le taux d'inflation prévu (et utilisé dans le calcul de l'indicateur) pour l'année 2020⁸. Gazifère renvoie par ailleurs à cette même réponse les questions 8 a) et 9 c) soumises par SÉ-AQLPA⁹.

Au même motif, bien qu'elle ne s'oppose pas à une mise à jour du taux de son capital prospectif dans le cadre de la phase 6, Gazifère rejette l'idée de faire (ou de refaire) l'évaluation de son plan de développement 2020 suite à cette mise à jour¹⁰. La qualité de l'évaluation du plan de

⁷ D-2018-045, R-4032-2018 Phase 1, 2018 04 26, paragraphe 26.

⁸ B-0088, GI-2 doc 1, page 2, réponse 1.2.

⁹ B-0093, Gi-7 doc 1, page 16, réponse 8 a) et page 17, réponse 9 c).

¹⁰ B-0088, GI-2 doc 1, pages 6 et 7, réponse 4.3.

développement 2020 serait donc affectée par l'utilisation d'un taux de capital prospectif d'une année antérieure et possiblement inexacte.

C'est aussi en invoquant « *l'effet d'allègement réglementaire recherché* » que Gazifère rejette la suggestion faite par la FCEI et le GRAME à l'effet de tenir compte des écarts des comptes de frais reportés liés aux programmes commerciaux lors de la mise à jour du revenu requis de 2020 en phase 6 du dossier¹¹.

D'autre part, la 2^e partie de la réponse soumise par Gazifère à la question 9 c) de SÉ-AQLPA illustre clairement le caractère sommaire du processus proposé en phase 6 du dossier et la volonté du Distributeur d'exclure toute possibilité de débat relatif à la mise à jours de diverses données ayant une incidence sur le revenu requis de l'année 2020.

« Gazifère tient à réitérer que la Phase 6 n'est pas un dossier tarifaire, mais uniquement une mise à jour de certains éléments. (...) Toute volonté d'ajouter des éléments à réviser en phase 6 aura pour effet de faire disparaître tous les avantages du dossier sur deux ans. »

(nous soulignons)

Non seulement **Gazifère** refuse-t-elle l'ajout de quelque élément additionnel à réviser en phase 6 mais elle **rejette toute possibilité de débattre, successivement aux ajustements prévus, de l'incidence des données révisées sur le niveau du revenu requis de 2020**. Il en ressort, à mon avis que le processus proposé ne permet pas d'effectuer une évaluation adéquate, ni de débattre, de divers éléments ayant pourtant une incidence déterminante sur la fixation des tarifs de l'année 2020.

Enfin, en réponse à la question 1.3 de la DDR No 1 de l'ACEFO, Gazifère affirme :

« La mise en place de ce processus (bisannuel de fixation des tarifs proposé par Gazifère) pour les années 2019 et 2020 permettra de déterminer si cette piste d'allègement mérite d'être utilisée à nouveau pour les années ultérieures.

(...) s'il s'avère que l'application de ce nouveau processus ne se traduit pas par un allègement réglementaire ou si d'autres difficultés se présentent démontrant qu'il ne répond pas aux attentes, Gazifère pourra revenir à une demande tarifaire annuelle et/ou proposer d'autres pistes d'allègement réglementaire. »¹²

Contrairement aux prétentions de Gazifère, il m'apparaîtrait inconcevable et inconséquent que la Régie autorise la fixation de tarifs pour deux années témoins sans s'être assurée **préalablement** que les modalités proposées satisfont les exigences de rigueur d'un processus réglementaire basé sur le coût de service et respecte le principe de *l'audi alteram partem*. La rigueur, ou l'absence de rigueur, d'un tel processus ne peut pas et ne doit pas être constatée *a posteriori* et encore moins être laissée à la seule appréciation de l'entité réglementée.

¹¹ B-0091, Gi-5 doc 1, réponse 1.6 et B-0092, Gi-6 doc 1, réponse 2.3.

¹² B-0089, Gi-3 doc 1, page 3, réponse 1.3.

C'est pourquoi, à mon avis, la Régie doit décider dès la phase 1 du présent dossier si la fixation des tarifs pour deux années témoins, 2019 et 2020, est souhaitable ou pas compte tenu des modalités proposées et de leurs implications sur le plan réglementaire.

ACEFO :

Y-a-t-il d'autres éléments dans la proposition de Gazifère qui vous semblent problématiques ?

JFB :

Oui. J'ai pris connaissance des dispositions proposées par Gazifère en ce qui concerne le **maintien du taux de rendement en vigueur** (prolongation de la suspension de la formule d'ajustement automatique) **et de la structure de capital actuelle** (composée de 60 % de dette, dont 55 % à long terme, et de 40 % d'avoir de l'actionnaire)¹³.

Tout d'abord, je conviens avec Gazifère que les conditions actuelles ne justifient pas une reconsidération de ces paramètres. D'une part, tel qu'illustré par Gazifère au Tableau de la page 7 de la pièce Gi-1 doc 1 (B-0005), les taux des obligations long terme du Gouvernement du Canada ont montré une relative stabilité entre février 2017 et janvier 2018, oscillant entre 2 et 2,4 %, soit bien en deçà du niveau justifiant l'application de la formule d'ajustement automatique. D'autre part, tel qu'illustré par la réponse de Gazifère à la question 2.1 de l'ACEFO¹⁴, les parts réelles de la dette et de l'avoir propre dans la structure de capital n'ont pas subi de variations importantes de 2015 à 2017, bien que l'on note une diminution de 2,5 % de la part correspondant à l'avoir propre pendant cette période.

Cependant, depuis la suspension de la formule d'ajustement automatique et usuellement dans chaque dossier tarifaire annuel, la Régie s'est toujours assurée que les taux d'intérêts prévalant, le niveau de risque de l'entreprise et son taux d'endettement se maintiennent à des niveaux relativement constants et stables justifiant le maintien du taux de rendement et de la structure de capital en vigueur.

Dans le présent dossier, Gazifère demande cependant de les reconduire pour deux ans, sans reconsidération du contexte économique et financier dans une phase ultérieure du dossier.

Les taux d'intérêts directeurs et les taux des institutions financières ont repris une tendance à la hausse au cours des derniers mois après une longue période de stabilité à de très bas niveaux. D'autre part, Gazifère se prépare à entreprendre divers projets d'extension de réseau qui nécessiteront des investissements importants dans les prochaines années et de nouveaux emprunts.

Dans ces circonstances, il m'apparaît que la Régie pourrait accepter de reconduire le taux de rendement et la structure de capital pour l'année 2019 mais, si elle devait accepter de fixer les tarifs des années 2019 et 2020 dans le cadre du présent dossier, demander qu'une mise à jour

¹³ B-0005, Gi-1 doc 1, pages 5 à 7.

¹⁴ B-0089, Gi-3 doc 1, page 6, réponse 2.1.

de ces paramètres soit effectuée dans la phase 6 du dossier avant d'en autoriser la reconduction pour l'année 2020.

ACEFO :

Qu'en serait-il de l'**application de l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation** dans le contexte de la proposition de Gazifère visant la fixation des tarifs pour deux années ?

JFB :

Tel qu'indiqué précédemment, la formule de calcul de l'indicateur a résulté en un taux de croissance « plafond » des dépenses d'exploitation de 3,02 % pour l'année tarifaire 2018. Le budget de dépenses d'exploitation 2018 soumis par Gazifère, et approuvé par la Régie, respectait tout juste ce taux d'augmentation (par rapport au niveau du budget approuvé en 2017, excluant les comptes différés).

Si l'inflation (prévision de l'IPC Qc) et le facteur de croissance (nombre de clients prévu) composant la formule de calcul de l'indicateur se maintenaient à peu près au même niveau au cours des deux prochaines années, le budget de dépenses d'exploitation de Gazifère pourrait avoir augmenté d'environ 9,3 % de 2017 à 2020.

Parmi les pièces déposées récemment au soutien de la demande de la phase 2 du présent dossier (fermeture réglementaire des livres 2017), la pièce B-0054 (Gi-13 doc 2) présente les composantes de l'excédent de rendement. On peut y constater que les charges d'exploitation réelles (14 342 (000\$)) ont été de 3,2 % inférieures au montant approuvé lors de la cause tarifaire 2017 (14 816 (000\$)), soit une différence de 474 000 \$. Cet écart représente à lui seul plus de 50 % de l'excédent de rendement constaté pour l'année 2017.

Bien que l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation n'aura guidé le processus d'approbation du budget qu'à compter de 2018, s'il advenait que le budget approuvé sans débat en 2018 ait été surestimé et/ou ne soit pas dépensé en totalité, il en résulterait, de même que pour les années suivantes, qu'une partie de la part de l'excédent de rendement conservée par Gazifère (environ 50 % en 2017) soit le résultat de l'écart entre les budgets approuvés et réellement dépensés, quelles qu'en soient les causes.

À mon avis, il s'agit d'une situation qui devrait amener la Régie à réexaminer l'application de l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation en 2019, de même que son incidence potentielle sur d'éventuels excédents de rendement.

D'autre part, compte tenu de ce qui précède, la proposition de Gazifère à l'effet de prendre le budget de dépenses d'exploitation 2019 comme point de départ pour le calcul de l'indicateur de 2020 sans même mettre à jour la prévision du taux d'inflation est hautement problématique.

Tout d'abord, avant même de considérer l'utilisation de l'indicateur pour l'année 2019, la Régie devrait vérifier le niveau réel des dépenses d'exploitation de 2018 par rapport au budget autorisé, ce qui ne pourrait être fait avant la phase 5 du présent dossier (fermeture réglementaire des livres de 2018) advenant qu'elle accepte de procéder à la fixation des tarifs pour deux années témoins. Deuxièmement, si la fixation des tarifs pour l'année 2020 était

envisagée, la question des écarts cumulatifs, le cas échéant, entre les budgets de dépenses d'exploitation réels vs autorisés devrait être réexaminée et débattue lors de la phase 6 du dossier.

En absence d'un tel réexamen, en supposant que la progression de l'indicateur en 2019 et 2020 soit comparable à son niveau de 2018 et que l'écart entre le budget dépensé vs approuvé en 2017 soit reproduit, Gazifère pourrait avoir « bonifié » sa part des excédents de rendement d'environ de 900 000 \$ de 2017 à 2020.

ACEFO :

Qu'en est-il du **traitement d'un éventuel manque à gagner ou excédent de rendement** de l'année 2018 dans le cadre de la proposition de Gazifère ?

JFB :

Selon la procédure proposée, la demande de fermeture réglementaire des livres 2018 serait déposée en phase 5 du dossier. La récupération d'un manque à gagner ou la remise de la part des clients d'un éventuel excédent de rendement 2018 dans les tarifs de 2020 pourrait donc être constatée et approuvée lors de la phase 5 du dossier et, s'il y a lieu, un débat relatif aux modalités de partage de l'excédent de rendement pourrait être tenu lors de la phase 6 du dossier.

Compte tenu des positions annoncées par Gazifère par rapport à la teneur d'une éventuelle phase 6 du présent dossier, tout ajout d'éléments lors de cette phase du dossier serait cependant exclu, de même que quelque débat additionnel.

ACEFO :

Quelles sont donc vos **recommandations** à la Régie concernant les enjeux de la phase 1 du dossier que vous avez abordés ?

JFB :

Ma **recommandation principale** est :

Que la Régie décide dès la phase 1 de l'opportunité de considérer, ou pas, la proposition de Gazifère visant la fixation de tarifs pour deux années dans le cadre de ce seul dossier

et

Que la Régie rejette cette proposition considérant que ce nouveau processus comporte de nombreuses lacunes, ne rencontre pas les exigences de rigueur requises pour la fixation de tarifs en mode de coût de service et ne produira vraisemblablement pas d'allègement réglementaire.

Subsidiairement, si la Régie devait décider de procéder à la fixation de tarifs pour deux années, je recommande :

Que la Régie ordonne la mise à jour du taux d'inflation prévu pour 2020 lors d'une phase ultérieure du dossier;

Que la Régie ordonne la mise à jour du taux du capital prospectif pour 2020 et l'évaluation subséquente du plan de développement pour 2020 lors d'une phase ultérieure du dossier;

Que la Régie ordonne d'inclure les écarts des comptes de frais reportés liés aux programmes commerciaux dans la mise à jour du revenu requis de 2020 lors d'une phase ultérieure du dossier;

Que la Régie approuve le maintien du taux de rendement en vigueur et de la structure de capital actuelle uniquement pour l'année 2019 et, dans le cas de l'année 2020, n'en dispose que conséquemment à une mise à jour de ces paramètres lors d'une phase ultérieure du dossier;

Que la Régie ordonne un réexamen de l'application de l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation lors de phases ultérieures du dossier suite à l'examen des demandes de fermeture réglementaire des livres 2017 et 2018 et selon les écarts entre les dépenses d'exploitation réelles vs approuvées qui seront constatés.